PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL- PLHIS

Prefeitura Municipal de Petrópolis

Petrópolis, RJ,

Novembro de 2012

APRESENTAÇÃO

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS é um instrumento de planejamento e gestão da Política Municipal de Habitação e constitui um conjunto de diagnósticos, princípios, objetivos, diretrizes, programas, metas e indicadores para enfrentar as necessidades habitacionais do Município, considerando o perfil do déficit habitacional e a demanda futura por moradia.

É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, e os Planos Plurianuais Locais. Neste sentido, o PLHIS ao realizar um diagnóstico do setor habitacional busca conhecer as características da precariedade habitacional, os impactos urbanos e ambientais da sua localização e associá-las às possibilidades legais, institucionais e de capacidade de gestão que o município tem para o enfrentamento da questão habitacional.

A lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, Lei Federal 11.124, de 2005, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios que aderiram ao SNHIS, se comprometessem a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS. A execução do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e deve seguir as diretrizes traçadas no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social– PLANHAB.

O PLANHAB considera fundamental dar atenção especial à questão do acesso à terra urbanizada e à dinâmica urbana como um eixo estratégico para a implementação das propostas de política habitacional. Não seria diferente, já que a questão da habitação no Brasil é, fundamentalmente, um problema urbano. Além de não ser possível produzir moradias sem uma base fundiária, o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial, mobilidade e saneamento e regularização fundiária.

O PLHIS de Petrópolis foi desenvolvido seguindo as orientações do PLANHAB e, assim, tem como uma de suas finalidades garantir o acesso a terra urbanizada de qualidade à população de baixa renda, realizando a gestão pública do território e coordenando as ações dos vários agentes no sentido de ampliarem as políticas de gestão e acesso universal a terra urbanizada.

O PLHIS Petrópolis foi elaborado de acordo com a metodologia estabelecida pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, seguindo os princípios e diretrizes

do PLANHAB. Assim, foram desenvolvidas três etapas: Metodologia, Diagnóstico e Plano de Ação.

A Metodologia para elaboração do PLHIS de Petrópolis foi desenvolvida pelo **Instituto de Políticas Publicas Urbanas – URBES**, contratado pela Prefeitura em 2011. As etapas de Diagnóstico e Plano de Ação foram desenvolvidas pela **DEMACAMP Planejamento, Projeto e Consultoria Ltda.,** contratada pela Prefeitura no início de 2012. O Diagnóstico foi entregue em março de 2012, e o Plano de Ação, concluído em julho do mesmo ano. Em seguida, foram realizadas revisões e a preparação da publicação do PLHIS.

Os contratos das empresas de consultoria foram realizados pelo município, com recursos financeiros da SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, do MINISTÉRIO DAS CIDADES, e contrapartida municipal, por meio do Convênio N° 0302856-30/2009, gerido pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

A Metodologia, elaborada pelo Instituto URBES, definiu as etapas de trabalho, a forma de participação da sociedade e dos técnicos municipais, as informações importantes a serem reunidos, os mecanismos de coordenação das atividades e as atribuições dos seus integrantes, entre outros aspectos importantes para elaboração do PLHIS.

O Diagnóstico, elaborado pela DEMACAMP, aponta a contextualização, aborda a inserção territorial e dinâmica sócio-econômica de Petrópolis, os atores sociais e suas capacidades, a oferta habitacional e a promoção imobiliária; o marcos legal e regulatório, e as condições institucionais e administrativas. Em seguida são tratadas as necessidades habitacionais, incluindo a precariedade habitacional em Petrópolis e o atendimento e custos das necessidades habitacionais.

O Plano de Ação, também elaborado pela DEMACAMP, tem como objetivo central ser o instrumento para o enfrentamento do déficit habitacional do município, estabelecendo princípios, objetivos, diretrizes, programas metas e indicadores para tratar das diferentes questões diagnosticadas, tendo como horizonte a ano de 2023.

O PLHIS conta ainda com uma proposta de Monitoramento e avaliação, que visa permitir o acompanhamento das atividades previstas, possibilitando a revisão continua do processo de planejamento, contando com a participação da sociedade, a fim de promover as correções de rumo que forem necessárias para alcançar seus objetivos.

A participação da sociedade e dos técnicos municipais foi adotada como premissa fundamental na elaboração de todas as etapas do PLHIS. Foram realizadas reuniões em 08 setores da cidade que contribuíram para a formulação da Metodologia. Foram realizadas 19

reuniões comunitárias, em todos os Distritos do município, com expressiva participação de moradores e suas associações de bairro que colaboraram com a elaboração do Diagnóstico. A Audiência Pública, com a presença de um grande número de entidades representativas e a maioria dos membros do Conselho do Fundo de Habitação de Interesse Social, colaborou para o desenvolvimento de propostas para o Plano de Ação.

Alem disso, contou o PLHIS com o apoio de um Grupo de Trabalho Municipal, que reuniu técnicos representantes de diversos órgãos e Secretarias, de áreas como Planejamento, Obras, Meio Ambiente, Procuradoria, CONDEP, Defesa Civil, Gabinete do Prefeito, além de todo corpo técnico da própria Secretaria de Habitação. Este Grupo aportou expressivo conhecimento da realidade da cidade na elaboração do PLHIS. O processo de participação na elaboração do PLHIS está descrito nessa publicação.

A participação da sociedade é fundamental e deve seguir durante a fase de implementação do PLHIS, que tem como finalidade servir de instrumento de transparência e acompanhamento da política pública na área de habitação social, permitindo a sociedade acompanhar e comparar com as projeções apontadas, ano a ano, os esforços das três esferas de Governo para reduzir o déficit habitacional em Petrópolis.

A problemática habitacional em Petrópolis é grande, resultado de décadas de inexistência de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda e da ocupação predatória de um território caracterizado por encostas íngremes e vegetação exuberante, suscetível a escorregamentos e processos geológicos associados. O resultado desse processo é um histórico com elevado número de desastres naturais, vítimas e desabrigados.

Urge a conjugação de esforços das três esferas de governo e de toda a sociedade organizada de Petrópolis, incluindo empresários, trabalhadores, movimentos sociais e comunitários, religiosos, entre outros, a fim de encarar, de forma conjunta, a problemática habitacional existente na cidade.

O PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social visa colaborar com o engajamento da sociedade na luta pelo atendimento das necessidades habitacionais da população de Petrópolis.

Kelson Senra
Secretário de Habitação

Equipe PREFEITURA

Prefeito	Paulo Mustrangi
Secretário de Habitação	Kelson Senra
Subsecretária de Habitação	Flavia Caldeira
Coordenação	Ana Maria Zanetti (Metodologia) Maria Olinda Sampaio
Participação SeH	Ana Maria Zanetti Mabel Vitória Leipner Nina Mayer Rosemere Macedo Priscila Soares Rafael Correia de Melo

Grupo de Trabalho PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete do Prefeito	Íris Palma de Magalhães
Procuradoria Geral	Sérgio Bailune Matuque
Coordenadoria de Defesa Civil	Ricardo Luis Marques Correa
Secretaria de Habitação	Priscila Soares da Silva
Secretaria de Planejamento e Urbanismo	Claudia Karina W. De Castro Costa Robson Vander das Silva Sérgio Benicio Whatley Dias
Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Caroline Matias de Sousa Marchiori Flávio Augusto Campos Bandeira
Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania	Maria Helena Stéfano Lira Caliocane
Secretaria de Obras	Mary Rose Vizeu Knibel Ivan Klôh
Secretaria de Fazenda	Renato Rafael Ribeiro da Rocha

Equipe URBES (Metodologia)

Coordenador Geral	William Resende de Castro Jr.
Arquiteta e Urbanista	Leila Maria Batista Fernandes
Cientista Social	Maria Gabriela Bessa da Silva

Equipe DEMACAMP

Coordenador geral	Eleusina Lavôr Holanda de Freitas
Arquiteta e Urbanista Sênior	Margareth Matiko Uemura
Arquitetos	Camila Couto Argento Daniela Motisuke
Advogado	Raphael Bischof
Colaboração	Flávio Henrique Ghilardi

Apoio Administrativo	Ana Lucia Dardes Carla Guerra Peixe Lucio José Guimarães

Índice

APRESENTAÇÃO

1. METODOLOGIA

1.1. Organização, Mobilização e Participação Social

1.2. Procedimentos para Elaboração da Proposta Metodológica, do Diagnóstico da Situação Habitacional e das Estratégias de Ação

2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL

2.1. Contextualização

2.2. Atores Sociais e suas Capacidades

2.3. Oferta Habitacional e Promoção Imobiliária

2.4. Marcos Legais e Regulatórios

2.5. Condições Institucionais e Administrativas

2.6. Condições financeiras

2.7. Precariedade Habitacional

2.8. Necessidades Habitacionais

2.9. Atendimento e Custos das Necessidades Habitacionais

2.10 Custos de Atendimento da Demanda

2.11. Custos Finais para Atendimento do Déficit Habitacional de Petrópolis

(quantitativo e por inadequação)

3. PLANO DE AÇÃO

3.1 Princípios, Objetivos

3.2 Estratégias Gerais

3.3 Diretrizes para a Implementação

dos Programas Habitacionais

3.4 Programas de Atuação

3.5 Metas e Indicadores

3.6 Monitoramento e Avaliação

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

4.1 Reuniões Setoriais

4.2 Reuniões Comunitárias

4.3 Outras Atividades

4.4. Registro das Atividades

1. METODOLOGIA

A proposta metodológica visa assegurar a participação da sociedade civil representada pelos moradores das comunidades, lideranças formais e informais, técnicos da Prefeitura, representantes do Conselho da Cidade.

As etapas de trabalho serão apresentadas e debatidas com a equipe técnica da Prefeitura que fará sua análise e comentários. Estes comentários serão incorporados ao texto final de cada relatório com vistas ao encaminhamento para análise e aprovação pela CAIXA.

O processo será definido a partir de encontros iniciais para apresentação do processo de elaboração do PLHIS, e nivelamento dos conhecimentos entre as equipes de gestores municipais e de representantes da sociedade civil organizada.

Nestes encontros será definida a programação de reuniões setoriais com indicação de local, datas e horário, além da definição de realização de uma realizada antes da conclusão do Plano.

A divulgação de todo o processo do PLHIS, de responsabilidade da PMP, com a assessoria do URBES - Instituto de Políticas Públicas Urbanas, será feita através de folhetos elucidativos, bem como através do contato entre os representantes das associações de moradores nas suas comunidades que serão os multiplicadores do processo incentivando a participação direta da população residente em 8 reuniões previstas para serem realizadas em diferentes regiões agrupadas de acordo com a indicação da Prefeitura Municipal, de forma a alcançar um número significativo de moradores para participar na formulação de diagnóstico inicial básico, e auxiliar na divulgação do Plano, tanto na área rural quanto urbana da cidade.

O calendário para realização das reuniões será definido em parceria com os técnicos da Prefeitura.

A estrutura de coordenação e organização dos trabalhos nestas reuniões foi organizada em dois blocos:

Um com a equipe de técnicos do URBES e a outra equipe formada por técnicos da prefeitura que irão acompanhar, fiscalizar e dar todo o suporte necessário a condução dos trabalhos.

Pela equipe da Prefeitura Municipal, trabalharão os profissionais da Secretaria Municipal de Habitação responsáveis pela condução do PLHIS, mais os profissionais nomeados pela Portaria 1099 de 22/11/2010.

Em relação à atividade de realização da Audiência Pública para a elaboração deste Plano, o trabalho foi conduzido pelo Poder Executivo Municipal. Coube à Prefeitura a mobilização e divulgação dos eventos bem como a disponibilização de espaço adequado a sua realização.

Em relação à atividade de realização da Audiência Pública para a elaboração deste Plano, entende-se que o trabalho do URBES será o de condutor das propostas, assessorando o Poder Executivo Municipal na apresentação dos resultados encontrados durante o levantamento de dados, e das propostas concretas para o PLHIS. Caberá à Prefeitura a mobilização e divulgação deste evento bem como a disponibilização de espaço adequado a sua realização.

Ao final desse processo, será produzido um texto no formato de lei ou de decreto compatível com as proposições feitas e aprovadas pela administração municipal.

O URBES, de acordo com Termo de Referência aprovado em licitação, será responsável pelos custos de horas técnicas dos profissionais envolvidos, custos de material de escritório e de consumo; despesas de levantamento de campo; transporte, translado, contratação de técnicos especializados, especialistas para elaboração de mapas, material de consumo para reuniões e consultas públicas (material didático).

As despesas eventuais com locação de espaço, de equipamentos de informática e projeção como data show, lanches, mobilização e divulgação dos trabalhos correrão por conta da Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal de Habitação, gestora deste contrato.

Também será de responsabilidade da Prefeitura a cessão de documentos, dos mapeamentos realizados e demais informações levantadas e disponíveis sobre o Município e que possam auxiliar na construção do diagnóstico.

Em relação à mobilização de moradores e de técnicos municipais para participar do processo, o papel da Prefeitura será de grande relevância e importância no sentido de sensibilizar o maior número de representantes para participação nas reuniões e debates sobre a questão, visando enriquecer e ampliar o conhecimento sobre a habitação de interesse social.

1.1. Organização, Mobilização e Participação Social

O processo de organização, mobilização e participação será realizado através de reuniões com as comunidades, com os diferentes atores sociais envolvidos com o tema, como representantes do ConCidade, do Conselho Gestor do Fundo de Habitação, representantes da sociedade civil organizada,líderes comunitários e equipe técnica local.

O intuito destas reuniões é de conhecer melhor a realidade local através da percepção de seus moradores, o que forneceu a base para a construção do diagnóstico habitacional através de uma metodologia participativa denominada Leitura Comunitária onde os moradores que conhecem a realidade local se expressam através de mapas e de participação oral. Os eventos devem ser registrados por meio de quadros de sistematização, fotos, e registros de freqüência.

Deverão ser realizadas oito reuniões setoriais, em diferentes locais da cidade. O município tem extensão territorial de 774,6 km^2, e está dividida em 5 Distritos - Petrópolis (distrito sede), Cascatinha, Itaipava, Pedro do Rio e Posse

As reuniões terão duração de duas horas cada, em dias e locais definidos pela equipe técnica da Prefeitura, que envidará esforços para assegurar a presença de um grande número de participantes.

Durante estes encontros, a equipe apresentará de forma detalhada o que é o PLHIS, a forma como serão conduzidas as diferentes etapas, visando ampliar o conhecimento sobre o tema, esclarecendo dúvidas e garantindo o envolvimento da sociedade. Também deve-se obter dos presentes informações relativas às diversas modalidades de déficit habitacional. Com o uso de mapas de cada região, os moradores apontam os tipos de déficit existente em cada ponto da região. Tais informações devem auxiliar na identificação do tipo de déficit habitacional de Petrópolis, mediante dados disponíveis na administração municipal, e após visita da equipe aos locais indicados naqueles encontros.

Audiência Pública

A participação da sociedade civil durante a elaboração deste Plano será feita também por meio de uma Audiência Pública, antes da etapa final do projeto, visando divulgar, debater e receber mais contribuições da sociedade que serão consolidadas no documento final.

Esta etapa será conduzida por representantes da Prefeitura com apoio e a assessoria do URBES, que irá elaborar todo material de apresentação em data show e fará a distribuição de cópias sobre o tema apresentado.

Para realização da Audiência Pública a Prefeitura deverá realizar a mobilização e divulgação com no mínimo 15 dias de antecedência da data marcada no sentido de garantir a participação da população.

1.2. Procedimentos para Elaboração da Proposta Metodológica, do Diagnostico da Situação Habitacional e das Estratégias de Ação

Proposta Metodológica

Essa etapa deve ser concluída nos primeiros 45 dias de vigência do projeto e se caracteriza pela formulação do trabalho em todas as suas etapas. O mesmo será elaborado em conjunto com técnicos da Prefeitura Municipal e subdivide-se nas seguintes ações:

- PROPOSTA DE ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS PARA ELABORAÇÃO DO PLHIS. Os trabalhos serão coordenados pelo URBES, através de seus profissionais indicados nos currículos, com a participação cotidiana da equipe da PMP nomeada pelo Portaria 1099 de 22/11/2010;
- AS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DA EQUIPE DE TRABALHO MUNICIPAL. A equipe municipal será responsável pela articulação com as lideranças sociais da cidade, para participação das diversas etapas do trabalho; pela divulgação e mobilização para as atividades comunitárias; pela cessão das informações disponíveis no âmbito municipal, e compatíveis com as necessidades na elaboração do PLHIS.
- AS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO URBES EM CADA ETAPA DA ELABORAÇÃO DO PLHIS; Cabe ao URBES a Coordenação dos trabalhos, a produção das apresentações para cada etapa, a sistematização das informações recebidas da PMP, inclusive as que não estão disponíveis em meio digital, a elaboração dos mapas das áreas disponíveis para implantação de HIS, o material impresso necessário para as reuniões setoriais da 2ª etapa (mapas, cartazes, formulários e informativos) a definição das informações necessárias, a proposição dos mecanismos de divulgação para cada etapa do trabalho, a visitas às regiões definidas para etapa 2, a aplicação de pesquisa e definição de amostra para cálculo do déficit e a produção impressa e em meio digital dos 3 produtos contratados.

- O URBES buscará informações pertinentes à quantificação do déficit junto a Fundação João Pinheiro, IBGE, Fundação CIDE, IPEA , Ministério das Cidades e Prefeitura Municipal de Petrópolis, conforme tabela abaixo:

Informações – Fontes e Atribuições

CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO

Área	IBGE	URBES
Localização: divisas, rodovias e ferrovias	CEPERJ	URBES
Relevo, hidrografia, vegetação	INEA, APA, DRM	URBES
Demografia	IBGE	URBES
Uso e ocupação do solo	LUPOS-PMRR	PMP
Aspectos edilícios (áreas tombadas)	INEPAC IPHAN Código de Obras	URBES PMP
Localização de equipamentos de porte	IBGE, VÁRIOS	URBES
Saneamento ambiental	INEA	URBES
Mobilidade urbana	CPtrans	URBES
Classificação dos assentamentos precários segundo as tipologias empregadas no Plano Nacional de Habitação	PLANHAB / Ministério das Cidades	URBES
Economia local: Perfil das atividades instaladas e do emprego	Secretaria de Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Agricultura	PMP

INSERÇÃO REGIONAL

Papel (ou funções) do município no quadro regional	TCE- RJ	URBES
Indicadores econômicos comparativos entre município e região	CEPERJ	URBES
Impacto da Nova Rio - Petrópolis e do Arco Metropolitano	GERJ	PMP e URBES
Assentamentos em áreas de divisas intermunicipal que usam serviços do município (Três Rios e Juiz de Fora, Areal,São José do Vale do Rio Preto, Magé, Caxias)	PMP	PMP e URBES
Estradas em Áreas limítrofes:Serra Velha Serra Nova	PMP, DER CONCER	URBES

EVOLUÇÃO URBANA E HISTÓRIA DA HABITAÇÃO

Evolução Urbana local – PK PD antigos / Identificar levantamento dos loteamentos	Secretaria de Planejamento e Urbanismo Instituto Histórico de Petrópolis	URBES
Crescimento da informalidade (assentamentos precários)	PMP	URBES
Habitação social - histórico	PMP	URBES
Historia da luta por moradia popular	Entrevistas	URBES

PRECARIEDADE HABITACIONAL

Identificação, caracterização e mapeamento dos assentamentos precários	PMP :SETRAC, SEPLAN,SEH	URBES
Identificação de habitação nas áreas rurais	INCRA	URBES
Identificação dos assentamentos em APPs	APA	URBES

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS

Levantamento sobre a propriedade da terra nos assentamentos, tanto as públicas quanto as privadas, em área urbana e rural	Secretaria de Planejamento e Urbanismo Companhia Imobiliária de Petrópolis INCRA	URBES
Identificação das terras da União ocupadas por assentamentos precários	SPU / ITERJ	URBES
Identificação dos loteamentos irregulares e do tipo de irregularidade	PMP-Secretaria de Planejamento e Urbanismo	URBES
Informações sobre as reservas quilombolas	Informações e materiais da PMP INCRA	PMP

ANÁLISE DOS MARCOS NORMATIVOS

Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, código de posturas, legislação ambiental própria, Lei de Zeis, Conselho e Fundo Municipal de Habitação e outras	Leis ambientais municipais e legislação ambiental estadual e federal	PMP / URBES
Instrumentos Urbanísticos aplicados na política habitacional: Zeis, IPTU, PEUC, OODC, preempção, outros	Plano Diretor Petrópolis	URBES
Legislação superveniente: estadual, ambiental, da SPU	PMP	URBES

CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS

Estrutura da Secretaria de Habitação: tamanho da equipe e formação dos funcionários que trabalham nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano.	Texto sobre a situação real da estrutura organizacional das secretarias	PMP
Competências das unidades administrativas direta ou indiretamente relacionadas à questão habitacional		PMP
Composição e competências das instâncias participativas e sua compatibilidade com a Lei 11.124/2005 (conselho e Fundo)	Legislação sobre Conselho Municipal e Fundo.	PMP

CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E DE APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS PARA HABITAÇÃO

Capacidade administrativa em 2004 2009	Secretaria de Fazenda	URBES PMP
Programas habitacionais implementados em 2000 a 2009	Secretaria de Habitação	PMP
Gasto médio per capita com habitação (2001-2006); Porcentagem em relação ao gasto total.	Balancete da receita dos exercícios: 2006-2010 Balancete da despesa por função dos exercícios: 2006 - 2010 Relatório de gestão fiscal para o exercício de	URBES PMP
	Receitas próprias e potencial de arrecadação de 2011-2013	

ATORES SOCIAIS

Identificação dos movimentos de moradia, sociedades de melhoramentos e associações de bairro, sua área de atuação e reinvidicações, e quem as mobiliza	Assessoria de comunicação da PMP	PMP
Associação de moradores, Fampe, Fórum,	Assessoria comunitária da PMP	PMP
Entidades participantes do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação	Secretaria de Habitação	PMP
Entidades participantes do demais conselhos municipais	Casa dos Conselhos	PMP
Entidades empresariais representativas: SINDUSCON, Associação Comercial, CRECI, Sindicatos dos corretores	Indicação das entidades existentes Caracterização de cada entidade	PMP URBES
Associações de classe como CREA, OAB, Associação de Engenheiros, etc.	Indicação das entidades existentes Caracterização de cada entidade	PMP URBES
Entidades do poder público estadual e federal	Indicação das entidades existentes Caracterização de cada entidade	PMP URBES
Verificar se há outras entidades que são atores na questão habitacional	Indicação das entidades existentes Caracterização de cada entidade	PMP URBES

PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS

Identificação, mapeamento e caracterização de programas e projetos implementados pela PMP	Relatórios da Secretaria de Habitação	PMP
Identificação e descrição dos programas habitacionais do município (urbanização, regularização, fundiária e produção habitacional)	Relatórios da Secretaria de Habitação	PMP
Identificação e descrição dos principais projetos habitacionais, população beneficiada, recursos, fontes de financiamento, etc.	Relatórios da Secretaria de Habitação	PMP
Identificação e caracterização dos programas habitacionais em andamento prontos com unidades à venda	Relatórios da Secretaria de Habitação e de Planejamento e Urbanismo	PMP URBES
Caracterização das tipologias produzidas nos programas e os custos de produção	Relatórios da Secretaria de Habitação	URBES

OFERTA HABITACIONAL

Identificação e caracterização das unidades produzidas pelo setor privado nos últimos dez anos	Empresas e entidades da construção civil; Cooperativas habitacionais da cidade; CAIXA	URBES
Unidades habitacionais (uni familiares) produzidas pelo beneficiário final com financiamento da CEF	Caixa Econômica Federal	URBES
Numero de habitações licenciadas (aprovação e/ou habite-se_ de nos últimos 19 anos: de 1990 a 2000 e de 2001 a 2008	Secretaria de Planejamento	PMP URBES
Número de loteamentos aprovados e executados, ou só executados, nos últimos 19 anos: de 1990 a 2000 e de 2001 a 2008	Secretaria de Planejamento (Departamento de Habitação)	PMP URBES
Identificação e quantificação das áreas disponíveis para habitação nos próximos 20 anos	Banco de terras a levantar	PMP URBES
Custo médio do m^2 da construção em diferentes regiões da cidade	Empresas e entidades da construção civil;	URBES

DEFICIT HABITACIONAL

Déficit quantitativo	IBGE	URBES
Déficit quantitativo ajustado	IBGE/FJP Banco de dados da PMP	URBES

Diagnóstico da Situação Habitacional

Essa etapa está prevista para ter uma duração de 90 dias a partir do início do contrato e consiste no levantamento, atualização e análise de dados necessários à elaboração do Plano.

Deverá conter informações obtidas através de pesquisa de dados em fontes secundárias como IBGE, Fundação CIDE, dados do Governo do Estado, da Prefeitura através do Plano Diretor e de outros levantamentos realizados, e da Fundação João Pinheiro, conforme a. tabela de informações e atribuições

Ao final dessa etapa serão produzidos dois Relatórios que conterão os seguintes produtos:

- Cenários, metas, estratégias e mecanismos de implementação do Plano de Habitação – PLHIS nos eixos temáticos;
- Inserção regional e características do município;
- Atores sociais e suas formas de organização na cidade;
- Necessidades habitacionais a partir da identificação e mensuração do déficit habitacional municipal /mapeamento dos assentamentos precários, e cálculo da demanda futura necessária ao atendimento do déficit existente).
- Oferta habitacional que considera as condições de acesso ás modalidades de intervenção e financiamento habitacional, a verificação de oferta de solo urbanizável;
- Marcos regulatórios e legais identificados a partir da legislação existente e em uso;
- Condições institucionais e administrativas;
- Programas e ações existentes na área de habitação nas três esferas governamentais;
- Levantamento das fontes de recursos para financiamento.

Nesta etapa também estão previstas 20 reuniões, de acordo com o calendário abaixo, onde serão apresentados os resultados da dinâmica apresentada nas reuniões setoriais ocorridas em novembro/dezembro e as visitas aos assentamentos identificados nas reuniões comunitárias. As visitas serão realizadas pela Equipe do URBES, responsável pelo trabalho, acompanhados de servidores da Secretaria Municipal de Habitação e do GT. Tais visitas serão precedidas de simulação de utilização do formulário de pesquisa, treinamento em técnicas de abordagem e

pesquisa, e planejamento das visitas. O formulário aplicado conterá questões que permitam o levantamento das informações necessárias ao PLHIS, a caracterização do déficit segundo as tipologias do PLANHAB, e caracterização sucinta das famílias. A sistematização e análise dos dados será feita pelo URBES.

Antes de finalizar o projeto, deverá ser feita uma audiência pública para apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social à comunidade. Trata-se da divulgação e discussão, junto às comunidades em geral, sociedade civil e demais agentes envolvidos no problema, das ações propostas, do que se trata o plano e que visa obter contribuições da própria população para formulação e consolidação do mesmo.

As novas contribuições e/ou ajustes as propostas apresentadas pela equipe serão sistematizadas e os resultados consolidados através de relatório com a descrição das atividades realizadas durante o evento, contendo a lista de presença, registro fotográfico, ficha de avaliação dos participantes e cópia do convite, entre outros elementos.

Estratégias de ação

Estratégias de Ação se configuram na elaboração de um **Plano de Ação,** que irá abordar os problemas identificados no Diagnóstico. Deverá apresentar os seguintes itens, discutidos e pactuados com a sociedade:

- Diretrizes e objetivos para nortear o PLHIS:
- As diretrizes são as orientações gerais e específicas que devem nortear o PLHIS, levando-se em consideração a Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação, a política habitacional local, o Plano Diretor Participativo,
- Programas e ações que integram o ciclo de gestão orçamentário-financeiro dos governos:

  Programas e ações integram o ciclo de gestão orçamentário-financeiro dos governos. O programa articula um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, integradas e necessárias para se enfrentar um problema
- Metas, recursos e fontes de financiamento existentes e disponibilizados através do Governo Federal e do Governo do Estado RJ.

  As metas corresponderão à quantidade de produto a ser ofertado por programa e ação num determinado período de tempo calculado pela demanda futura de atendimento, ou seja, previsão de estimativa para o horizonte de 13 anos a partir de 2010 e considerando a projeção de crescimento da população local fornecida pelo IBGE. Será o resultado intermediário que contribui para o alcance dos objetivos.

  Os recursos necessários à consecução de cada programa e ação, bem como as fontes de financiamento, devem levar em consideração a capacidade de pagamento e endividamento local.

  As metas, recursos e fontes de financiamento serão apresentados em forma de quadro resumo por programa e ação num determinado período.
- Indicadores capazes de medir o desempenho do programa;
- Serão os instrumentos criados e definidos para medir o desempenho dos programas.

- Programas e ações prioritários classificados por ordem de importância dentro do PLHIS considerando seu tempo de implantação:

  Serão classificados, em ordem de importância, os programas e ações a serem abordados no PLHIS, em discussão com a sociedade civil e será considerado, ainda, o tempo previsto para implementação das ações previstas no PLHIS (10, 20 anos ou mais) em conformidade com a capacidade de investimento no setor.

- Proposta de metodologia para monitoramento, avaliação e revisão do Plano em cada etapa e periodicamente apresentando produto de participação dos setores envolvidos:

  O monitoramento será realizado continuamente durante o período de execução dos programas e ações. Para cada fase será identificado o resultado obtido, o prazo, o responsável, a situação e as providências a serem tomadas.

NOTA DA EDIÇÃO: A Metodologia para a elaboração do PLHIS de Petrópolis foi desenvolvida pelo Instituto de Políticas Públicas Urbanas – URBES, contratado pela Prefeitura em 2011. Do conteúdo inserido nessa publicação foram excluídos as menções e produtos e valores contratuais. As etapas de Diagnostico e do Plano de Ação foram desenvolvidas pela DEMACAMP Planejamento, Projeto e Consultoria Ltda de maneira a considerar a Metodologia proposta. As reuniões comunitárias previstas na Metodologia foram realizadas pela equipe da Secretaria de Habitação.

2.DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL

2.1. Contextualização

Breve Histórico da Ocupação Urbana

A área situada a 845m do nível do mar, na Serra da Estrela, teve seus caminhos abertos ainda no século XVIII, nas primeiras ligações entre o litoral e o interior do país. O primeiro acesso à região, o Caminho Novo, foi aberto em 1704, para facilitar e controlar o acesso ao ouro das Minas Gerais. Em 1727 Bernardo Soares Proença abre uma variação deste, passando por onde hoje é a cidade de Petrópolis.

A região era ocupada por fazendas, e passa a ser freqüentado pelo Imperador D. Pedro I, que se encanta pelas características da região e seu clima ameno. O Imperador adquire uma fazenda na região em 1830 onde nasce a primeira povoação. O engenheiro alemão Júlio Frederico Köeler, responsável por construir a estrada de acesso à fazenda do Imperador, é chamado para realizar o que foi primeiro plano urbanístico da cidade, fazendo de Petrópolis a primeira cidade planejada do país.

Figura - Plano urbanístico de Petrópolis com divisão dos lotes – "planta Köeler", 1868.

Fonte: FNMA/INSTITUTO ECOTEMA, 2001.

A Povoação-Palácio de Petrópolis começa com a doação de terras da fazenda a colonos livres. O Major Köeler recebe autorização para a construção das primeiras edificações da povoação, dentre elas o Palácio e a Igreja, implantar a Vila Imperial, composta por "Quarteirões Imperiais" e para realizar o controle das terras. Cria, em 1845, a Companhia de Petrópolis com ações na Bolsa de Valores para realizar seu plano:

"O plano urbanístico para Petrópolis era complexo porque a cidade deveria ser levantada entre montanhas, aproveitando o curso dos rios. Ele inverteu o antigo estilo colonial português de construir as casas com o fundo para os rios que eram utilizados apenas como esgoto, como na maioria das nossas cidades. Passou a aproveitar os cursos de água para traçar pelas suas margens as avenidas e as ruas que davam acesso aos bairros. Outro aspecto relevante no plano foi a preocupação com a preservação da natureza determinada pelo seu código de posturas municipais." (PMP, 2011)

A organização do espaço nos "Quarteirões Imperiais", muitos caracterizados e nomeados em função das famílias imigrantes que recebem: alemã, açoriana e italiana, é até hoje referência para o reconhecimento dos bairros no primeiro distrito de Petrópolis.

A povoação faz parte do distrito de Petrópolis, criada em 1844, integrante da freguesia de São José do Rio Preto, município de Paraíba do Sul. Em 1846 é elevado à freguesia de São Pedro de Alcântara de Petrópolis.

A primeira estrada de ferro do Brasil, de empreendida por Irineu Evangelista de Souza – Barão de Mauá, em 1854, e a linha de barcos a vapor, ligam o Rio de Janeiro à Raiz da Serra, e dão impulso à atividade industrial no município. Estrada União e Indústria, primeira estrada de rodagem brasileira, e primeira macadamizada da América do Sul, tem a construção iniciada em 1856 – quando a cidade contava com 6mil habitantes – e é inaugurada em 1861, ligando Petrópolis a Juiz de Fora. Em 1857 Petrópolis é elevada à categoria de cidade. Em 1883, a Estrada de Ferro Príncipe do Grão-Pará, mais tarde Leopoldina railway, é a primeira a subir a serra em cremalheira.

A indústria de tecidos encontrou fatores favoráveis na cidade como o clima úmido, a energia hidráulica e a mão-de-obra qualificada. Fábricas como a Imperial Fábrica de São Pedro de Alcântara, a Companhia Petropolitana, a Aurora, a Werner, a Santa Helena, a Da. Isabel e a Cometa faziam de Petrópolis o mais importante polo têxtil do país.

No final do século XIX, Petrópolis possuía cerca de 29mil habitantes, chegando a até 35mil no verão. De sua fundação até os dias de hoje, a cidade manteve a característica de abrigar casas de segunda-residência das camadas média e alta carioca, de veraneio, e de cidade turística, com forte ligação com a cidade do Rio de Janeiro, à época, capital federal. Por esta condição, Petrópolis recebia a elite política do país.

No início do século XX, o trecho Rio-Petrópolis era ainda bastante precário, com trechos intransitáveis no período de chuvas. Nessa época, o transporte de cargas era realizado pela ferrovia. A nova Rio-Petrópolis, que depois recebe o nome de rodovia Washington Luís, foi inaugurada pelo presidente em 1928, sendo a primeira asfaltada no Brasil.

Na década de 1940 há um aumento dos loteamentos de veraneio, ou segunda-residência, principalmente ao longo dos eixos rodoviários, com destaque para o distrito de Itaipava.

A aceleração da Industrialização do país, a intensificação da migração campo-cidade, principalmente para as cidades do sudeste do país, tem reflexos importantes na ocupação de Petrópolis. Até a década de 1950, a ocupação urbana estava concentrada no primeiro distrito, e ainda seguindo em grande parte o Plano Köeler, mantendo livres as encostas e avançando pelos vales urbanizados. A explosão demográfica deste período leva ao início da periferização do município, e abertura de novos loteamentos ocupando as encostas – ocupações irregulares, mas também loteamentos autorizados pela prefeitura.

A cidade sofre também uma perda em sua importância política, com a mudança da capital federal para Brasília.

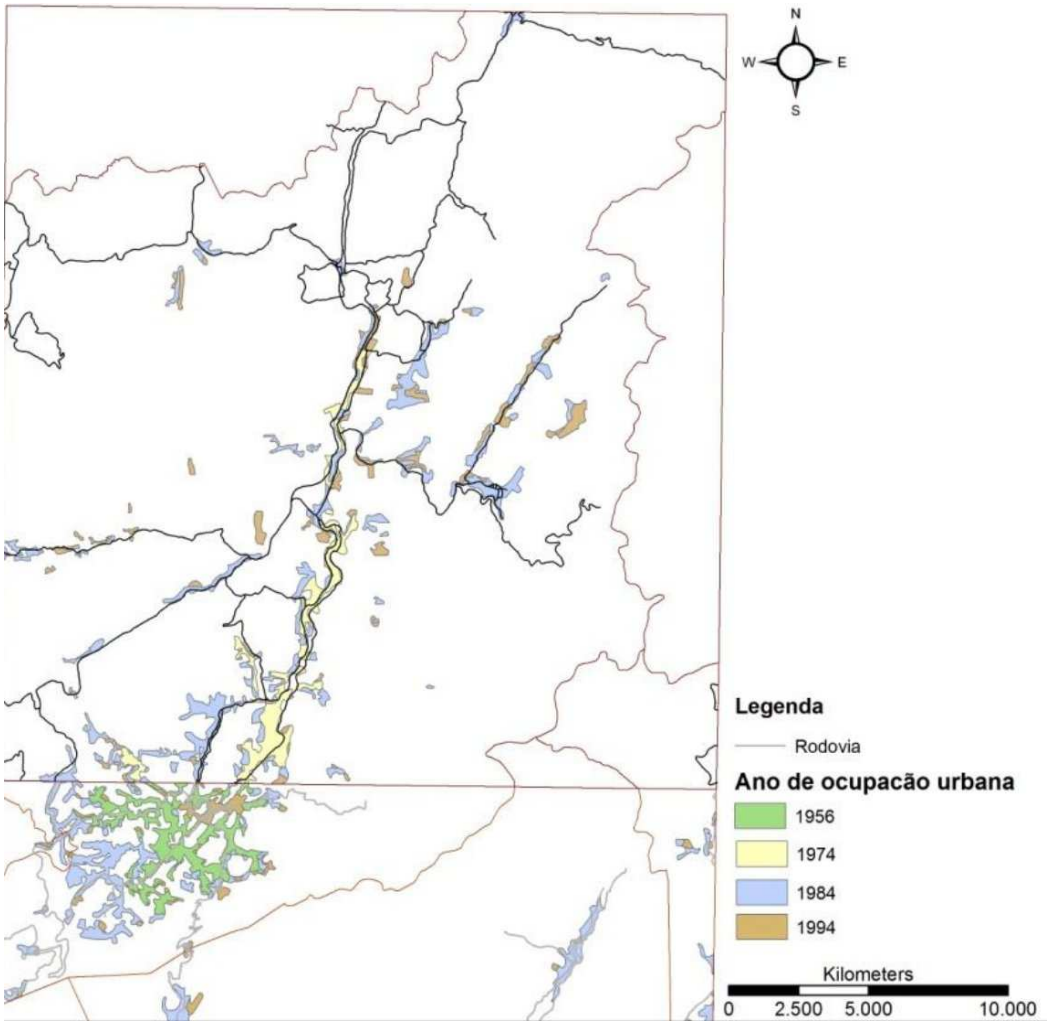
Na década de 1960 tem início o processo de perda de indústrias, até então principal atividade econômica do município, que vai sendo substituída pelo comércio e serviços. Como principais fatores, podemos apontar o que Julio Cesar Ambrozio (2008) identificou como deseconomias de aglomeração: congestionamentos no sistema viário, restrição de áreas disponíveis para a expansão industrial, custos elevados do solo urbano, restrições do zoneamento urbano, e limitações da infraestrutura existente. Verifica-se também uma migração de investimentos na indústria têxtil para São Paulo e novos polos industriais do Nordeste (Paraíba e Bahia).

Tabela - População, em números absolutos e taxa de crescimento, por década.

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
População	75.418	108.307	150.300	189.140	242.009	252.600	286.537	296.044
Taxa de Crescimento	-	1,44	1,39	1,26	1,28	1,04	1,13	0,36

Fonte: AMBROZIO, 2008, p. 79; IBGE, 2010.

Figura - Evolução da ocupação do município de Petrópolis



Fonte: Lemos, 2011, p. 105.

Houve de fato durante as décadas de 1960 e 1970 a redução no número de indústrias, com fechamento de grandes indústrias têxteis como Cia. Petropolitana, Aurora e Cometa, e redução no número de empregados. É dessa época a abertura de pequenas indústrias de malhas nucleadas na Rua Tereza, e do comércio de produtos de fábrica.

Em fins da década de 1970 há um maior reconhecimento do patrimônio histórico. Em 1979 um grupo de moradores se reúne defendendo ideais preservacionistas, e conquistam o

Decreto federal 80, de 1981, que atribui à cidade o título de Cidade Imperial, impedindo a demolição de construções históricas e construções que descaracterizassem o Centro Histórico. O Código de Posturas Municipais, redigido nos anos seguintes, incorpora valores de preservação histórico-culturais. (FCTP, 2007)

Petrópolis na Região Serrana

O município de Petrópolis possui 795,8km2, o que representa 11% da Região Serrana. A população total é de 295.917 habitantes, sendo 95% urbana, com densidade demográfica de 371,85 hab/km2(IBGE, 2010). A baixa densidade1 está relacionada às características naturais e condições de ocupação do município, compostas por extensas áreas de declividades acentuadas e áreas de preservação ambiental - áreas cobertas por vegetação, nascentes e vales, dentre outras.

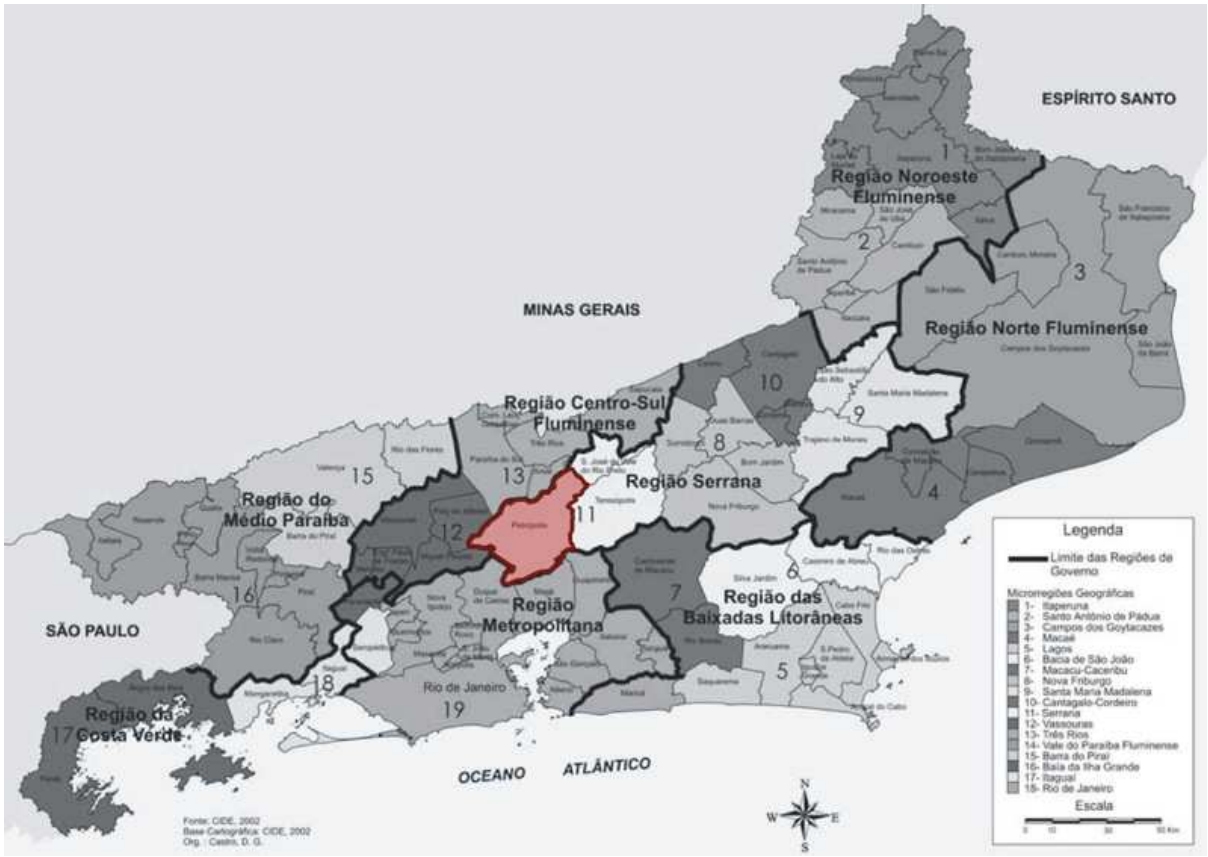
As relações econômicas e de fluxos populacionais entre Petrópolis e a capital do estado, Rio de Janeiro, foram estabelecidas muito antes do processo de aceleração de industrialização e crescimento populacional do século XX. Desde sua constituição, a ocupação do território esteve ligada ao desenvolvimento social e econômico da capital, seja pelas residências de veraneio e instalações turísticas, seja na produção econômica ao longo dos eixos ferroviário e rodoviários, impulsionadas pela proximidade e acessibilidade ao Rio de Janeiro.

O principal acesso à Petrópolis é pela BR-040, a Rio-Belo Horizonte. São outros acessos à cidade: BR-495, que faz a ligação do distrito de Itaipava a Teresópolis; a Estrada União Indústria faz conexão com a RJ-134 para São José do Vale do Rio Preto, na altura do distrito de Posse; a RJ-107 faz conexão com Magé, a RJ-117 conecta Araras com Paty do Alferes; e a RJ-123 conecta Pedro do Rio a Paty do Alferes. (PMP, 2011)

Petrópolis integrou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro de sua criação, em 1974, até 1993, quando na nova divisão de Regiões de Governo do estado passou a compor a Região Serrana.

1Em comparação, o município do Rio de Janeiro possui densidade de 5.265,81hab/km2, mas ainda assim, sendo dos municípios mais populosos e povoados da região serrana, que possui 116,02 hab/km2.

Figura - Inserção do município de Petrópolis nas regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: CIDE, 2002.

A Região Serrana é composta pelos municípios de: Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes.

Representa 5% da população do estado (74% da população do estado está na Região Metropolitana), sendo 37% em Petrópolis, seguido de 23% em Nova Friburgo e 20% em Teresópolis, os três maiores municípios da região em população e importância econômica. Petrópolis é o 9o município em população do estado.

Seguindo a dinâmica do Estado e da Região, o PIB do município é crescente, principalmente a partir de 2004, como podemos observar nas tabelas e gráficos a seguir.

Tabela - Produto Interno Bruto, segundo as regiões de governo e municípios

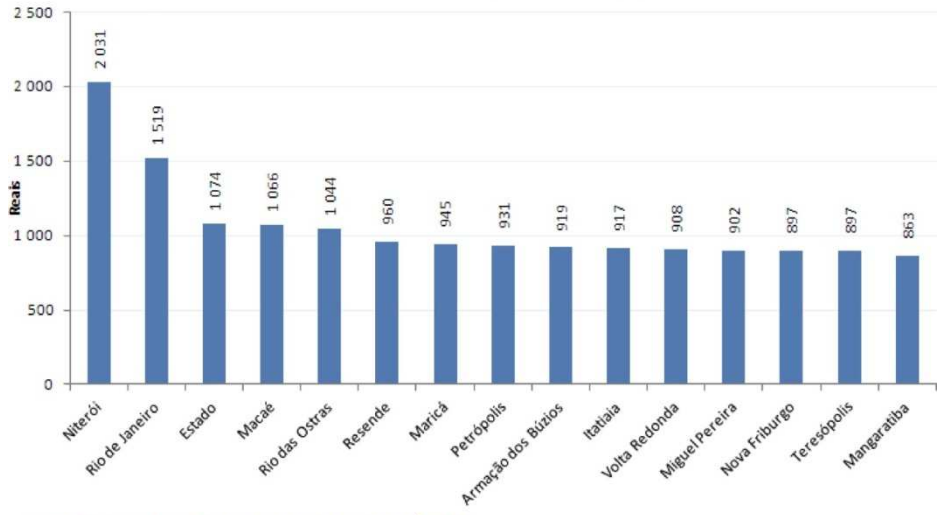
	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Estado	127 218 908	139 754 795	152 098 914	171 371 993	188 014 960	222 945 041	247 017 528	275 327 129	296 767 784	343 182 068	353 878 136
Região Metropolitana	99 873 172	106 893 588	116 422 943	128 725 880	137 896 576	162 346 526	174 074 818	186 947 494	209 333 908	232 809 369	254 105 138
Região Noroeste Fluminense	1 481 439	1 555 788	1 595 377	1 720 740	1 997 406	2 251 339	2 858 932	2 943 158	2 811 451	3 146 764	3 802 777
Região Norte Fluminense	5 966 173	9 065 020	9 938 735	12 827 544	15 794 092	18 457 907	25 171 591	34 110 584	32 044 611	44 679 033	31 975 443
Região Serrana	4 935 927	5 249 558	5 407 502	6 420 432	6 860 885	7 650 261	8 234 935	9 442 850	10 072 125	11 591 578	13 219 748
Petrópolis	2 035 687	2 204 652	2 292 940	2 851 514	2 963 803	3 174 811	3 708 451	4 505 347	4 797 486	5 432 594	5 831 205
Região das Baixadas Litorâneas	3 647 780	4 764 679	5 451 416	7 158 242	8 384 816	10 058 665	14 468 954	18 823 904	16 812 558	20 309 612	16 163 185
Região do Médio Paraíba	8 474 849	9 231 700	10 019 278	10 947 873	13 190 511	17 043 339	15 759 681	16 449 537	17 796 396	21 462 592	25 076 244
Região Centro-Sul Fluminense	1 466 429	1 549 244	1 635 562	1 763 711	1 981 216	2 139 474	2 273 652	2 502 743	2 753 367	3 169 877	3 616 271
Região da Costa Verde	1 373 138	1 445 218	1 628 101	1 807 571	1 909 457	2 997 530	4 174 965	4 106 859	5 143 368	6 013 242	5 919 331

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ/ Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas

Fonte: CEPERJ e IBGE. Elaboração: Demacamp, 2012.

O PIB per capita é de R$ 18.505, e a renda domiciliar per capita de R$931,00 está entre as maiores do estado, e apenas um pouco abaixo da média estadual de R$1.074,00, puxada pelas rendas dos municípios de Niterói e Rio de Janeiro.

Gráfico - Rendimento domiciliar per capta. Estado do Rio de Janeiro, 2010, segundo municípios selecionados



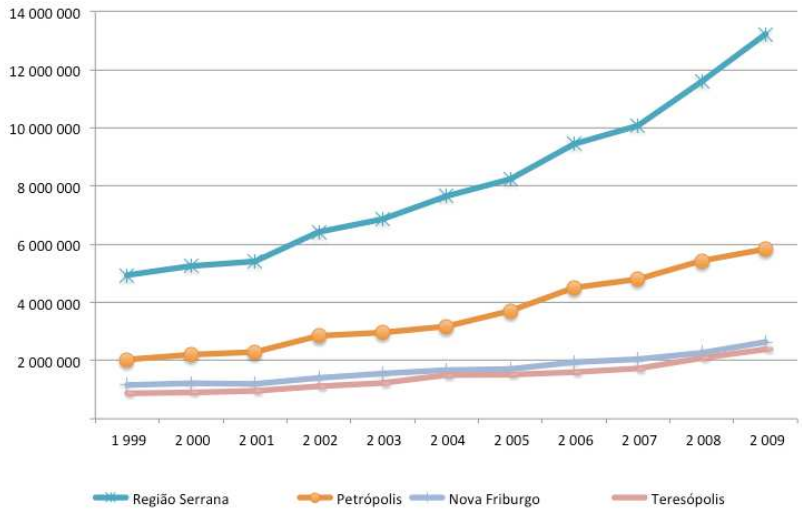
Fonte: IBGE, resultado preliminar do universo Censo Demográfico 2010. Elaboração: Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas.

A economia da Região Serrana representa 3,6% do PIB Estadual (2008), que é fortemente concentrado na Região Metropolitana da capital e regiões produtoras de petróleo. Entre 2003 e 2008 o PIB Serrano teve recuo de somente 0,1 ponto percentual na participação estadual, o que é positivo considerando o aumento de quase 6 pontos do Norte Fluminense, em função da expansão da indústria de petróleo e gás.

A Região Serrana destaca-se no Estado como "celeiro estadual", ao lado do Norte Fluminense, representando 28,4% do PIB agropecuário (2008), com crescimento de praticamente 8 pontos nos últimos 5 anos, concentrado principalmente em Teresópolis. Os setores de serviços e indústria, apesar de pouco representativos no contexto do estado, são os principais componentes do PIB da região, com respectivamente 70,47% (24,6% se refere à administração pública) e 21,9% do total. (IBGE, 2008; In TCE-RJ, 2010)

Petrópolis, com PIB de R$5.831 milhões, é o município de maior expressão econômica da região, seguido de Nova Friburgo e Teresópolis. Entre 1999 e 2009, teve crescimento de 186%. (PMP, 2011)

Gráfico - Produto Interno Bruto, região serrana e municípios selecionados – 1999-2009

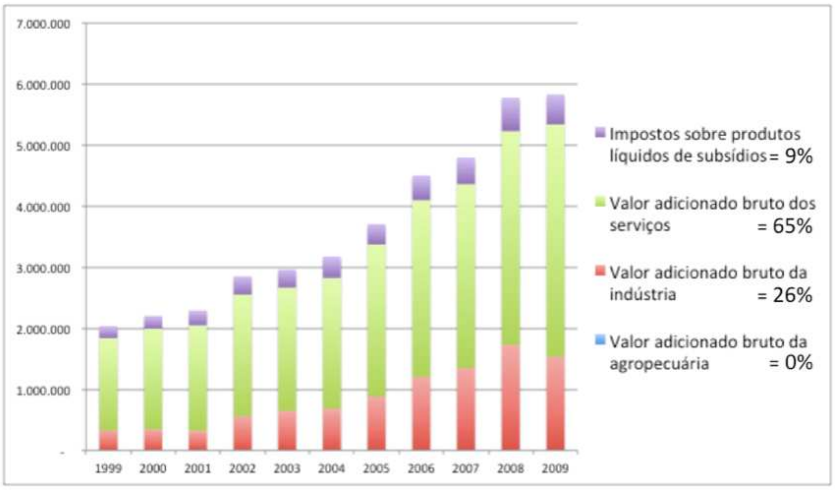


Fonte: IBGE e CEPERJ. Elaboração: Demacamp, 2012.

Os serviços representam o maior valor adicionado (65%), com destaque para o comércio e turismo, seguido da indústria, principalmente minerais, indústria de transformação e da construção civil, representado 26%. A produção industrial e o setor de serviços são também responsáveis pela elevada renda per capita.

A agricultura representa menos de 1% do PIB. Em 2010 praticamente 50% foi proveniente da produção de tomate, seguida de banana, laranja e mandioca, que juntos somam 88% do PIB neste setor. Estão também presentes a floricultura, fruticultura e olericultura, em áreas produtoras de pequenas e médias propriedades. (PMP, 2011)

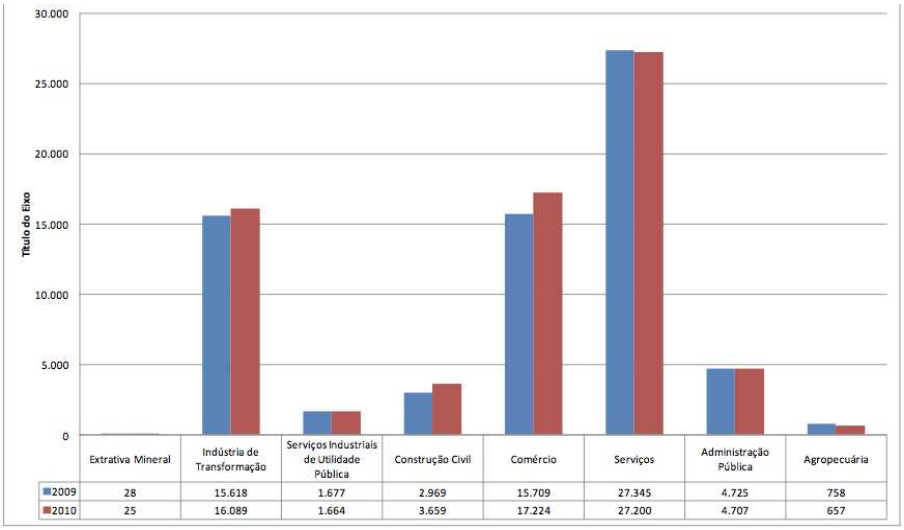
Gráfico - Produto Interno Bruto do município de Petrópolis, por setor de atividade, 1999-2009



Fonte: IBGE. Elaboração: Demacamp, 2012.

O setor que mais emprega no mercado formal na região é de serviços, seguido da indústria e comércio. O emprego formal representa, no entanto, apenas 48% da PEA Ocupada na região (IBGE, 2000).

Gráfico - Evolução dos empregos formais no município



Fonte: PMP, 2011

Nos últimos anos verifica-se um aumento do emprego formal na região, de 3,4% entre 2009 e 2010, com destaque para o aumento de 18,9% na construção civil e queda de 15,4% na agricultura.

Entre 2006 e 2009 houve um aumento de 10,32% no número de empresas no município. A maior concentração de empregos formais está nas microempresas, com 86%, seguidos dos estabelecimentos de pequeno porte, com 13,3%, e apenas 0,7% nos de médio e grande porte somados. A distribuição das empresas por setor de atividades: comércio e reparação de veículos (42%), Indústria de transformação (12%), Atividades administrativas e serviços complementares (8%), Alojamento e alimentação (8%).

O índice de pobreza do município passou de 21,5% em 1991 para 13,9% em 2000. Em 2010 houve um ligeiro aumento para 15,97%, mas permanecendo bem abaixo da média estadual de 32,2%. O município está na 12a posição, dos 92 do estado. (IBGE, 2010)

Na região, o ensino técnico e superior está concentrado nos municípios com mais de 20 mil habitantes e nos três maiores municípios:

Tabela - Concentração da oferta de ensino técnico e superior, por município

	FAETEC/RJ	CEFET/MEC	SENAI/SENAC/SESI	Universidades e Faculdades
Petrópolis	CETEP, CEPTI e IST	1 Unidade Descentralizadas do CEFET Celso Suckow Fonseca / RJ 40 vagas no ensino técnico e 120 na graduação	SENAC: sede da Regional Serrana do Sistema Firjan 3.155 matrículas SENAI: 2 unidades, 3.154 SESI: 1 unidade	1 universidade e 4 faculdades 8.873 matrículas
Nova Friburgo	CVT	1 Unidade Descentralizadas do CEFET Celso Suckow Fonseca / RJ 80 vagas no ensino técnico, 120 na graduação de 65 em pós-graduação lato sensu	SENAC 509 matrículas SENAI: 1.844 matrículas SESI: 2 unidades	1 faculdade 6.139 matrículas
Teresópolis	CETEP	-	SENAC 1.143 matrículas	1 faculdade 3.832 matrículas
Bom Jardim	CETEP e CVT	-	-	-
São José do Vale do Rio Preto	CETEP	-	-	-

Fonte: Ministério da Educação, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Serviço Nacional de Aprendizagem Social (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Elaboração: Demacamp, 2012.

Investimentos recentes e previstos

Os investimentos anunciados para 2010/2012 para o Rio de Janeiro, segundo a Firjan, chegam a R$ 126 bilhões, em quatro grandes eixos de desenvolvimento: o Norte, ancorado pela construção do Complexo Portuário do Açu e na exploração de petróleo; o Leste, com o Comperj; o eixo de Sepetiba, derivado da competitividade logística da região; e o eixo Sul, cujo motor será a retomada da construção de Angra 3. Ainda segundo a Firjan, 62% dos investimentos previstos para este período deverão beneficiar várias regiões.

Os maiores investimentos previstos na região são relacionados à recuperação da infraestrutura, decorrentes dos impactos recentes das chuvas. Estas, apesar de acarretarem em grandes perdas localizadas, não têm impactado em seu crescimento econômico. Em 2011, estima-se o prejuízo de cerca de R$ 270 milhões na agricultura – concentrada em Teresópolis – principalmente em função da perda da produção, paralisação das atividades e destruição da infraestrutura. O turismo, setor no qual Petrópolis se destaca na região, também teve forte impacto com prejuízo da ordem de R$30 milhões, e queda de 90% da ocupação nos primeiros meses de 2011.

Em 2011, a Secretaria Estadual de Obras destinou recursos da ordem de R$ 700 milhões para a região, destinados à construção de unidades habitacionais, estradas, contenção de encostas e infraestrutura. Somam-se os investimentos previstos para setores específicos, a exemplo dos R$ 10 milhões liberados para a recuperação do turismo; financiamentos especiais disponibilizados pelo BNDES para a iniciativa privada (R$ 400 milhões); e investimentos privados. Destaca-se a instalação de empresas de tecnologia na região, a exemplo do primeiro Laboratório de Pesquisas da companhia IBM no Hemisfério Sul, inaugurado em Petrópolis, em 2011.

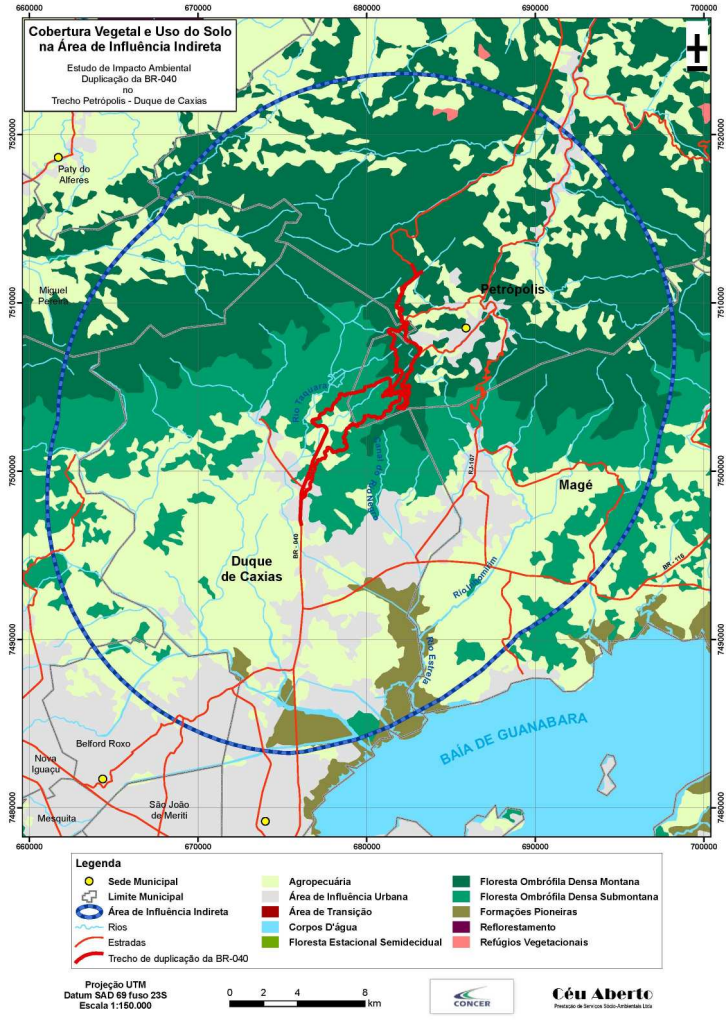
Deverão ainda ter grande impacto na região duas grandes obras de infraestrutura de transportes do estado: a duplicação de trecho da BR-040, e o Arco Metropolitano.

A duplicação da pista de subida da serra, BR-040, no trecho Rio-Petrópolis, em implementação pela CONCER – Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio, tem como objetivo adequar à rodovia ao aumento do tráfego pesado, particularmente caminhões e carretas de carroceria estendida, e ampliação da capacidade de suporte da rodovia, já próxima de seu limite. Com essa obra, o novo acesso à cidade se dará mais a norte, em área dentro da

reserva do Tinguá, por meio de um túnel de comprimento de cerca de 5 quilômetros. A obra deve também resultar na redução do risco de acidentes e bloqueios da pista2.

Ao mesmo tempo, a obra de duplicação da subida da serra também deverá transformar a conhecida rodovia Washington Luiz em Estrada Parque, ou seja, em um eixo de deslocamento favorável ao desenvolvimento de atividades econômicas, especificamente do setor do turismo ecológico. Tal ação demandará maior controle da ocupação do solo na divisa entre Duque de Caxias e Petrópolis[3].

Figura - Cobertura vegetal e uso do solo na área de influência indireta – EIA-RIMA – duplicação BR 040 – trecho Petrópolis – Duque de Caxias



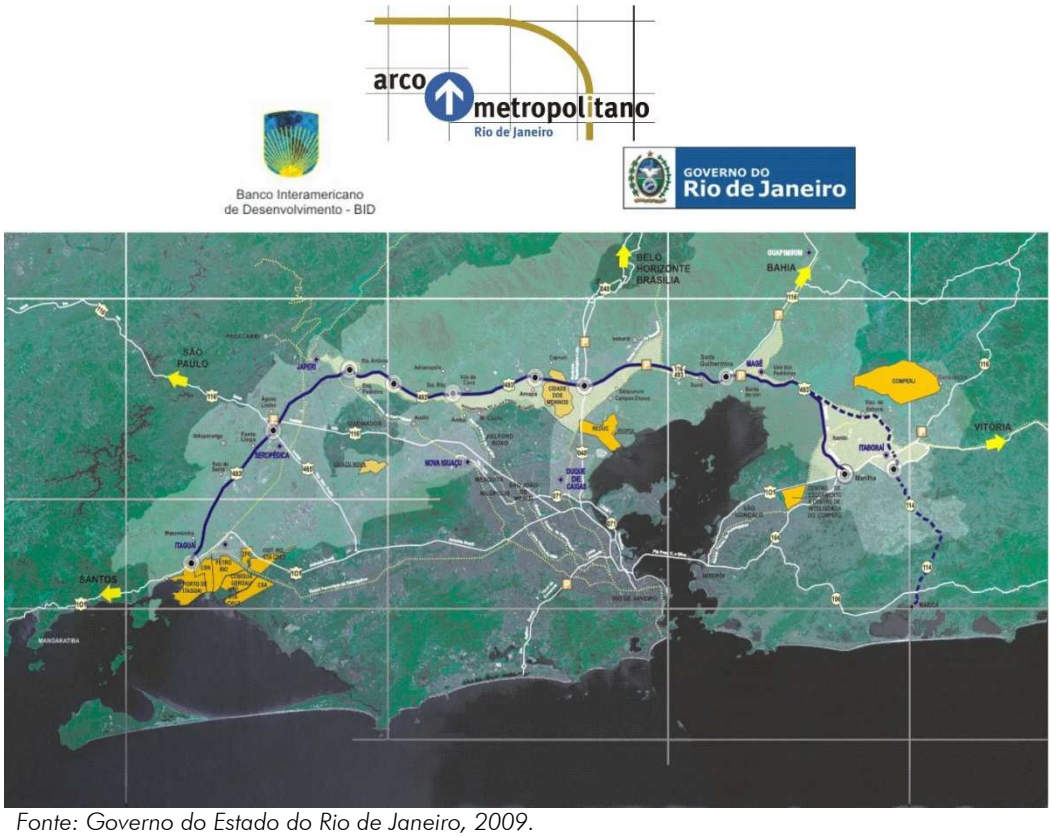
Fonte: Relatório de Impacto Ambiental da nova subida da serra (duplicação da BR-040) – trecho Rio-Petrópolis, 2010.

2Relatório de Impacto Ambiental da Nova Subida da Serra, CONCER, 2010. Processo IBAMA n. 2009.08.020.0058318.

3 Informações obtidas no site da CONCER: http://www.concer.com.br/Investimentos/NovaSubidadaSerra.aspx

O Arco Metropolitano tem conclusão prevista para dezembro de 2012 e é uma das principais obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com custo estimado em R$ 965 milhões, deverá interligas as rodovias BR-040, BR-101, BR-116, BR-493 e BR-465, totalizando 70,9km, e abrangendo oito municípios – Itaboraí, Magé, Guapimirim, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí. O consórcio responsável por construir o Arco Metropolitano engloba oito construtoras: Odebrecht, Andrade Gutierrez, Carioca, Queiroz Galvão, OAS, Camargo Corrêa, Delta e Oriente. Atualmente, A estimativa é que a obra reduza em até 20% os custos de transportes de mercadorias entre o Porto de Itaguaí e sete estrados brasileiros4, dentre eles Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, com acesso pela via BR-040, que atravessa o município de Petrópolis.

Figura - Traçado do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro e principais empreendimentos previstos



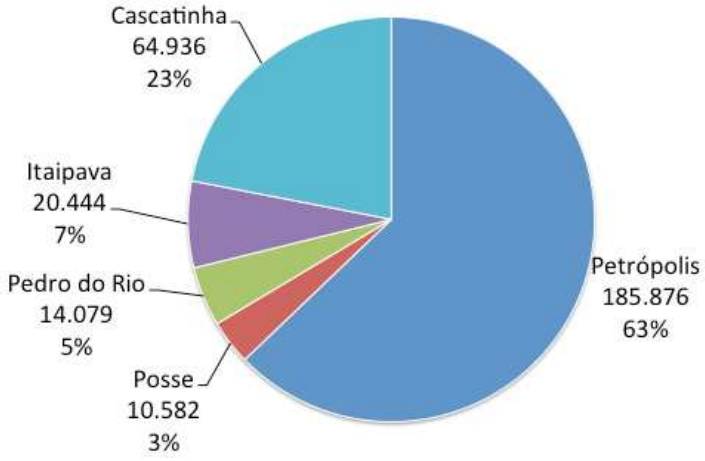
Fonte: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

4Conforme estudo realizado pela Avaliação dos Impactos Logísticos e Socioeconômicos da Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, encomendado pelo Sistema Firjan e pelo Sebrae-RJ ao Centro de Estudos em Logística da Coppead/UFRJ e à Tendências Consultoria. Fonte: www.cimentoitambe.com.br, maio de 2011 e Apresentação de Vicente Loureiro, Subsecretario de Estado da Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro, março de 2009.

Caracterização geral da ocupação urbana

A maior parte da população do município está concentrada no distrito de Petrópolis, ou primeiro distrito, conforme gráfico abaixo. É a área de ocupação mais antiga, e mais consolidada. Até a década de 1950, a ocupação urbana estava limitada a esta área, conforme se pode verificar no mapa da evolução urbana já apresentado.

Gráfico - Distribuição da População nos Distritos do Município de Petrópolis, 2010



Fonte: PMP, 2011, com base nos dados do Censo IBGE, 2010. Elaboração Demacamp, 2012.

A partir dos anos 1950, houve um aumento e espraiamento da população nos distritos periféricos, e avanço da ocupação nas encostas. A ocupação urbana, as atividades econômicas e empregos, no então, mantêm-se ainda fortemente concentradas no primeiro distrito, seguidos por Cascatinha e Itaipava.A cidade sempre foi caracterizada por receber uma população flutuante de turistas e veranistas. A partir da década de 1940 verifica-se a abertura de novos loteamentos de segunda residência ao longo da BR-040, principalmente no distrito de Itaipava. A partir da década de 1970, passam a ser abertos também condomínios fechados (Lemos, 2011).

O distrito de Petrópolis é o que apresenta população de maior renda, seguido pelos distritos de Cascatinha e Itaipava, nas áreas de maior acessibilidade e próxima aos corredores comerciais.Os distritos Posse e Pedro do Rio, que pode ser identificados como periféricos por possuírem as maiores distâncias da área central, concentram população de baixa renda de modo mais homogêneo, conforme mostra o mapa abaixo. São também os distritos com menor quantidade de equipamentos públicos, e menor concentração de empregos (Lemos, 2011). A

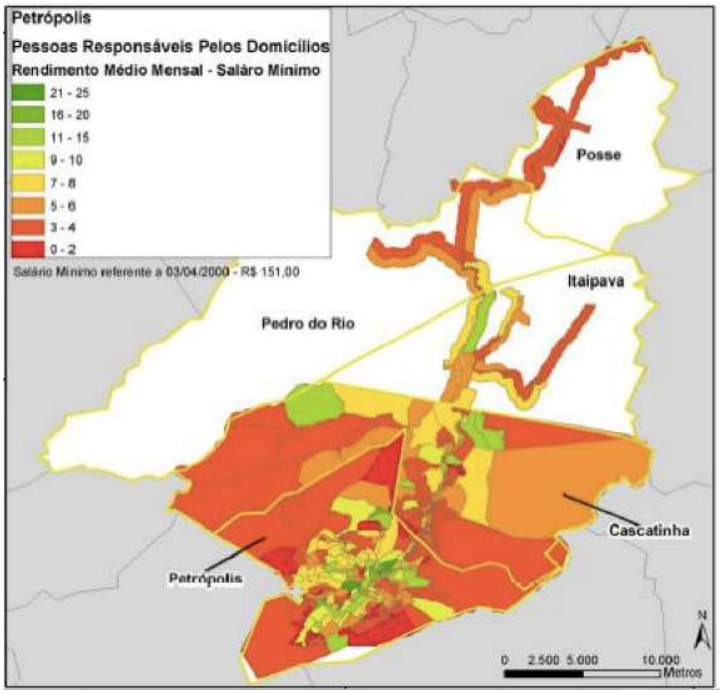
população de baixa renda está nas áreas de pior acessibilidade, nas ocupações irregulares de encosta e fundos de vale. São áreas de ocupação mais recente e com menores condições de infraestrutura.

Tabela - Rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio e classes sociais por unidade de análise (bairros)

	ZONA	RENDIMENTO	CLASSE SOCIAL
Zonas periféricas	1 - Posse 1	574,25	Baixa
	3 - Posse 2	471,89	Baixa
	7 - Pedro do Rio 2	622,22	Baixa
	14 - Itaipava 3	951,63	Média
	15 - Santa Mônica	975,84	Média
	16 - Itaipava/ Benfica/ Madame Machado/ Cuiabá	768,05	Média
	17 - Itaipava/ Cuiabá	739,52	Média
Área central	41 - Mosela/ Castrioto/ Duarte da Silveira	726,28	Média
	43 - Duchas/ Quarteirão brasileiro/ Roseiral	631,17	Baixa
	51 - Bingen	1025,16	Média
	52 - Centro	2058,99	Alta
	55 - Vila Militar/ Val Paraíso	1283,01	Alta
	56 - Coronel Veiga/ Val Paraíso	1711	Alta
	57 - Morin/ Centro	940	Média
	59 - Simléria/ Alto da serra/ Castelânea/ Saldanha Marinho	891,86	Média

Fonte: Lemos, 2011. CENSO 2000

Figura - Rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio e classes sociais por unidade de análise (bairros)



Fonte: PMP, 2011.

Infraestrutura urbana

Com relação ao saneamento básico, apenas 58,7% dos domicílios possuem abastecimento de água com acesso à rede de distribuição, sendo 18,7% através de poço ou de nascente localizado na propriedade, e 22,2% poço ou nascente fora da propriedade. O esgotamento sanitário atinge cerca de 70% dos domicílios com rede coletora. Porém, deve-se atentar para o fato de que o sistema é de coletora mista com tomada de tempo seco, ou seja, são coletados de forma conjunta o esgoto sanitário e as águas pluviais, ocasionando que em períodos de muita chuva, o esgoto desemboca diretamente nos cursos d'água, sem tratamento. A coleta de lixo atende 99,1% dos domicílios. (PMP, 2011).

A energia elétrica ainda não chega a todos os domicílios, restando 15,9% sem acesso (PMP, 2011). O fornecimento de energia elétrica é realizado pela concessionária Ampla, que está investindo R$14,2 milhões em obras de manutenção e substituição da rede elétrica, instalação de

novos equipamentos para a proteção da rede e mutirões de poda de árvores em Petrópolis, Teresópolis e Areal. A concessionária conta também com empréstimo da Eletrobrás para a reconstrução da rede atingida pelas chuvas. (Tribuna de Petrópolis, 2010)

Com relação à infraestrutura para o desenvolvimento de atividades econômicas, além das condições de acessibilidade através das rodovias federais e estaduais apresentadas acima, destacamos o acesso ao gás natural, e a estrutura de tecnologia da informação.

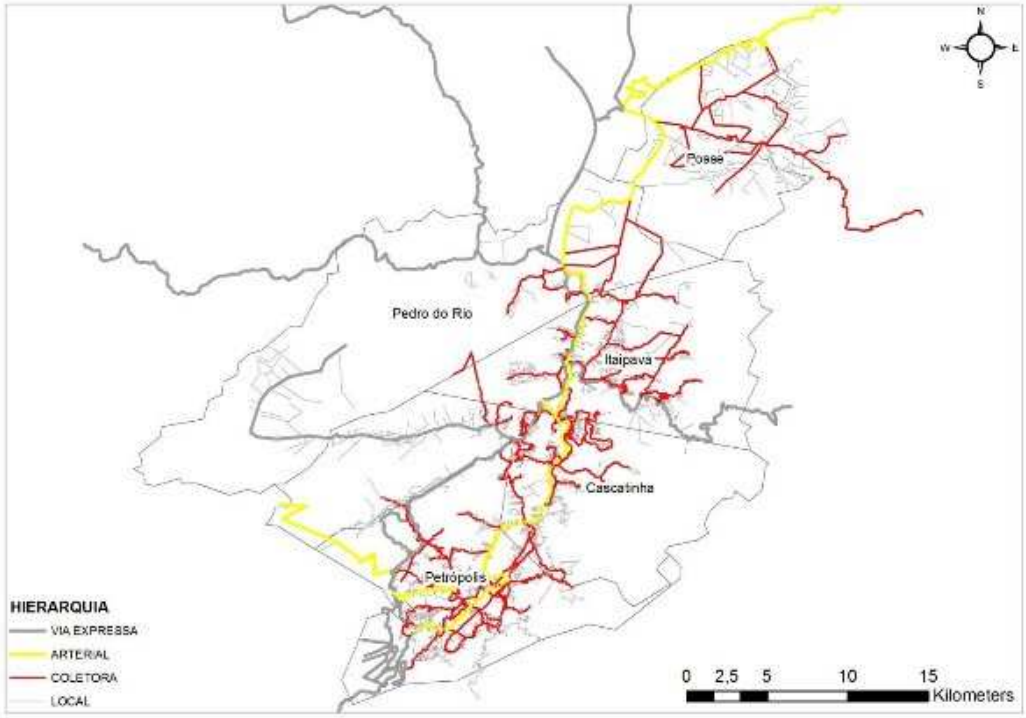
Petrópolis é atendido por gasoduto de alta pressão, da Companhia Estadual de Gás (CEG Rio), inaugurado em 2004. Atualmente a rede atende 3mil clientes residenciais, nove postos de Gás Natural Veicular (GNV) e dez indústrias, localizadas no Centro, Quitandinha e Valparaíso. Há planos para expansão para novos distritos, como Itaipava. (Diário de Petrópolis, 2011). Petrópolis conta com a melhor estrutura de tecnologia da informação da Região Serrana. A cidade tem acesso tem acesso ao tronco de fibra óptica que liga o Rio de Janeiro a Belo Horizonte e, conta com rede até o centro da cidade e bairros como Corrêas, Nogueira e Itaipava. O município está com projeto em análise objetivando sua integração à Rede Comunitária de Educação e Pesquisa – Redecomep, infraestrutura de fibra óptica própria voltada para as instituições de pesquisa e educação superior, uma iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), coordenada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). (Movimento Petrópolis-Técnopolis, 2012)

Sistema Viário

O sistema viário apresenta-se como corredores lineares, de configuração radial, entre as montanhas. A malha viária existente é caracterizada pelo restrito número de vias arteriais, e predominância de vias estreitas. Apenas 8,14% das vias possuem mais de uma faixa.

O sistema viário local é composto predominantemente por ruas estreitas e íngremes, com pavimento em paralelepípedo (67,69% das vias do município), dando acesso às ocupações nas encostas. (PMP, 2011)

Figura - Hierarquia do Sistema Viário



Fonte: Lemos, 2011.

O diagnóstico do sistema viário elaborado pela prefeitura constatou que as vias principais encontram-se saturadas, e há um favorecimento do automóvel em detrimento aos demais meios de transporte, não motorizados e coletivo. Dois fatores principais reforçam este cenário: restrição topográfica limita a largura das vias e a implantação de vias alternativas para atendimento ao tráfego de passagem; e há uma ausência de áreas para o estacionamento de automóveis na periferia do sistema, que possibilitaria a integração com o transporte de massa. (PMP, 2011)

Com relação ao número de veículos, enquanto a população de Petrópolis apresentou taxa de crescimento de 2,21% entre 2001 e 2011, a frota total de veículos cresceu 65,2% (chegando a 119.192 veículos em 2011), a de

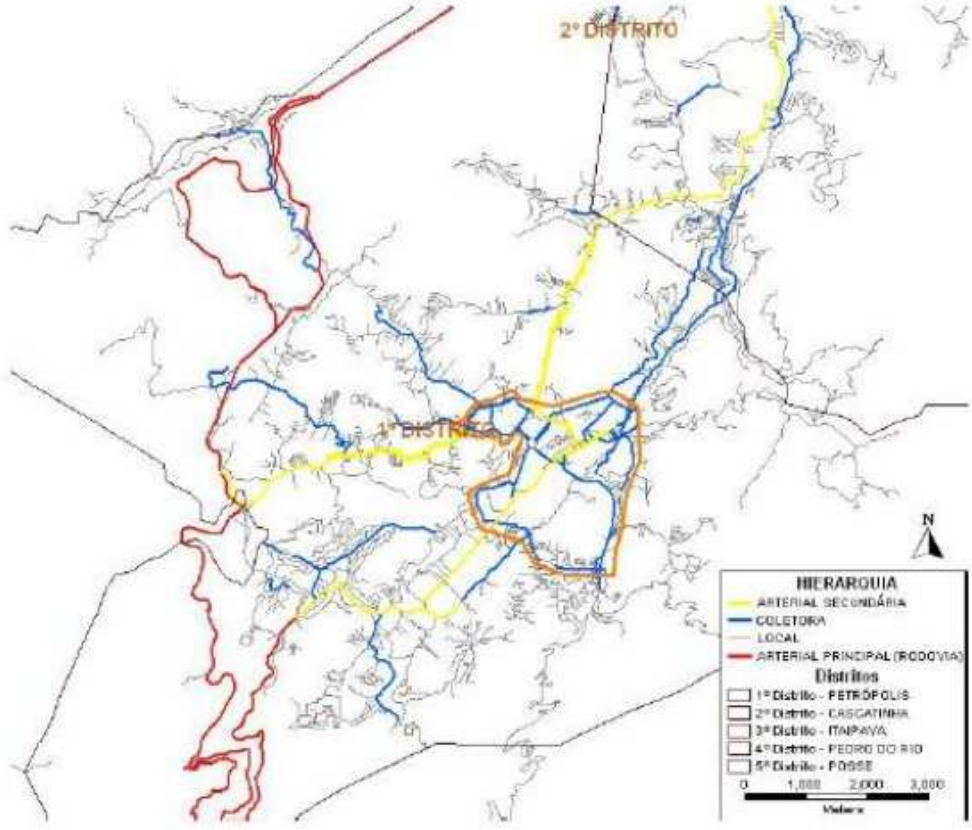
automóveis cresceu 46,5% e a de motocicletas 261% (Denatran, 2011, apud PMP, 2011). O índice de motorização, ou seja, a quantidade de veículos por 100 habitantes no Estado do Rio de Janeiro é 30, enquanto em Petrópolis é 40. (PMP, 2011). Se formos considerar a quantidade de veículos por habitante, em Petrópolis, chegamos ao número de 0,4 veículos por habitante.

A Área Central de Petrópolis, com cerca de 5km2, com raio aproximado de 1.500m, que apresenta as condições mais críticas relacionadas às infraestruturas e serviços viários e de transportes. Nessa área o sistema viário está mais estruturado, com vias arteriais, coletoras, e vias

que chegam a ter 4 faixas. Mas essa rede mostra-se insuficiente para absorver o afluxo de veículos. São identificados conflitos como: elevadas taxas de acidentes, extensas filas veiculares nos horários de pico nas principais interseções e disputa por vagas para estacionamento, assim como significativos impactos no patrimônio histórico. (PMP, 2011; Lemos, 2011)

A análise de desempenho das vias, elaborada pela Prefeitura de Petrópolis (PMP, 2011), através de um comparativo entre os distritos com relação à densidade e extensão ponderada das vias, demonstra que o centro possui acessibilidade excelente, Itaipava regular (indicador 51), e Cascatinha fraco (indicador 36). Pedro do Rio e Posse possuem, por este indicador, acessibilidade péssima. No entanto, quando ponderada a extensão das vias pelo número de habitantes por distrito, Pedro do Rio e Itaipava aparecem com desempenho excelente, Petrópolis e Cascatinha fraco, por serem distritos mais populosos, e Posse péssimo. A análise do sistema viário reafirma a posição de periférica de Posse e Pedro do Rio. (PMP, 2011)

Figura - Hierarquia funcional das vias do 1o Distrito e Delimitação da Área Central

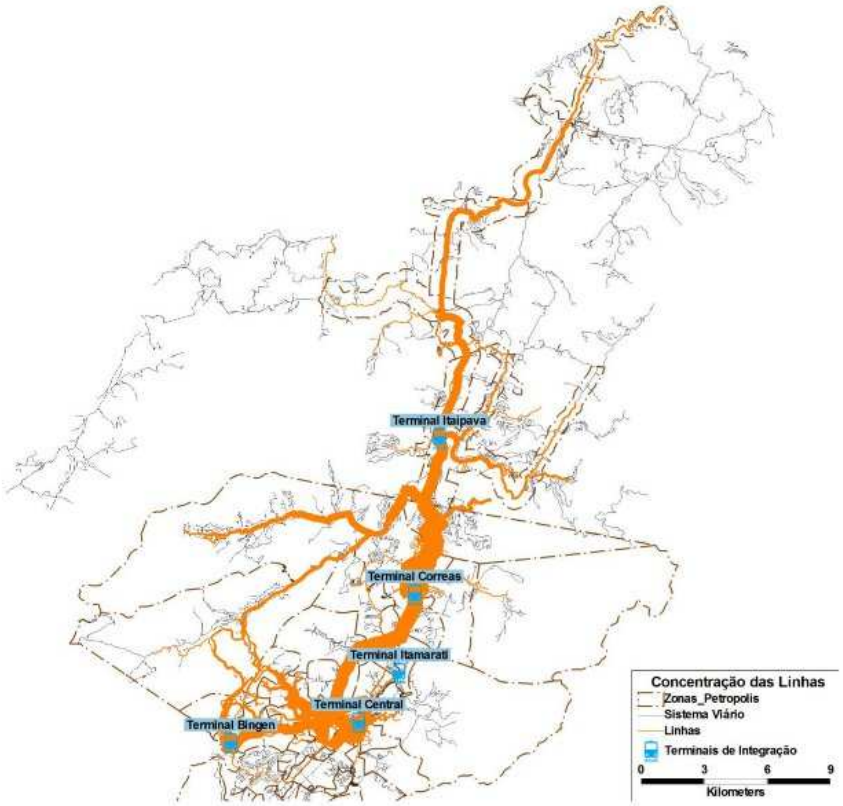


Fonte: Lemos, 2011

Ainda segundo esta análise, não se esperam mudanças significativas nos níveis de acessibilidade por meio de intervenções na configuração da rede viária, pelas limitações apontadas. Como solução, devem ser buscadas ações para a atração de investimentos e novos empreendimentos nos distritos periféricos, respeitando suas vocações e especificidades. (PMP, 2011)

Com relação ao transporte coletivo, as linhas existentes fazem a conexão dos bairros periféricos (captação de passageiros), com áreas de alta concentração de empregos e acessos a serviços e bens de consumo: centro e ao longo dos eixos viários radiais. Na área central os coletivos representam 27% do total de veículos, enquanto que nas demais áreas este volume é de 17,1% no pico da manhã e 13,3% na tarde. 68% dos coletivos passam pela área central, onde se verifica um adensamento excessivo de veículos, provocando congestionamentos.

Figura - Rede de Transporte Coletivo – Superposição de Linhas



Fonte: PMP, 2011

Principais polos econômicos do município

Petrópolis é considerado um polo de moda e confecção e responde por cerca de 7% do PIB do setor têxtil-vestuário do Estado do Rio de Janeiro (RAIS-2001). O polo originou-se da tradição de indústria têxtil do município, que teve seu auge no início do Século XX, e alcançou forte desenvolvimento com a consolidação da "Rua Teresa", considerado o maior shopping a céu aberto do Brasil, que atrai cerca de 600 mil visitantes/ano.

Segundo as informações da RAIS-2001, o conjunto de atividades relacionadas ao setor têxtil-vestuário em Petrópolis envolvia 1.174 estabelecimentos, gerando 6.427 postos de trabalho. Alguns segmentos assumem maior importância neste arranjo. Considerando a mesma fonte é possível destacar a presença de 21 estabelecimentos que empregavam 523 pessoas, na fabricação de tecidos de malha, bem como de 251 estabelecimentos empregando 2.803 pessoas na confecção de outras peças do vestuário. Destaca-se também, o comércio de artigos do vestuário, com 874 empresas de varejo, que respondem por cerca de 2.300 postos de trabalho Há predominância de pequenas e microempresas no polo, com um tamanho médio de 5,6 empregados para o total das atividades - em razão principalmente do peso do comércio varejista de artigos de vestuário. Nos segmentos de tecelagem de fios e filamentos e de fabricação de tecidos de malha, a maior parcela do emprego concentra-se na faixa intermediária entre 100 e 499 empregados. A produção se destina principalmente para o mercado interno. Conforme pesquisa realizada em 2010 pelo Instituto de Pesquisa de Opinião e Treinamento - IPOT, a Rua Teresa e imediações em Petrópolis abrigam cerca de 800 pontos de venda de confecções, sendo 565 empresas formais e 235 informais, 121confecções (80 legalizadas e 41 irregulares) e 173 facções (apenas 11 formais).

Na organização do polo, destaca-se a atuação da Associação da Rua Teresa – Arte, que foi criada em 2000 e reúne os principais empresários da região. Em 2008 foi instalado o Conselho de Moda de Petrópolis, composto pela Arte, Associação de Empresários do Bingen, Central Eletrônica de Negócios, Sebrae, Firjan/Senai Moda, Sindicato das Indústrias de Confecção de Petrópolis e Prefeitura. As entidades têm a responsabilidade de gerir o projeto de APL e todos os seus desdobramentos.

Tabela -Pólos de Compras e Turísticos

Bingen	Entrada da cidade. Roupas e acessórios de moda a preços de fábrica (varejo e atacado). Fábricas de móveis, antiquários, tecidos para decoração e artesanato.
Rua Teresa	Vocação como polo de moda desde 1916, impulsionada pela indústria têxtil. Décadas de 50/60 com declínio das fábricas se torna um ponto de confecções. Polo nacional de roupas e acessórios de moda a preços de fábrica (atacado e varejo).
Itaipava	Polo turístico a 15 km do Centro Histórico. Acesso direto pela BR 040. Gastronomia ("Vale dos Gourmets"), hotéis e pousadas. Lojas de cerâmica, móveis, decoração, roupas, acessórios de moda, antiquários e artesanato.
Feirinha de Itaipava	Acesso pela BR-040, vindo do Rio de Janeiro. A feira existe desde 1990. Variedade de produtos com preço de fábrica: artesanato, brinquedos, calçados, bolsas, cosméticos, artigos de couro e decoração, acessórios, perfumes, roupas.
Rua 16 de Março e Rua do Imperador	Localizada no Centro Histórico. Possui comércio diversificado: shopping centers, lojas de roupas e calçados, de conveniências, presentes, informática, perfumarias, joalherias, livrarias, restaurantes, cinemas, entretenimento e agências de viagens. Concentração de serviços.

Fonte: Fundação de Cultura e Turismo Petrópolis e PMP, 2011.

O turismo na Região Serrana tem uma longa tradição, com origem em Petrópolis, a Cidade Imperial, muito utilizada pela Coroa Portuguesa em função do seu clima ameno. A Região Serrana é um dos principais destinos turísticos do Estado, ao lado das Regiões da Baixada Litorânea (leste) e da Costa Verde (sul). (GOMES, 2010; RIBEIRO, 2003)

Segundo o Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2010), a Região Serrana contava com 229 estabelecimentos hoteleiros e alojamentos (2008/2009), o que representa cerca de 10% do total do estado, atrás das Regiões Baixada Litorânea (433), Costa Verde (276) e Médio Paraíba (234). A atividade turística (e afins) na Região Serrana gerou, em 2008, 13 mil empregos, ficando atrás somente das regiões Metropolitana e Norte. Em 2009, a Região Serrana gerou 13473 empregos, um acréscimo de 3,4% em relação ao ano anterior. No mesmo período, o número de empregos do setor na Região Norte cresceu em torno de 11%. O maior número de alojamentos encontra-se no município de Petrópolis (83), seguido de Nova Friburgo (66) e Teresópolis (58).

A Região Serrana tem uma expressiva atividade gastronômica, que gerou 4840 empregos em 2009, número superior ao da Região Norte no mesmo período (4292 empregos). O turismo em Petrópolis destaca a Cidade Imperial. (CEPERJ, 2010)

O setor de turismo se organiza com apoio de órgãos federais, como a Embrapa, Estadual como a TurisRio, municipais, como a Fundação de Cultura e Turismo de Petrópolis e organizações mantidas por empresários do setor a exemplo da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis no Rio de Janeiro (ABIH-RJ).

As indústrias de Petrópolis inicialmente se estabeleceram nas margens dos rios Piabanha e Quitandinha, pelas condições de acessibilidade e proximidade dos recursos hídricos. Lá se instalaram as indústrias principalmente do setor têxtil, e também de alimentos e bebidas, setor químico, entre outras. Conforme já apresentado no histórico, muitas destas indústrias encerraram suas atividades a partir de fins da década de 1970 (AMBROZIO, 2008). A atividade industrial deixou de ser predominante no município. Destacam-se nas últimas três décadas a consolidação de micro e pequenas indústrias ligadas à produção de vestuário, ligado ao polo de moda da Rua Teresa, e moveleira no Bingen.

Há atualmente uma iniciativa no sentido de atrair empresas e instituições de base tecnológica, no Movimento Petrópolis-Tecnópolis. O movimento destaca as vantagens locacionais do município, por sua proximidade e acessibilidade com a cidade do Rio de Janeiro, e rede de infraestrutura, bem como as condições favoráveis de mão de obra qualificada. O município oferece incentivos fiscais, prevendo redução no ISS que pode chegar a 0,8%, isenção de IPTU por 15 anos, e isenção de uma série de tributos municipais (Movimento Petrópolis-Tecnópolis, 2012).

Neste contexto, em 1987, foi criada a Fundação Parque de Alta Tecnologia de Petrópolis (FUNPAT), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dos setores científico e tecnológico da região. No ano seguinte, também foi realizado estudo sobre as regiões do estado do Rio de Janeiro, pelo sistema FIRJAM (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) / SEBRAE-RJ (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), sendo que para a região serrana aparecem o turismo e a alta tecnologia como potencialidades de desenvolvimento.

Diversas iniciativas vêm sendo tomadas desde então a fim de fomentar e facilitar a instalação de empresas de alta tecnologia no município, entre elas, a assinatura de Protocolo de Intenções para a criação do Petrópolis-Tecnópolis (1999) e de um Termo de Compromisso para seu funcionamento (1999), a elaboração do Plano Diretor do Petrópolis-Tecnópolis (2000).

A instalação deste tecnopolo é favorecida pela instalação do Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC (1998), que se dedica a diversas linhas de pesquisa, cursos de pós-graduação e projetos em diversas áreas computacionais. O município já vem atraindo empresas do setor, a exemplo da Excellion (que atua na área de biomedicina), a multinacional Orange Services Business (que se instalou a cerca de dois anos e emprega cerca de 150 funcionários) e a Info4, (considerada a melhor empresa de monitoramento de informação do Brasil).

Está também em curso a implantação de uma área industrial no distrito de Posse, com incentivos fiscais e tributários para a atração de novas empresas.

2.2. Atores Sociais e suas Capacidades

O campo dos movimentos sociais pela reforma urbana no Brasil formou-se a partir da década de 1980, quando um novo cenário de mobilização social se consolidou no país. Novas matrizes discursivas vieram à tona, em um contexto de surgimento de novos atores sociais, que reformularam a cena política brasileira. Trata-se de um período que se forja no final da ditadura militar em que emerge a proposta de uma nova forma de sistema político, a partir do qual se passa a reivindicar "direitos a ter direitos" (SADER, 1988). Assim é que nessa década (anos 1980), constitui-se a proposta política da Reforma Urbana: "elaborada a partir de um amplo espectro de forças articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas, o projeto de reforma urbana fundou-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos de rendas geradas pela intervenção pública" (RIBEIRO, 2003: 13).

Três propostas principais orientam a agenda da Reforma Urbana e dos movimentos populares: a) instituição da gestão democrática da cidade; b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, de forma a garantir a função social da propriedade; c) inversão de prioridades nos investimentos urbanos favorecendo as camadas populares. Podemos destacar importantes conquistas desse campo, como a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a proposta da primeira lei de iniciativa popular, no início dos anos 1990, que culminou na aprovação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, dentre outras diversas ações.

No Município de Petrópolis, os atores sociais que apoiam o processo de elaboração do PLHIS são os técnicos de diversas secretarias municipais, além dos agentes de saúde, das associações de moradores presentes nos diversos assentamentos e algumas organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil. A Prefeitura não adota, atualmente, nenhum dos instrumentos de gestão participativa, a exemplo de outras Prefeituras no Brasil, que ampliaram as formas de participação da sociedade a partir de debates sobre o orçamento

(Orçamento Participativo5) ou sobre os instrumentos de planejamento (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação).

A Secretaria de Habitação definiu então, que a partir do processo de elaboração do PLHIS, seriam realizadas reuniões nas comunidades assentadas precariamente para iniciar um processo de identificação e de aproximação.

.

2.3. Oferta Habitacional e Promoção Imobiliária

Promoção Privada de Habitação

Na pesquisa de informações sobre a promoção privada de habitação em Petrópolis que foi realizada para este plano de habitação procurou-se compreender como se deu a produção de moradia pelos incorporadores e empreendedores nos últimos anos e quais foram, pela tipologia identificada, as parcelas populacionais atendidas. Foi verificado também como a oferta ou falta de oferta se reflete na demanda e no déficit habitacional estimado, assunto que será analisado mais a frente. Se em termos quantitativos, é difícil chegar a alguma conclusão sobre o que representa este atendimento ao longo dos anos, é possível, no entanto, identificar alguns comportamentos e tendências.

Para que se possa analisar a produção imobiliária recente em Petrópolis foi organizado a seguir um quadro da aprovação de processos da promoção imobiliária recente (últimos quatro anos – 2008-2011) no município, contabilizando os empreendimentos aprovados. A informação foi fornecida pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SMADS, visando o LMI- Licença Municipal de Instalação. Desta forma, será possível identificar quantos empreendimentos são passíveis de aprovação, entre loteamentos e condomínios aprovados, a área que ocupam e em que distrito eles se encontram. Não entanto são projetos ainda não aprovados na Secretaria de Planejamento.

5 O instrumento do Orçamento Participativo chegou a ser implantado pela Prefeitura de Petrópolis entre os anos de 2001 e 2004, porém foi desativado.

Tabela - Projetos aprovados e licenciados na Secretaria de Meio Ambiente entre 2008 e 2011 no município de Petrópolis

Localização	Ano	*Empreendimento*	*Área do Terreno*	*Área do empreend.*	*Unidades Habitacionais*
Rua E, Desmembramento Do Sítio Catobira, Lotes 106 e 107. Itaipava	2011	Empreendimento imobiliário multifamiliar	2.596,00	5.031,73	2 edifícios com 54 apartamentos sendo 27 UH em cada bloco, além de área de lazer
Estrada Ministro Salgado Filho, 5.555.	2011	Grupamento multifamiliar	22.030,94	3.710,11	7 blocos, com 72 UH e área de lazer
Vila Pedro Vogel, Prazo 3.830.	2011	Prédio multifamiliar	1.361,318	2.705,02	24 UH
LMP Estrada União E Indústria, 15.243. Itaipava	2011	Empreendimento imobiliário multifamiliar	68.869,30		12 blocos de apartamentos, totalizando 448 UH além de área de lazer
Rua E, Desmembramento Do Sítio Catobira, Lotes 102 e 128. Itaipava	2011	Prédio multifamiliar			38 UH, área de lazer na cobertura, vagas demarcadas para veículos e seis vagas autônomas para veículos
Rua Visconde De Uruguai	2011	Vila residencial			15 UH de 100m² cada, área de lazer arborizada com piscina, salão de jogos e área de reserva florestal
Rua Alberto de Oliveira, 504 Prazo 817 C Resto. Mosela	2011	Grupamento residencial unifamiliar.	10.369,21	2.178,00	18 edificações residenciais geminadas duas a duas
Rua Desembargador Luiz Antônio Severo Da Costa, 777. Bonsucesso	2011	4° bloco do grupamento multifamiliar denominado Lagos de Itaipava Classique.			
Rua Campos, Lote 9-BIS, Quadra 17. Quitandinha	2011	Prédio multifamiliar tipo Hotel-Residência.	1.545,68	3.306,41	39 UH
Rua Desembargador Luis Antônio Severo da Costa ao Lado do n° 777. Bonsucesso	2011	Instalação de um prédio multifamiliar	1.193,38	2.097,08	24 UH
Rua Desembargador Maurity Filho, S/N. Parque São Vicente	2011	Grupamento multifamiliar	77.095,87	18.419,73	60 UH
Rua Desembargador Luiz Antônio Severo da Costa Bonsucesso	2011	Prédio multifamiliar	3.665,30	4.852,26	45 UH
Estrada União E Indústria, 24.236 A/B/C, 25.252 E 25.290. Pedro Do Rio	2010	Loteamento residencial		108.373,41	29 lotes, áreas de apoio e serviços, área arborizada de parque e três áreas de reserva florestal
Estrada Da Cotia Área "E" Desmembrada Do Remanescente Dos Prazos 57, 58 e 59. Itaipava	2010	Grupamento residencial multifamiliar	6.354,45	2.025,79	36 UH e área de lazer.

Localização	Ano	*Empreendimento*	*Área do Terreno*	*Área do empreend.*	*Unidades Habitacionais*
Rua Vinte e Nove De Junho, 566. Valparaíso	2010	Grupamento residencial multifamiliar do Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida	8.528,09	4.790,26	3 blocos de apartamentos, totalizando 60 UH, área de lazer
Rua Indaiá, 810. Indaiá	2010	Grupamento residencial	56.489,70	6.122,48	multifamiliar composto por 100 UH
Rua Washington Luiz, 821. Centro	2010	Grupamento residencial multifamiliar	16.722,41	75.133,92	9 blocos de 3 pavimentos totalizando 108 UH, além de área de lazer, SPA,etc.
Esquina Da Rua Ingelhein com a Henrique Cunha	2010	Grupamento residencial unifamiliar	9.091,86	2.755,43	constituído de 12 unidades residenciais sendo 11 unidades com 2 quartos e uma suíte e 1 unidade com 3 suítes. Área de uso comum com piscina, churrasqueira, sauna, banheiros, salão de festas e sala de ginástica
Estrada União E Indústria, 9.153, Projeção 4.0. Itaipava	2010	Grupamento residencial multifamiliar e comercial.	8.341,27	11.556,51	3 blocos de apartamentos, cada um com 32 unidades habitacionais, uma loja e área de lazer
Estrada União E Indústria, 13.809. Itaipava	2009	Grupamento residencial multifamiliar	11.366,31	10.672,53	4 blocos com 3 pavimentos e 72 unidades, sendo 56 de 2 quartos e 16 de 3 quartos, área de lazer, 2 piscinas
Estrada União E Indústria, 13.809. Itaipava	2009	Grupamento residencial multifamiliar	11.366,31	10.672,53	4 blocos com 3 pavimentos e 72 unidades, sendo 56 de 2 quartos e 16 de 3 quartos, área de lazer, 2 piscinas (sendo 1 infantil e 1 para adultos) e 145 vagas de garagem
Rua João Xavier, Área 2, Subdividida Do Prazo 1.221 BIS – Quarteirão Bingen.	2008	Grupamento residencial multifamiliar	11.756,63	5.545,92	2 prédios de 3 pavimentos e cobertura, com 24 UH em cada prédio, totalizando 48 UH, área de lazer, piscina e guarita.
Avenida Leopoldina, 1.015. Nogueira	2008	Grupamento residencial multifamiliar	35.833,14	36.545,92	11 blocos com 3 pavimentos, sendo 1 de cobertura, totalizando 330 unidades habitacionais, mais área de lazer
Rua João Xavier, Área 2, Subdividida Do Prazo 1.221 BIS – Quarteirão Bingen.	2008	Grupamento residencial multifamiliar	11.756,63	5.545,92	2 prédios de 3 pavimentos e cobertura, com 24 unidades residenciais em cada prédio, totalizando 48 UH, área de lazer, piscina e guarita.
			296.752,64	205.020,81	1.217,00

A análise da tabela anterior revela que: O município licenciou entre 2008-2011, 24 empreendimentos entre condomínios e loteamentos, totalizando 1217 unidades habitacionais. Do

total de empreendimentos, onze foram aprovados em 2011, sete em 2010 e três em 2008 e 2009. Ou seja, embora pequena, a produção privada de empreendimentos habitacionais vem crescendo ao longo dos anos.

A relação entre o total do lote e da área edificada demonstra a baixa densidade construtiva. O coeficiente de aproveitamento em média é de 0,69, ou seja, longe de um Coeficiente Básico = CA 1- básico. O consumo de terra é de 247m2 por unidade habitacional. O consumo de área destes projetos é alto, não somente pelas restrições de ocupação adotadas no LUPOS, mas também porque são produzidos para atender a uma população de maior renda. Para esta população, como mencionado anteriormente, o mercado tem adotado unidades habitacionais com a infraestrutura de lazer integralizada no loteamento ou no condomínio, como pode ser visto na descrição do empreendimento.

Produção Privada de HIS e o Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV

A partir de 2009 com a criação do Programa Federal Habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV) há uma transformação no panorama da produção habitacional de interesse social no Brasil. O Programa Minha Casa, Minha Vida introduz a iniciativa privada como principal agente promotor e amplia radicalmente a escala dos investimentos e número de unidades produzidas.

A Secretaria de Habitação da Prefeitura de Petrópolis (SEH/PMP) tem acompanhado os processos de aprovação dos empreendimentos privados executados com os recursos do MCMV.

Na tabela abaixo estão apresentados os processos em andamento nas 3 faixas de renda (0-3; 3-6 e 6-10 salários mínimos), para as quais o programa oferece crédito ao empreendedor privado.

Tabela - Quantidade de UH por faixa de renda, por empreendimento privado do MCMV em andamento

Renda	0-3	3-6	6-10	3-10	TOTAL
UH	48	36	80	36	
	64	400		174	
	900	400			
	720				
	1732	836	80	210	2858
	61%	29%	3%	7%	100%

Fonte: PMP, 2012. Elaboração: Demacamp, 2012.

No total são 2.858 unidades habitacionais que estão em análise, sendo que 61% desse total estão destinados à faixa de 0-3 salários mínimos, prioridade para o atendimento do PLHIS, e outros 29% dos atendimentos na faixa de 3-6 salários mínimos. Embora 90% das unidades habitacionais sejam para atender a demanda do PLHIS (0 a 6 S.M.), nenhum dos empreendimentos está sendo executado. Também há 7% do total que diz respeito a dois empreendimentos cujas unidades habitacionais estão destinadas, conjuntamente, a 2 das faixas (3-6 e 6-10, ou seja, 3-10 salários mínimos).

Dos 11 processos aberto, um deles (013269/2009) foi arquivado, devido ao falecimento do requerente. Tal processo, cujo projeto previa 580 UH, já havia sido interrompido antes do falecimento do requerente, pois sua solicitação de alteração de zoneamento não foi atendida pela municipalidade. Em relação ao perfil dos empreendedores, vale destacar que há uma construtora em Petrópolis, a Sólidum Ltda., que concentra 6 dos 11 processos que tramitam para aprovação, ou seja, 56% do total.

Neste momento, processo de revisão do Plano Diretor está em tramitação na Câmara, o que pode auxiliar ou não o ingresso de novas propostas de empreendimentos habitacionais.

Tabela - Relação de Processos dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida até 13/12/2011

	Processo nº	Endereço	Requerente	Faixa Salarial-SM	Unidades Habitacionais	Situação	*UH*
1	003356/2010	Estrada Philúvio Cerqueira Rodrigues/ Madame Machado	Construtora SólidumLtda (Osmar Musse Felix).	0 a 3	02 blocos de 24 apartamentos totalizando 48 unidades.	Aguardando que a empresa anexe novo Projeto que atenda às adequações solicitadas.	*48*
2	013352/2009	Rua José Gama Machado Lopes 18 E Bis – Madame Machado – Itaipava	Construtora SólidumLtda (Osmar Musse Felix).	0 a 3	02 blocos de 32 apartamentos cada – total de 64 unidades	Foi concedido o Alvará, porém ainda há pendências a serem cumpridas para que seja realizada a vistoria final:certidão do Corpo de Bombeiros e Projeto de Tratamento de Esgoto aprovado pelo órgão competente. Aguardando que a empresa anexe novo Projeto que atenda às adequações solicitadas.	*64*
3	011204/2011	Rua VicenzoRivetti, Carangola, Prazo 505 - Bis	Ricardo Luiz Monteiro Francisco	0 a 3	03 condomínios com 300 apartamentos cada, totalizando 900 unidades habitacionais.	Foi publicada a Lei de área de Especial Interesse Social no D.O. de 23/09/2011. Até a presente data foi o primeiro processo totalmente aprovado.	*900*

	Processo nº	Endereço	Requerente	Faixa Salarial-SM	Unidades Habitacionais	Situação	UH
4	013269/2009		Carlos Vitorino M. C. Monteiro (arquiteta Heloísa de Oliveira Corrêa).	0 a 3	29 blocos de 20 apartamentos cada, totalizando 580 unidades residenciais.	O processo será **arquivado** divido a morte do requerente	0
5	001271/2012	Vale dos Esquilos	Ricardo Luiz Monteiro Francisco	0 a 3	03 condomínios com 720 unidades habitacionais.	O processo encontra-se em análise no GAE.	720
6	012045/2009	Rua: Jose Gama M. Lopes – 18 C, 18 E, 18 F- Itaipava	Construtora SólidumLtda (Osmar Musse Felix).	3 a 6	01 prédio com 36 unidades habitacionais.	Projeto aprovado. REVER A empresa já possui a Licença Municipal de Instalação válida até 15.07.2015 alvará. O processo encontra-se na NUFIC para prosseguimento.	36
7	008175/2011	Quarteirão Italiano Prazos 2901-D, 2902-E, 2902- B 2902-D 2901-H 2901 – I 2902-N 2902-I 2902-K 2901-J 2901-T	Construtora SólidumLtda (Osmar Musse Felix).	3 a 6	06 blocos com 240 unidades + 08 blocos com 160 unidades, totalizando 400 unidades habitacionais. Prazos 29 01d, 2902 e, 2902 b, 29 02 d, 2901 h, 29 02 i 2902 n, 29 02 g, 29 01 i, 29 02 k, 29 01 j	Aguardando adequações no Projeto existente ou novo Projeto solicitado pela Comissão de Aprovação.	400
8	008174/2011	Quarteirão Italiano Testada para a Est. Da Independência Prazo 660- I BIS 2902-R 2902-X 2902-Q 2903-E 2902-U 2903-H	Construtora Sólidum Ltda. (Osmar Musse Felix).	3 a 6	06 blocos com 320 uh + 08 blocos com 80 uh, totalizando 400 unidades hab.	Aguarda a adequação de vagas de automóveis ao número de unidades, a empresa anexou novo Projeto.	400
9	010075/2010 011017/2010		Construtora SólidumLtda. (Osmar Musse Felix).	3 a 10	01 prédio com 36 um. habitacionais	Segundo despacho de 01/08/2011 a empresa deverá apresentar a certidão do Corpo de Bombeiros e projeto de Tratamento de esgoto aprovado pelo órgão competente para a vistoria final ou parcial e, para o licenciamento deverá apresentar a licença ambiental emitida pela Secretaria de Meio Ambiente. Aguardando que a empresa anexe novo Projeto que atenda às adequações solicitadas.	36
10	012511/2009		Mauro Meirelles Costa.	3 a 10	03 edifícios com 05 pavimentos cada – totalizando 174 unidades habitacionais.	Projeto aprovado. Alvará de Licença junto a SPU com validade até 30.05.2013. Licença de Instalação junto ao INEA de 05 anos com validade até 18.02.2016. O requerente nos informou que o Projeto está sendo analisado junto a Caixa Econômica Federal. Enviado a NUFIC encontra-se em andamento	174
11	003710/2010		Antonio Carlos Moraes Rego Filho COMASA –	6 a 10	80 unidades habitacionais	Aguardando adequações no Projeto existente ou novo Projeto solicitado pela	80

	Processo nº	Endereço	Requerente	Faixa Salarial-SM	Unidades Habitacionais	Situação	UH
			Construtora Martins de Almeida			*Comissão de Aprovação.*	

Fonte: PMP, 2012.

Podemos concluir que, apesar dos projetos apresentados acima estarem em fase de estudo ou análise, e não terem sido ainda contratados existe uma possibilidade de mudança importante no quadro da produção de empreendimentos de interesse social com a instituição do MCMV. A partir do lançamento do programa, a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pela iniciativa privada passa a ser mais expressiva. Se antes, somente a CEHAB – RJ e a Prefeitura Municipal realizavam habitação de interesse social, a partir de 2009, mesmo que timidamente, a iniciativa privada passa a se interessar por esse perfil de empreendimento, podendo a assumir parte da produção voltada à baixa renda.

Promoção Pública de Habitação Executada pelos Governos Municipal, Estadual e Federal

A produção pública, como será verificada abaixo, é muito pequena. A soma da produção da Prefeitura, Governo do estado e Governo Federal não chega historicamente a 1.200 UH. A Prefeitura executou sete conjuntos habitacionais nos últimos 12 anos. O total de unidades habitacionais é de 639. São conjuntos habitacionais localizados no Distrito Cascatinha e no Distrito Sede (1º Distrito).

Tabela - Relação de Conjuntos Habitacionais produzidos com recursos da Prefeitura nos últimos 12 anos.

ANO DE ENTREGA	CONJUNTOS HABITACIONAIS	BAIRRO	UNIDADES	TOTAL UNIDADES
2000	Conj. Habitacional Rayane Quitandinha	Quitandinha	148	148
2003	Castelo São Manoel	Castelo São Manoel	80 APT + 50 CASAS	130
1994	Cond. Pref. Sérgio Fadel - Samambaia	Samambaia	60	60
2003	Conj. Habitacional Lourdes da Silva Vila São José	Centro	12	12
1998 2004	Conj. Habitacional Gonçalves Ferreira - Serrinha	Independência	12 AP + 29 CASAS	41
2004	Conj. Habitacional Pedras Brancas	Mosela	24	24
2007	Conj. Habitacional VicenzoRivetti / AngeloZanatta	Carangola	108	108
			Total	**523**

Fonte: PMP, 2012. Elaboração: Demacamp, 2012.

Os conjuntos acima citados foram realizados após as enchentes de 1988. Algumas famílias foram atendidas e outras, que perderam suas casas, permanecem no cadastro da Casa Popular. Inicialmente elaborado para atender a esta demanda, atualmente este cadastro não cumpre papel algum: são 5.480 inscritos no Cadastro da Casa Popular e mais 3.290 (26/10/2011) no cadastro do Programa MCMV, sendo que existem sobreposições que estão sendo verificadas pela Secretaria da Habitação para aperfeiçoamento do cadastro habitacional.

Além dos empreendimentos produzidos com recursos do próprio município, a prefeitura também construiu um conjunto habitacional com recursos do tesouro estadual, do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Foram produzidas apenas 561 Unidades Habitacionais no Distrito da Posse com recursos da Secretaria de Estado de Habitação – CEHAB-RJ e contrapartida do município.

Tabela - Relação de Conjuntos Habitacionais produzidos com recursos do Governo Estadual

CONJUNTO HABITACIONAL	BAIRRO	NÚMERO DE UH
Sta. Edwiges (casas)	Posse	561

Fonte: PMP, 2012. Elaboração: Demacamp, 2012.

Por fim, a prefeitura também executou conjuntos habitacionais com recursos federais, por meio do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), principalmente na década de 1970. Os beneficiários desses conjuntos foram advogados, engenheiros, professores, profissionais liberais, entre outros de renda média, o que comprova a ineficácia da política habitacional do período, não conseguindo atender as camadas mais pobres.

Tabela - Relação de Conjuntos Habitacionais produzidos com recursos do Governo Federal (BNH), nas décadas de 1970 e 1980

NOME DO CONJUNTO	ENDEREÇO	ANO CONSTR.	Nº PAVIMENTOS	NÚMERO DE UH
Sargento Boening	Estrada do Paraíso	1980	4	600
Dr. Thouset	Rua Dr. Thouzet	1979	4	208
São Sebastião	Rua São Sebastião	1978	5	493
Corrêas		1973	4	304
Capela	Rua Darmstadt, 1249/1267	1973	4	112
Mosela / 29 de Julho		1973	4	192
Moacir Padilha	Rua Coronel Veiga	1972	5	220
Alto da Serra	Rua Tereza	1972	4	544
Alto da Serra	Quarteirão Renania (IAPI)	1955/56	1	1
Santos Dumont	Quintandinha	seminfo	seminfo	seminfo
TOTAL				2674

Fonte: PMP, 2012.

Tabela - Conjunto Habitacional produzido pela Companhia Fluminense de Habitação

NOME DO CONJUNTO	ENDEREÇO	ANO CONSTRUÇÃO	NÚMERO DE UH
Parque Residencial Vila Constância		1986	300

Fonte: PMP, 2012. Elaboração: Demacamp, 2012.

Por fim, vale mencionar a atuação da antiga empresa de economia mista Companhia Fluminense de Habitação (52% da Prefeitura e 48% particular), que construiu o Parque Residencial Vila Constância. Após a privatização da Cia, a regularização fundiária do conjunto está paralisada, tendo ocorrido venda e ocupação irregular em parte das unidades.

As Ações da Prefeitura de Petrópolis em Andamento

Projetos Realizados pela Prefeitura com Recursos do GOVERNO FEDERAL

A Secretaria de Habitação (SH) do município, com interveniência do Governo do Estado do Rio de Janeiro/Secretaria de Obras, realiza obras de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, com recursos próprios e do Orçamento Geral da União (OGU), por meio do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). No total, são três localidades que recebem ou receberão obras de urbanização, a saber: PAC Independência, Estrada da Saudade e Alto da Serra. Nos dois primeiros estão previstas obras de contenção de encostas e medidas para a prevenção de riscos, construção de novas moradias, trabalho social e regularização fundiária e no último somente a contratação de projetos.

No PAC Independência (recursos do Governo do Estado e Federal, com contrapartida da Prefeitura) – o projeto está em andamento. Projeto de urbanização integrada que inclui itens de infraestrutura, regularização urbanística e fundiária, equipamentos e serviços públicos, bem como a construção de 500 Unidades Habitacionais, na área de intervenção, para atendimento das remoções decorrentes da regularização fundiária. O valor da obra para atender a 3.463 famílias é de R$ 44.114.528,00 e está dividida em duas etapas.

O PAC Estrada da Saudade (Prefeitura de Petrópolis e Governo Federal) está com projeto em fase de contratação. Na segunda liberação dos recursos do OGU-PAC 2 estão previstos

recursos no valor de R$ 26.120.695,65 para atender a 3.121 famílias. Além das obras de infraestrutura para fins de regularização fundiária estão previstas a construção de dois Centros de Educação Infantil para 100 crianças; quatro quadras poliesportivas no bairro; implantação de áreas de lazer e a construção de 170 unidades habitacionais. O apartamento terá área mínima de 39m2. O programa é constituído por sala, quarto de casal, quarto de solteiro, cozinha/área de serviço.

PAC Alto da Serra (Prefeitura de Petrópolis e Governo Federal) – projeto em fase de contratação. Elaboração de projeto de urbanização integrada no valor de R$ 1.555.710,00, para atender 4.005 famílias, sendo que na segunda liberação dos recursos do OGU-PAC 2 (2011-2014) estão previstos os projetos de contenção de encostas e medidas para a prevenção de riscos no Alto da Serra, envolvendo 16 assentamentos precários (Açude, Estrada do Paraíso e Estrada do Paraíso Rua E, Lagoinha, Lopes Trovão, Morro do Nelson, Oswero Villaça, Otto Reynarius, Serra da Estrela, Serra da Estrela no antigo caminho do Imperador estendendo-se até o meio da Serra na Vila antiga Fábrica Cometa, Vila Felipe, Vila União, Caminho Roberto Ferreira da Rocha, Caminho do Ouro, Chácara Flora, Sargento Boening).

O recurso total de obras é de R$ 70.235.223,65 abrangendo o atendimento a 6.584 famílias. O custo médio de R$ 10.667,56 por família é baixo, se considerarmos as 670 unidades habitacionais. Estes assentamentos precários passarão a ser prioritários na proposta de regularização fundiária a ser realizada na etapa posterior.

Projetos Realizados pela Prefeitura com Recursos do GOVERNO ESTADUAL

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir de suas diversas Secretarias e Institutos atua no Município de Petrópolis com quatro ações que serão descritas a seguir: Atendimento Emergencial, Produção Habitacional, Programa de Melhoria Habitacional e Programa "Somando Força".

Atendimento Emergencial

O Governo do Estado também instituiu o Programa Bolsa Aluguel, para atender as famílias vítimas das enchentes. Os critérios utilizados para identificação das pessoas que tem direito a receber o aluguel social estão previstos no decreto no. 41.148 de 24 de janeiro de 2008, alterado pelo decreto no 41.294, de maio de 2008 e novamente alterado pelo decreto 41.395 de julho de 2008.

Conforme definido, a família é encaminhada à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, pela defesa civil, com o laudo de interdição. Para tanto, o morador deve ter o perfil de atendimento, ou seja, não possuir Registro Geral de Imóveis e ter renda de até 5 salários mínimos. O proprietário (de acordo com o decreto) tem direito a receber o aluguel social até que a nova unidade habitacional lhe seja entregue. No caso dos locatários o recebimento se restringe a somente três meses, o que na prática não tem ocorrido, pois as famílias permanecem na locação por mais tempo. No total, são 904 famílias atendidas.

Mapeamento de Áreas de Risco iminente de Inundação da Região Serrana

Este Programa é coordenado pelo INEA – Instituto Estadual do Ambiente e consiste em um levantamento das casas que ocupam área de risco de enchente, com definição de 3 faixas de ocupação com relação aos cursos d'água – vermelha, amarela e verde. Em Petrópolis, a ação enfoca os vales do Cuiabá, Santo Antônio e Gentio, sendo que na faixa verde as casas podem permanecer e recebem reformas (estima-se 47 casas beneficiadas); e nas faixas vermelha e amarela as casas tem sido removidas, resultando em sua relocação por meio da construção de novas unidades (entre 900 e 1500 famílias beneficiadas).

Programa de Construção de Casas para Desabrigados

O Programa visa atender 900 famílias que recebem auxílio aluguel por terem sido removidas de áreas de risco de enchente (faixas vermelha e amarela) dos vales do Cuiabá, Santo Antônio e Gentio (definidas a partir do mapeamento do INEA). A construção das casas será feita com recursos do PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), no valor limite de 63 mil e recursos complementares do Estado do Rio de Janeiro, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Obras – RJ, utilizando para isso terrenos indicados pela Prefeitura de Petrópolis. São os seguintes terrenos:

TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO DE 900 CASAS PARA DESABRIGADOS (SEOBRAS-RJ)	BAIRRO	VALOR	VALOR
ESTRADA PHILUVIO CERQUEIRA (FAMÍLIA GRACIE)	ITAIPAVA	R$ 20.000,00	R$ 10.000,00
EST. PHILUVIO CERQUEIRA, 2016	ITAIPAVA	R$ 46.951,00	R$ 20.000,00
EST MINISTRO SALGADO FILHO	CUIABÁ	R$ 98.000,00	R$ 20.000,00
ESTRADA DO CAETITÚ		R$ 12.000,00	R$ 8.000,00

Fonte: PMP, 2012.

Programa de Reforma de Casas Atingidas pela Enchente 2011

A Secretaria Municipal de Habitação (SEH) e a Secretaria Municipal de Obras (SMOP) realizaram levantamentos que concluíram por promover o repasse de recursos, por meio da Secretaria de Ação Social, para a reforma de 47 casas nos Vales do Cuiabá, Santo Antônio e Gentio, localizadas em área passível de ocupação (faixa verde), de acordo com mapeamento de risco de enchente realizado pelo INEA.

Produção Habitacional

PAC FNHIS – 72 UH – Município/ MCidades/ Governo do Estado

A Secretaria Municipal de Habitação (SEH) está construindo 144 Unidades Habitacionais no Distrito de Posse (Conjunto Posse), sendo 72 UH em parceria com a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ) e 72 UH em parceria com o Ministério das Cidades, por meio da Caixa Econômica Federal. Há, portanto, recursos do tesouro estadual e do tesouro federal, além da contrapartida do município. A SEH/PMP está indicando novas áreas para a construção de mais 100 Unidades Habitacionais, em parceria com a prefeitura e com recursos do PAC, a serem executadas em parceria com a CEHAB-RJ. Os terrenos indicados são os seguintes:

TERRENOS INDICADOS PARA CEHAB-RJ	BAIRRO	VALOR	VALOR
RUA JOÃO XAVIER, 1015	DUARTE DA SILVEIRA	R$ 22.000,00	R$ 10.000,00
ESTRADA UNIÃO INDÚSTIA, 12089	PEDRO DO RIO	R$ 65.927,27	R$ 15.000,00
RUA VASSOURAS, QDA 83	QUITANDINHA	R$ 7.849,00	R$ 6.000,00

Fonte: PMP, 2012.

Programa de Melhoria Habitacional

A Secretaria de Estado de Habitação (SEHAB-RJ) realiza a reforma de unidades habitacionais em conjuntos construídos pelo Governo do Estado e pelo antigo BNH. Atualmente estão sendo realizadas obras nos conjuntos de Valparaíso, Moacir Padilha/Coronel Veiga (BNH), Santos Dumont/Quitandinha (BNH) e Dr. Thouzet (BNH). Tais obras totalizam um montante de R$ 8,3 milhões6.

6 Informação disponível em no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Habitação do Rio de Janeiro: http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo;jsessionid=D981866862D247D24832A5E2B83304BD.lportal3?p_p_id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p_p_lifecycle=0&refererPlid=11702&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Frss&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_groupId=132938&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_articleId=908872

Ainda está sendo realizada ação de regularização fundiária do conjunto Santa Edwiges (Governo do Estado), pelo ITERJ – Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

Programa "Somando Forças"

Este programa estadual procura atuar em diferentes áreas da política pública, sendo que em Petrópolis, em parceria com a Prefeitura, há destaque para as obras de contenção de encostas, construção de pontes, reformas de vias públicas e infraestrutura de drenagem de águas pluviais. O montante de recursos para este programa é da ordem de R$ 11.290.000,00.

Projetos Realizados pela Prefeitura com RECURSOS PRÓPRIOS

Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania – SETRAC

Desde 2002, com a instituição do Decreto no. 278/2002, que regulamenta o Programa de Auxilio Aluguel e Auxilio Emergência, a Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania – SETRAC atende as famílias vítimas de chuvas do verão de 2001 e 2002, que ficaram desalojadas ou desabrigadas.

O critério para atendimento é que a moradia deve estar parcialmente ou totalmente destruída, ter problemas estruturais graves ou estar em risco iminente de desabamento ou desmoronamento. A estas famílias é concedido um valor de R$ 200,00 que deve ser empregado na locação de imóvel para o período de 6 meses, que pode ser renovado uma única vez com autorização do Comitê Especial formado para autorizar os atendimentos. Se a família optar por não alugar o imóvel ela receberá o Auxilio Emergência no valor de R$ 100,00 por igual período. Os benefícios não são cumulativos. As casas são demolidas assim que o auxilio é concedido. Os recursos para o Programa são do Fundo Municipal de Assistência Social. No total, 515 famílias atendidas.

Tabela -Relação das famílias assistidas com benefício de auxílio moradia

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	V. UNITÁRIO (R$)	V. TOTAL (R$)
ALUGUEL SOCIAL	410	200,00	82.000,00
AUXÍLIO EMERGENCIAL	105	100,00	10.500,00
		SUBTOTAL MUNICÍPIO (A)	**92.500,00**
ALUGUEL SOCIAL ESTADUAL	904	500,00	452.000,00
		SUBTOTAL ESTADO (B)	**452.000,00**
		TOTAL (A+B)	**544.500,00**
TOTAL DE FAMILIAS ASSISTIDAS PELO MUNICÍPIO			515
TOTAL DE FAMILIAS ATENDIDAS PELO ESTADO			904
TOTAL GERAL			**1.419**

Fonte: SETRAC- Petrópolis - 2010

As ações estão vinculadas ao Programa de Renda Mínima Municipal, conhecido como "Cartão Imperial". As famílias com renda percapita até R$ 140,00 recebem um cartão com o valor R$ 70,00 de crédito para compra de alimentos em rede credenciada pela Prefeitura. Nem todas as famílias que foram atendidas na emergência recebem o "Cartão Imperial" e nem todas estão cadastradas no Programa de Bolsa Família do Governo Federal.

A SETRAC está organizando o CADÚnico para sobrepor estes dados. Do total de 17.955 cadastradas até 2011 pela SETRAC no CADÚnico, 7.142 famílias são atendidas com o "Cartão Imperial", 11.427 famílias no Bolsa Família até janeiro de 2012.

O atendimento às famílias pela SETRAC é realizado pelos CRAS – Centro de Assistência Social. São oito CRAS no Município de Petrópolis e há previsão de mais quatro CRAS.

Secretaria de Habitação

Ações Previstas no PPA

No PPA 2010-2013, a Secretaria da Habitação substituiu o Programa Casa Popular pelo Programa Morar Feliz, o qual tem como objetivo "Reduzir o déficit habitacional no Município, melhorar as condições habitacionais, promover a regularização fundiária e urbanização, através da implantação de programas habitacionais compatíveis com as políticas públicas dos Governos Federal e Estadual, dirigidas para a construção de moradias, nas áreas urbanas e rurais, adequadas às características étnicas e culturais da população beneficiária, buscando assim garantir a plena cidadania, no âmbito da promoção e defesa dos direitos elementares à vida; as condições dignas de sobrevivência; o combate aos desequilíbrios sociais, para proporcionar o progresso das pessoas, sua promoção, seu desenvolvimento e sua inclusão social". É constituído das seguintes ações:

- Ações de Urbanização de Assentamentos Precários,
- Regularização Fundiária, o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Municipal de Regularização Fundiária e o Plano das Áreas de Risco no Município de Petrópolis
- Construção de Unidades Habitacionais Para Famílias com Renda de 0 a 3 Salários
- Melhorias Sanitárias Domiciliares e Melhorias Habitacionais

Plano de Riscos e Projetos de Estabilização de Encostas

A Secretaria Municipal de Habitação (SEH) está realizando a revisão do Plano de Redução de Riscos de Escorregamento de Encostas, uma vez que o plano existente cobre apenas o 1° Distrito e se baseia em metodologia não atualizada. Tal revisão tem sido feita a partir de um trabalho sobre as nuvens de ocorrências de risco registradas pela Defesa Civil, bem como a partir de vistorias aos locais para que sejam delimitados e categorizados os níveis de risco com maior precisão.

Além disso, a Secretaria de Habitação promove a contratação de projetos de estabilização de encostas para 27 áreas, contrato no valor de R$ 805 mil, com verbas do Ministério das Cidades. Estes projetos visam estabelecer os serviços e os custos necessários para a estabilização de áreas de risco apontadas no PMRR no 1° Distrito.

Entidades com Recursos do FMHIS

Está sendo desenvolvido um projeto piloto em terreno municipal, localizado a Rua Gaspar Gonçalves, relacionado a entidades cadastradas no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Em vias de ser elaborado, o projeto prevê 24 unidades habitacionais que deverão ser construídas com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), no valor de R$ 500 mil, porém ainda depende de aprovação e das condições das entidades responsáveis.

Grupo de Análise de Empreendimentos MCMV

Deve-se destacar o trabalho realizado pelo Grupo de Análise de Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (GAE-MCMV), criado por meio do Decreto 755, de 30 de dezembro de 2011. Em tal decreto, está definido que o objetivo do grupo é analisar e aprovar os empreendimentos do MCMV, de forma conjunta entre as Secretarias Municipais de Habitação; Planejamento e Urbanismo; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Obras; Trabalho, Assistência Social e Cidadania; Companhia Petropolitana de Trânsito e Transporte; e Companhia de Desenvolvimento de Petrópolis. Além desses representantes, as Secretaria de Educação e de Saúde também acompanham os trabalhos do grupo por meio de ofício e prestam informações sobre os equipamentos sociais, quando necessário.

Neste sentido, os trabalhos do GAE focam na:

1. Otimização da aprovação dos projetos MCMV, para as faixas de renda entre 0 e 3 salários mínimos e entre 3 e 6 salários mínimos, verificando se os proponentes atendem os parâmetros da prefeitura e da Caixa Econômica Federal;
2. Concessão de Simples Aprovação, Alvará de Obras e Licenças Ambientais Prévia e de Instalação, para os empreendimentos considerados compatíveis com a legislação urbanística e ambiental (quem realiza aprovação de projetos e fornece alvará de obras é a Secretaria de Planejamento);
3. Encaminhamento de propostas de criação de AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, destinadas a projetos que atendam famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos;
4. Propor padrões urbanísticos especiais e diferenciados para os casos de AEIS, com projetos destinados a famílias de 0 a 3 salários mínimos;
5. Capacitação e conciliação com empresários para viabilizar a elaboração e simplificar a aprovação dos projetos MCMV;
6. Coordenação das atividades da Prefeitura com relação ao MCMV, buscando entendimentos com os demais órgãos públicos e concessionárias de serviços (Águas do Imperador, AMPLA, CONCER, entre outros);
7. Viabilização de recursos para infraestrutura e aquisição de terrenos, visando apoiar empreendimentos destinados a famílias de 0 a 3 salários mínimos;
8. Encaminhamento de projetos aprovados para recebimento de incentivo fiscal municipal, conforme definição do Grupo Executivo responsável pelo tema (Lei Municipal n. 6.018 de 09 de setembro de 2003 ;
9. Elaboração de diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos urbanos, visando atendimento de acordo com Termo de Adesão do Programa MCMV;
10. Organização da demanda e listagem de beneficiários, com apoio das Secretarias de Trabalho, Assistência Social e Cidadania, entre outros órgãos públicos.

2.4. Marcos Legais e Regulatórios

Legislação Federal

Constituição Federal e Estatuto da Cidade - 10.257/01

A Constituição Federal de 1988 marcou um novo tempo para a política urbana, trazendo um conjunto de conceitos inovadores para o desenvolvimento urbano nas várias localidades brasileiras. A começar pelo artigo 3º do Título I, dos Princípios Fundamentais, ao incluir como um

dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Também no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais está incluído o direito de propriedade, condicionado ao atendimento à sua função social. No Capítulo dos Direitos Sociais, estabeleceu que são direitos sociais a educação, a saúde, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todas estas disposições amparam os artigos 182 e 183 que tratam diretamente da Política Urbana, regulamentados pela Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade, que incluiu um conjunto de instrumentos urbanísticos capazes de promover o desenvolvimento urbano e a conquista dos princípios e direitos fundamentais estabelecidos nos primeiros artigos da Constituição Federal.

Ressalte-se, neste novo marco jurídico federal, a elevação do município como ente federativo responsável por sua política territorial e pela efetiva implementação de projetos e programas voltados ao desenvolvimento urbano. A sustentabilidade econômica, social e ambiental destes programas é pauta dos instrumentos normativos, em especial do plano diretor, principal instrumento da política urbana municipal. O claro direcionamento para que as políticas econômicas, sociais e ambientais estejam associadas aos rumos da política de desenvolvimento urbano foi um esforço empreendido pela Constituição Federal e vem avançando, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, com a instituição dos vários planos diretores locais, na adoção das políticas específicas de ordenamento territorial. Esta relação entre disposições estabelecidas em nível federal e as disposições contidas nos instrumentos locais – os planos diretores – tem indicado potencialidades para efetivar políticas públicas de interesse social, nas quais se inserem as políticas de habitação.

Os planos diretores municipais são os meios pelos quais os instrumentos da política urbana podem ser aplicados. Alguns, inclusive, são passíveis de leis específicas ou algum tipo de regulamentação posterior. Configura-se, com isso, um longo caminho a percorrer até que estes instrumentos sejam efetivamente aplicados, demandando, portanto, certa agilidade nas decisões tomadas na esfera municipal para que estes possam ser utilizados como estratégias de implementação das políticas sociais e em especial a de habitação. Neste campo, destacam-se alguns instrumentos cruciais tanto para constituir uma reserva ou banco de imóveis para servirem a novos empreendimentos habitacionais, como para promover a regularização fundiária dos assentamentos precários. Estes instrumentos são as Zonas Especiais de Interesse Social, a Concessão de Direito Real de Uso, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório, a Usucapião de Imóvel Urbano (individual e coletivo), o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, entre outros. A Medida Provisória 2.220/2001 também instituiu a Concessão

Especial para Fins de Moradia, que é o instrumento correspondente à Usucapião, para imóveis públicos.

A aplicação destes instrumentos pode garantir conquistas importantes no campo das políticas sociais, associando-as às políticas territoriais. Para isso, porém, as leis urbanísticas (plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo) devem adotá-los, definindo regras precisas para a sua aplicação. Assim, por exemplo, para o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), é importante que estejam demarcadas no território municipal. Esta demarcação pressupõe uma opção assumida pela municipalidade em determinar alguns imóveis dirigidos exclusivamente para empreendimentos habitacionais novos ou para a regularização dos assentamentos precários, em consonância à demanda e ao déficit habitacional devidamente mensurado. Assim também, o parcelamento e edificação compulsórios, que força a utilização dos imóveis ociosos e subutilizados depende do estabelecimento de critérios de localização e de padrões tipológicos de imóveis interessantes para serem empreendidos. A Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Usucapião são instrumentos jurídicos que podem estar associados ao instrumento da ZEIS, contribuindo para o processo de regularização fundiária.

Como estratégia, inclusive de enfrentamento dos mecanismos do mercado especulativo, tanto as ZEIS como o parcelamento e edificação compulsórios são oportunos até como medida de acomodação do valor dos imóveis demarcados para a produção de habitação social, contando com fatores depreciativos e mecanismos fiscais de contenção da retenção especulativa destes imóveis, com o objetivo de valorizações futuras. Neste sentido, se os planos diretores não avançarem na aplicabilidade destes instrumentos, o plano setorial de habitação deverá reforçar a sua regulamentação de forma a garantir que estes mecanismos tornem-se estratégicos para a constituição de uma reserva fundiária futura, especialmente para os empreendimentos habitacionais de interesse social.

Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano – 6766/79

A lei federal 6766/79 instituiu nacionalmente, em 1979, as regras gerais para o parcelamento do solo urbano nos municípios brasileiros, estabelecendo, inclusive, parâmetros urbanísticos mínimos para o atendimento pelos municípios, desconsiderando as diferenças regionais, não desprezíveis. Esta lei instituiu uma modalidade importante de produção de moradia, crucial no momento em que foi promulgada, mas já atrasada frente ao explosivo crescimento populacional nas cidades que já havia iniciado a partir dos anos 1940. Na maioria

das cidades brasileiras e, principalmente naquelas pertencentes às regiões metropolitanas, a onda urbanizadora passou bem antes que esta lei federal fosse promulgada. De fato, o padrão periférico de crescimento, que associou a produção de lotes irregulares e a ocupação indevida de áreas ambientalmente frágeis à autoconstrução, produziu um efeito perverso configurado por grandes manchas urbanas ilegais ao lado de ilhas de regularidade. Supõe-se que a lei 6766/79 foi apresentada como uma resposta ao avanço do padrão irregular de ocupação sintonizado com as características de renda e emprego que já determinavam a não inclusão da maior parte da população brasileira do mercado formal de moradia ou de programas governamentais de provimento de habitação social. Ainda assim, a lei passou longe de promover qualquer aproximação com a realidade territorial e foi, como outros instrumentos normativos instituídos, mais um fator favorável à produção de irregularidades fundiárias.

Embora esta lei tenha estabelecido uma série de regras importantes, antes negligenciadas pelo Decreto Lei 58/37, como os procedimentos para a aprovação do parcelamento do solo no município, os procedimentos registrários e as garantias para a execução de obras mínimas, discriminadas e exigidas na lei, ela estabeleceu parâmetros e medidas que não garantiram maior racionalidade nos padrões urbanísticos adotados e a inclusão territorial de uma parcela significativa da população brasileira, principalmente nas grandes cidades. O que se viu, após a sua promulgação e aplicação nos municípios brasileiros, foi a continuação do processo de irregularidades consubstanciado pelo aparecimento de novos parcelamentos que, não raras vezes, esbarravam em algum aspecto estabelecido pela lei, impedindo, portanto, que o seu processo de implantação seguisse o curso normal, desencadeando uma série de novos processos de irregularidades posteriores. Deve-se ressaltar que em muitos municípios brasileiros a estrutura administrativa das prefeituras, ora contribuiu para promover tais irregularidades, omitindo-se do processo de licenciamento e fiscalização, ora foi vítima diante da falta de uma estrutura capaz de conter os históricos processos de irregularidades. A morosidade e a ausência, durante anos, do Poder Judiciário nestes processos de irregularidades acentuaram esta problemática, questão que só recentemente tem sido contornada com o envolvimento das promotorias de urbanismo e meio ambiente nas ocorrências relacionadas ao parcelamento do solo.

Neste sentido é que muitas das regras estabelecidas pela lei 6766/79 tem sido, já há algum tempo, questionadas pelos urbanistas e já é sob a ótica da regularização fundiária – tema, aliás, que se tornou candente nos fóruns relacionados à habitação nos últimos anos – que grande parte dos questionamentos foi contextualizada. Ao elaborarem suas leis de parcelamento do solo específicas, muitos municípios incorporaram as regras estabelecidas pela 6766/79 e as aplicaram, muitas vezes desconsiderando as peculiaridades existentes. Um exemplo disto é o

parâmetro do lote mínimo estabelecido pela lei e reproduzido por boa parte dos municípios. O inciso II do artigo 4º estabelece que os lotes devem ter área mínima de 125 m^2, autorizando o estabelecimento de lotes menores quando destinados à urbanização específica ou à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. Poucos foram os municípios que estabeleceram 125 m^2 como parâmetro mínimo para o tamanho de lote e raríssimos foram os que incluíram um tamanho menor para os casos de interesse social. O custo do terreno, excessivo principalmente nas regiões metropolitanas eleva a necessidade de promover adensamentos compatíveis, associando custo do terreno à capacidade de pagamento da população de menor renda. A vinculação do tamanho de lote a determinados padrões de ocupação também determina esta compatibilidade, tendo sido desconsiderada por vários municípios. O formato normativo que tem sido encontrado nos últimos anos é a instituição de leis específicas de interesse social e mais recentemente ainda, a instituição das zonas especiais de interesse social, instrumento previsto no Estatuto da Cidade, incipientemente aplicado por alguns municípios.

Em 1999, a lei 6766 sofreu algumas alterações com a promulgação da lei federal 9785/99. Aspectos pertinentes aos preceitos constitucionais, como a vinculação de determinados parâmetros a índices dispostos no plano diretor foram incorporados (como a vinculação entre o total de áreas públicas a serem destinadas e a densidade prevista para o empreendimento). Assim também aspectos referentes à regularização de parcelamentos foram complementados, inclusive de caráter registrário. Do ponto de vista urbanístico, destacam-se o parágrafo único do artigo 43 no tocante à exigência da destinação das áreas públicas dispostas no artigo 4º, podendo, nos casos de regularização, ser substituídas por pecúnia ou área equivalente, no dobro da diferença entre o total exigido e o efetivamente destinado e o artigo 53-A que considerou de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou ainda, entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamento e assentamentos. Do ponto de vista registrário, destaca-se a inclusão do parágrafo 3º do artigo 26, que atribuiu, nos parcelamentos populares, à Cessão de Posse com Imissão Provisória na Posse o caráter de escritura pública, admitindo-o como instrumento passível de realização de registro do parcelamento.

Desde 2000, está em discussão na Câmara dos Deputados, o PL 3.057, conhecido como projeto de lei da responsabilidade territorial que, se aprovado, substituirá a Lei 6766/79. Em discussão já há sete anos no Congresso Nacional, este PL modificará com radicalidade muitos dos dispositivos vigentes pela legislação atual, mas seu caráter polêmico tem dificultado a sua aprovação. Deve-se ressaltar que as mudanças constitucionais e o impulso promovido pela promulgação da lei 10.257/01 colocaram em outro patamar a discussão sobre o parcelamento

do solo para fins urbanos e integram, com força, os dispositivos propostos por este PL, principalmente no que se refere à concepção da gestão plena dos municípios, para aqueles que tenham plano diretor e uma estrutura de gestão condizente com as exigências licenciadoras e a inclusão de conceitos e capítulos referentes à regularização fundiária, para a qual foram designadas três categorias: a regularização fundiária sustentável, a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico. A este respeito, cabe destacar a consolidação da questão até mesmo em normativas ambientais, como é o caso da Resolução CONAMA 469/2006 que dispôs sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, para a intervenção ou a supressão de vegetação em Áreas de Proteção Permanentes (APPs), em resposta aos tradicionais problemas provocados pela aplicação das disposições do Código Florestal (Lei Federal 4771/65) em APPs urbanas.

A assunção da realidade territorial nas disposições a serem aplicadas por esta futura lei é um aspecto que merece ser observado, mas encontrará dificuldades diante do caráter não aplicativo de muitos planos diretores e da ausência de mecanismos locais que referendem ou implementem as disposições de regularização fundiária, sem falar que, mais uma vez, a morosidade provocada pela polêmica instaurada no seu processo de discussão, colocá-la-á novamente com atraso frente à dinâmica urbanizadora que passa por um segundo momento de explosão recente, esta provocada por uma onda expansiva das atividades do mercado imobiliário.

Legislação Federal de Promoção Habitacional

Outra gama de normativas diz respeito aos aspectos de promoção dos programas habitacionais. Este campo teve significativas contribuições recentes, principalmente com a promulgação da Lei Federal 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Esta lei é decorrente da Política Nacional de Habitação, publicada em novembro de 2004 pelo Ministério das Cidades, que definiu uma série de princípios, objetivos gerais e diretrizes voltados para a promoção da habitação de interesse social. A lei é estratégica ao compor o sistema integrado das três esferas de governo, corroborando os princípios do pacto federativo, explicitados logo no artigo 4º da lei: "compatibilidade e integração das políticas habitacional federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social."

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social gerirá recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e outros fundos ou programas que vierem a ser criados. Ressalte-se que o FGTS não foi incluído no rol dos recursos do FNHIS, este composto por recursos do FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), dotação do Orçamento Geral da União, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais ou patrimoniais realizadas com recursos do FNHIS, outros fundos, recursos ou programas que vierem a ser a ser incorporados ao FNHIS. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada por intermédio dos Estados, Distrito Federal e municípios. Neste aspecto, cabe ressaltar que a lei exige que cada um dos entes destas três esferas constitua fundo com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social; constitua conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação; apresente plano habitacional de interesse social, considerando especificidades do local e da demanda; firme Termo de Adesão ao FNHIS, entre outras condições.

A lei reforça o papel dos conselhos estaduais e municipais. Os estados que aderirem ao Sistema deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional,coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. O papel dos conselhos municipais será o de fixar critérios para a priorização das linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais. Estes também promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS. Além disso, os conselhos deverão dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios. A Resolução 13/2007 definiu como principais ações para a distribuição de recursos do FNHIS a provisão habitacional de interesse social, a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, além da elaboração de planos habitacionais de interesse social e desenvolvimento e da qualificação da

política habitacional e a prestação de serviços de assistência técnica para Habitação de Interesse Social.

Fica claro que os conselhos municipais deverão aprofundar as discussões sobre as regras locais de atendimento habitacional, tendo um papel proeminente até mesmo na concepção destes critérios, questões que são parte integrantes dos planos locais de habitação. Ao estabelecer que o acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as três esferas do governo, priorizando as famílias de menor renda, a lei explicita que os benefícios concedidos no âmbito do sistema poderão ser representados por subsídios financeiros destinados a: complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias; equalização de operações de crédito realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil; isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal; além de outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias. Estas medidas indicam algumas regras que o município pode adotar, no que se refere à política de subsídios, lembrando que a própria lei incluiu as diretrizes pelas quais os benefícios serão concedidos: identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional, de modo a controlar a concessão dos benefícios; valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias; utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais; concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação e impedimento de concessão de benefícios a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial. Cabe ressaltar no âmbito destas diretrizes, a previsão de um cadastro nacional de beneficiários, de modo a controlar a concessão de benefícios, assim como o estabelecimento de parâmetros quanto aos valores de benefícios, capacidade de pagamento das famílias e os valores máximos dos imóveis, questões que estão sendo discutidas no Plano Nacional de Habitação. Parte das regras e disposições relativas à aplicação dos recursos do FNHIS programadas para o período 2008-2011 está contida nas resoluções e instruções normativas do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Dois outros instrumentos normativos devem ser ainda destacados aqui. O primeiro é a Lei 10.998/2004 que alterou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), antes tratada na Medida Provisória 2.212/2001. Nesta, estão explicitadas as finalidades para as quais os subsídios são concedidos, quais sejam: a complementação da capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial, do valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital e do valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de parcelamento, realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação e administração do crédito e remuneração das instituições ou agentes.

O segundo é a Resolução 518/06, do Conselho Curador do FGTS, que alterou e consolidou a Resolução 460/04 que tem como objetivo viabilizar o acesso à moradia para famílias de baixa renda através de operações de financiamento com subsídios / desconto, organizados de forma coletiva e em parceria com o Poder Público ou Entidade Organizadora. Com o estabelecimento da Resolução 460/04, 50% da rentabilidade do Fundo foi disponibilizado para complementar a capacidade de financiamento do beneficiário com renda limitada a R$ 1.875,00 nas regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes e R$ 1.125,00 nos demais municípios.

Ainda em nível federal, outros dois importantes programas foram lançados nos últimos anos, em caráter de ações prioritárias e emergenciais — o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa "Minha Casa, Minha Vida"– PMCMV. Este último, com forte tendência de continuidade de ação no novo governo federal (2011 – 2014), foi lançado pelo Governo Federal através da Lei Federal n° 11.977 de julho de 2009 e tem como objetivo o estímulo ao mercado privado de habitação popular destinado a famílias com renda de até dez salários mínimos, e a oferta de subsídios de quase 100% para as famílias com renda de até 3 salários mínimos. A lei trata também de estabelecer conceitos e procedimentos de âmbito federal para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos, introduzindo novos instrumentos para a legalização de moradias.

Segundo definições da lei, o PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, e o Programa Nacional de Habitacional Rural – PNHR, que através de repasses da União ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com participação da união no Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab, e com

concessão de subvenção econômica da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, implantará a referida política habitacional numa estrutura normativa paralela ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC também não está diretamente vinculado ao SNHIS, porém é financiado em grande parte com recursos do Orçamento Geral da União - OGU e abrange, entre as áreas estratégicas de desenvolvimento, o saneamento e a habitação.

Por fim, paralelamente à atuação dos programas, o Governo Federal, através da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, elaborou o Plano Nacional de Habitação– PLANHAB, referência de grande importância para este PLHIS.

Segundo definição do Ministério das Cidades, para o PLANHAB, o problema da habitação é derivado da diversidade de situações que as necessidades habitacionais demandam, seja em relação às características sociais e econômicas da população, da capacidade institucional do poder público, dos diferentes processos de produção, das fontes de financiamento e subsídio, da questão fundiária e urbana local ou da estruturação da cadeia produtiva da construção. Este Plano é parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). O horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPAs: 2011, 2015 e 2019.

Legislação Municipal

Dos Planos Diretores de Petrópolis: o Vigente e o Proposto

Nos anos 90 Petrópolis foi excluída da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criada pela lei Complementar federal nº 20/1974, artigo 19, parágrafo único. Desde então, não somente do ponto de vista do arranjo institucional existente de fato mas também sob a ótica legislativa, o Município não se sujeita formalmente a uma autoridade metropolitana. Excetua-se dessa constatação, no entanto, o aspecto ambiental, com direta interferência no desenvolvimento urbano do Município, cuja tutela comum está constitucionalmente estabelecida aos três entes federativos, sobretudo pelo fato de significativa parcela de seu (do Município) território integrar a Área de Proteção Ambiental (APA) federal da Região Serrana de Petrópolis. As particularidades desse aspecto serão retomadas na sequência deste capítulo de diagnóstico jurídico.

Atendendo-se ao disposto no artigo 30 da Constituição Federal, que disciplina a competência do ente federativo municipal, encontramos o ordenamento territorial e a tutela do interesse local como atribuições do Município. Além disso, a Carta de 1988 estabelece o direito à moradia no seu artigo 6º, caput (que disciplina os direitos ditos sociais), e nos artigos 182 e 183 (que correspondem ao capítulo da Política Urbana no país, resguardando o papel central do Município7).

Em linhas gerais, às disposições constitucionais para o ordenamento urbano somam-se (i) a regulamentação da política urbana, prescrita pelo Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/01), (ii) a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei federal nº 6.766/79, ou também chamada de Lei Lehmann), (iii) a lei de condomínios e incorporações imobiliárias (Lei federal nº 4.591/64), (iv) o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja lei de criação (Lei federal nº 11.977/09) prevê em sua primeira parte a organização de programas de financiamento habitacional e, em sua segunda parte, dispositivos permissivos para realização da regularização fundiária de assentamentos precários. Seria possível arrolar ainda muitos outros normativos a interferirem na produção local de habitação de interesse social, entre os quais, destacam-se: (v) o Código Civil (Lei federal nº10.406/2002), que dispõe sobre condomínios edilícios, direito de construir e relações de vizinhança; (vi) a Lei de Registros Públicos (Lei federal nº6.015/1973), e, em especial, as leis federais de financiamento da moradia consubstanciadas na instituição (vii) do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Lei federal nº4.380/1964), (viii) do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei federal nº11.024/2005) e (ix) na lei nacional assecuratória de assistência técnica a famílias de baixa renda (Lei federal nº 11.888/2008).

No entanto, em primeira análise, os fundamentos normativos sinteticamente apresentados de maneira a implicarem resultados mais úteis ao presente trabalho concentram-se na analise da legislação local aplicável à produção, urbanização e regularização fundiária de habitação de interesse social no Município de Petrópolis à luz daquilo que dispõem o Estatuto da Cidade, a Lei federal de Parcelamento do Solo Urbano e as disposições sobre regularização fundiária contidas na lei que instituiu o PMCMV.

Inicia-se pela Lei municipal nº 6.321/2005, que estabelece o Plano Diretor de Petrópolis (PDP).

7Art. 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.*

Apesar de aprovada após a promulgação do estatuto, vislumbra-se laconismo da norma municipal acerca de instrumentos jurídicos de indução do ordenamento urbano. O artigo 8º prescreve um conjunto de instrumentos urbanísticos, sem vinculá-los a quaisquer finalidades, tampouco a qualquer espacialização em sua aplicação. A aplicabilidade fica então comprometida e condicionada, além do laconismo já apontado quanto a diretrizes gerais e à sua localização no território, à ausência de procedimentos de aplicação estabelecidos em norma municipal.

A aplicação de importantes instrumentos urbanísticos desse Plano Diretor, portanto, não é verificado no conjunto das demais normas que compõem o ordenamento municipal, ressalvada a aplicação dos instrumentos urbanísticos mais clássicos: zoneamento, limitações administrativas, servidões administrativas, desapropriações, além de casos pontuais de regularização fundiária de assentamentos precários.

Ainda com relação ao PDP de 2005, constitui-se um de seus anexos as diretrizes de ocupação territorial, sendo registrada a ausência de qualquer orientação no sentido de demarcação de áreas para produção de moradia popular, em que pese ser estabelecida a diretriz de regularização fundiária de assentamentos precários.

Infere-se que o conteúdo insuficiente do PDP para a complexidade que se apresenta no território (que congrega a dinâmica urbana de qualquer cidade média brasileira a aspectos bastante específicos sob o ponto de vista ambiental, histórico e fundiário) ensejou a produção de projeto de lei de revisão do PDP, atualmente em trâmite na Câmara de Vereadores Municipal.

Na propositura, há um detalhamento maior dos instrumentos urbanísticos previstos pelo estatuto da Cidade, mas ainda insuficiente para a regulação do solo urbano, uso dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária. Além disso, são previstas significativas diretrizes de cunho habitacional para a política de terras públicas, bem como para a própria política habitacional:

> Art. 8º - São diretrizes para a Política de Terras Públicas:
>
> I - implantar equipamentos públicos sociais, dotados de espaços destinados às atividades de lazer, cultura e habitação de interesse social, considerando a demanda atual e a projetada, bem como a disponibilidade de infraestrutura, de acessos adequados, de atendimento por

transporte coletivo e demais critérios pertinentes;

(...)

IV reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de habitação do Município;

V promover a regularização fundiária e a urbanização das terras públicas ocupadas por populações de baixa renda;

VI garantir, no reassentamento das famílias removidas que estejam em área de risco ou por necessidade de obra de urbanização e saneamento básico, a proximidade de comércio, serviços, escola e atendimento de saúde;

VII destinar, prioritariamente, os bens públicos dominiais não utilizados, para assentamento da população de baixa renda, áreas verdes e equipamentos públicos;

VIII estabelecer programas que assegurem que toda e qualquer propriedade pública atenda à função social da Cidade e da propriedade;(...)

Ademais, o projeto de lei prescreve uma política habitacional municipal propriamente dita:

Art. 16 - São diretrizes da Política de Habitação:

I democratizar o acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da Cidade, com melhoria das condições de habitabilidade, preservação ambiental e qualificação dos espaços urbanos, priorizando a população de baixa renda;

II fortalecer processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos públicos destinados à política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da Sociedade Civil Organizada, na tomada das decisões necessárias;

III utilizar processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade construtiva e a redução dos custos da produção habitacional;

IV vincular a política habitacional às políticas sociais;

V diversificar as formas de acesso à habitação de interesse social;

VI articular as políticas habitacional e fundiária, garantindo o cumprimento da função social da terra urbana, de forma a produzir lotes urbanizados e novas habitações em locais adequados do ponto de vista urbanístico e ambiental, proporcionando a redução progressiva do déficit habitacional;

VII articular as políticas de habitação, transportes e promoção social, garantindo acessibilidade plena, mobilidade e geração de emprego e renda;

VIII criar o Plano de Urbanização Integrada, ao qual se sucederão os Projetos Específicos de Urbanização Integrada.

Não se procede qualquer crítica à descrição de diretrizes e objetivos de políticas municipais, pois apenas consagram orientação democraticamente construída pelo Município. Não obstante, indaga-se sobre abrangência e operacionalidade do pretendido "plano de urbanização integrada", mencionado no inciso VIII do artigo 16, supramencionado. O Plano não é claro se é pretendido para uma área de abrangência de planejamento para a integralidade do território municipal ou se aplicaria a cada área de intervenção. De toda a sorte, o Município não parece esclarecer em seus normativos qual a condição de real implementação deste plano para definição de sua abrangência.

Feitas as considerações do parágrafo anterior, passa-se à perspectiva da operacionalização dos instrumentos, procedendo-se à sua análise crítica.

Na proposta do Plano Diretor em tramitação na Câmara Municipal são previstos os seguintes instrumentos urbanísticos:

- o estudo de impacto de vizinhança, que possui definições mínimas de abrangência no território, mas remetem à lei de uso, ocupação e parcelamentos do solo (LUPOS) sua aplicação, em relação aos usos;

- o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, que depende da definição de coeficientes de aproveitamento mínimos e básicos na eventual revisão da LUPOS, além de não ser aplicável a áreas de preservação permanente, situação geográfica absolutamente

comum nos imóveis do Município, que muitas vezes não inviabilizaria o adensamento construtivo no restante do terreno considerado;

- o IPTU progressivo no tempo, cuja aplicabilidade encontra o mesmo impeditivo citado para o instrumento anterior;

- o consórcio imobiliário, cuja aplicação é destinada à produção de habitação de interesse social e à preservação de imóvel de valor histórico;

- a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, que dependem de uma revisão da LUPOS para definição de coeficientes básicos e máximos;

- o direito de superfície, direito real que, no caso de Petrópolis seria cumulado ao domínio útil já difundido na prática municipal (na forma de prazos de terras – 1°. distrito);

- preempção, não definida sua aplicação no espaço, mas orientado para quais as finalidades se proporia;

- o abandono, criado pelo Código Civil (Lei federal n° 10.406/2002, art. 1.276);

- as contribuições de melhoria e as operações urbanas consorciadas.

Todos os instrumentos arrolados acima têm, no projeto de lei, sua aplicabilidade condicionada à promulgação de disciplina por lei específica, ainda que se entenda suficiente para caracterização dessa especialidade a revisão da Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município de Petrópolis (LUPOS). Além disso, não são espacializados no território. Ou seja, não há clareza tanto no Plano vigente quanto na propositura, para quais áreas incidiria eventual aplicação dos referidos instrumentos, induzindo a um pretendido desenvolvimento urbano.

O projeto de Plano Diretor indica prazo para a elaboração de leis especificas para cada instrumento urbanístico novo a ser implementado, bem como para revisão da legislação atualmente em vigor.

> Art. 77 São Leis Complementares do PDP:
>
> §1° - O Decreto 143 de 22 de Março de 1976 - Código de Obras - será atualizado no

prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

§2º A Lei 5393 de 28 de Maio de 1998 - Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo (LUPOS) - será atualizado no prazo máximo de 270 (duzentos e setenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

§3º- O Decreto 395 de 11 de Julho de 2002 - Código Tributário será atualizada no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

§4º A Lei 6240 de 21 de Janeiro de 2005 - Código de Posturas - será atualizada no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

§5º A Lei 6389 de 14 de Novembro de 2006 - Lei de Proteção da Flora - será atualizada no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

§6º - A Lei 6495 de 6 de Dezembro de 2007 - Licenciamento Ambiental - será atualizada no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias da aprovação do PDP, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal.

Art. 78 - O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal, no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da vigência deste PDP:

I - Projeto de Lei específica para regulamentar os instrumentos da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 Estatuto da Cidade:

a) IPTU Progressivo no Tempo;

b) Transferência do Direito de Construir;

c) Outorga Onerosa do Direito de Construir;

d) Direito de Preempção;

e) Direito de Superfície;

f) Operações Urbanas Consorciadas;

g) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;

h) Consórcio Imobiliário.

(...)

As poucas disposições legais a prescreverem usos e parâmetros urbanísticos e edilícios impactantes para a produção de novas moradias de interesse social cingem-se à LUPOS e, de maneira bastante superficial, ao Código de Obras do Município. Ambos serão tratados na sequência desta exposição. Entende-se que as demais leis para as quais o Projeto de Lei do Plano Diretor propõe alterações (Código Tributário, Código de Posturas, Lei de Proteção à Flora e a de Licenciamento Ambiental) são pouco significativas ao uso residencial destinado à população de baixa renda, nelas não havendo expressamente estímulos ou isenções a esse tipo de uso.

Quanto ao zoneamento especial para produção da habitação de interesse social, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são previstas na propositura e a tendência do município é a unificação da nomenclatura nesse termo (conforme disposto no artigo 35, inciso IX, da propositura), substituindo os atuais Setores de Uso de Especial Interesse Social (SUEIS) de áreas ocupadas, assim intitulados pela LUPOS em seu artigo 21 e identificadas em seus anexos II (tabela) e XI (mapa). A mesma LUPOS, aliás, prevê também outro zoneamento especial para habitação de interesse social, correspondente às AEIS, para ocupações posteriores não listadas como SUEIS e vazios urbanos destinados a novas moradias (artigo 22).

O projeto de lei, portanto, poderia encerrar com a duplicidade de nomenclatura adotada pela LUPOS: SUEIS, para áreas ocupadas e identificadas nos anexos da LUPOS; e AEIS, para outras áreas já ocupadas não identificadas como SUEIS e áreas vazias destinadas à produção de novas moradias. Caso aprovada, a propositura trabalharia somente com as AEIS, zoneamento especial destinado à habitação de interesse social que poderia abarcar tanto áreas já ocupadas como vazios urbanos.

No que diz respeito à regularização fundiária, o instrumento e a diretriz prevista no Estatuto da Cidade encontra-se no artigo 28, sem qualquer operacionalidade do instrumento, não alterando a situação jurídica de normas preexistentes pertinentes ao tema.

Apesar de prever instrumentos mais tradicionais de regularização fundiária, o Projeto de Lei silencia sobre a legitimação da posse, instrumento urbanístico previsto pela Lei federal nº 11.977/2009, que alterou inclusive a Lei de Registros Públicos (Lei federal nº 6.015/73). Referido instrumento tem sido de grande auxílio aos atuais processos de regularização fundiária difundidos pelo país. Os demais instrumentos de titulação de moradores são prescritos por seu artigo 35:

> Art. 35 - A regularização fundiária será efetivada através de instrumentos como:
>
> I - Concessão de Direito Real de Uso, de acordo com o Decreto-lei nº 271, de 20 de fevereiro de 1967;
>
> II - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, nos termos da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001;
>
> III - Autorização de Uso, nos termos da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001;
>
> IV - Cessão de Posse, nos termos do Art. 26, §3º, da Lei 6766/79;
>
> V - Usucapião Especial de Imóvel Urbano, nos termos dos art. 9º a 14 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade;
>
> VI - Direito de Preempção, nos termos dos art. 25 a 27 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade;
>
> VII - Direito de Superfície, nos termos dos art. 21 a 24 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001;
>
> (...)

Inadequadamente também parece ser sistematização legal do Capítulo do projeto de lei sobre empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS), inferindo-se serem eminentemente de provisão de novas moradias e não de regularização. O capítulo integra o título de regularização fundiária do projeto, enquanto o tema não estaria adequadamente contido no tema do Título. Mais correto seria tratar de um título de habitação de interesse social. E tal como outros instrumentos urbanísticos dessa propositura, é feita a referência a uma oportuna

elaboração de legislação específica para o estabelecimento de regras diferenciadas para a produção de habitação de interesse social.

A partir da legislação municipal vigente, nenhuma norma assumiria o papel dessa disciplina geral de parâmetros urbanísticos e edilícios diferenciados para habitação popular. A diferenciação é procedida caso a caso, conforme aprovação de lei de AEIS específica, nos termos a serem apresentados ainda nesta análise.

Do Zoneamento Municipal e das Disposições sobre Edificações

Registradas as ponderações acima sobre o estado de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, cabe diferenciar a situação do instrumento do zoneamento, cujo detalhamento pela Lei municipal nº 5.393/1998 implica sua plena aplicação.

Com efeito, constitui-se a lei municipal de zoneamento (Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo – LUPOS) no principal normativo do Município para o ordenamento de seu território. Pela cronologia das normas, cumpre informar que referida lei foi promulgada em período anterior à vigência do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Petrópolis (que, ao menos, arrolou os instrumentos do Estatuto em 2005). Ou seja, sem adequada revisão, impede a aplicação de outros instrumentos urbanísticos a serem previstos no Plano Diretor.

A LUPOS divide a cidade em quatro zonas: urbana, rururbana, rural e de proteção especial, as quais se subdividem em setores, conforme disposto nos artigos 3º e 4º

> Art. 3º Ficam instituídas as seguintes Zonas:
>
> I - Rural (ZRL);
>
> II - Rururbana (ZRB);
>
> III - Urbana (ZRU);
>
> IV - Proteção Especial (ZPE).
>
> Art. 4º As Zonas são subdivididas em Setores, os quais são definidos como parcelas do território correspondentes a logradouros e manchas aos quais são atribuídos índices e parâmetros urbanísticos segundo a intensidade dos diversos usos e atividades econômicas, sociais e culturais.

Parágrafo único. O uso, parcelamento e ocupação do solo nos Setores obedecem aos parâmetros determinados nos Quadros de Parâmetros de Ocupação, de Parcelamento e de Usos e Atividades constantes da presente Lei como Anexo V, VI e VIII.

A zona rural é a única que não se subdivide em setores (art.8º). Já a zona urbana compreende também a expansão urbana (art. 10). As demais apresentam as seguintes subdivisões, ora sintetizadas pelos respectivos artigos da LUPOS:

Art. 9º A Zona Rururbana é subdividida em:

I - Setor Rururbano1 (SRU 1);

II - Setor Rururbano2 (SRU 2);

III - Setor Rururbano3 (SRU 3);

IV - Setor Rururbano4 (SRU 4);

V - Setor Rururbano5 (SRU 5);

VI - Setor de Atividades Rururbano (SAR).

§ 1º Setor Rururbano (SRU) é aquele caracterizado pela mescla de atividades urbanas e rurais, subdividindo-se em classes Setor Rururbano1 (SRU 1) e Setor Rururbano 2 (SRU 2), Setor Rururbano 3 (SRU 3), Setor Rururbano 4 (SRU 4) e Setor Rururbano 5 (SRU 5) neste último, dando-se parâmetros no caso de baixa de atividade rural, de acordo com parâmetros específicos constantes dos Quadros de Parâmetros de Ocupação, de Parcelamento e de Usos e Atividades, Anexo V, VI e VIII, em função das características locais.

§ 2º Setor de Atividades Rururbano (SAR) é o eixo ou núcleo de atividades de comércio, serviços e indústria de até Classe B, na Zona Rururbana.

(...)

Art. 11. A Zona Urbana é subdividida em:

I - Setor Residencial (SRE);

II - Setor de Atividades Urbano (SAU);

III - Setor de Uso Diversificado (SUD);

IV - Setor Histórico (SEH);

V - Setor de Interesse à Proteção (SIP).

§ 1º Setor Residencial (SRE) é aquele em que prevalece o uso residencial subdividindo-se em cinco classes: SRE 1, SRE 2, SRE 3, SRE 4, SRE 5 e SRE 6, de acordo com parâmetros específicos constantes dos Quadros de Parâmetros de Ocupação, de Parcelamento e de Usos e Atividades, Anexo V, VI e VIII, em função das características locais.

§ 2º Setor de Atividades Urbano (SAU) é o eixo ou núcleo de Atividades de comércio, serviços e industriais de até Classe B, integrado ao uso residencial, na Zona Urbana.

§ 3º Setor de Uso Diversificado (SUD) é aquele que se caracteriza pela localização de atividades predominantemente comerciais, de serviços e indústrias de até Classe D, compatíveis com o meio urbano, subdividindo-se em duas Classes SUD 1 e SUD 2 que obedecerão a parâmetros específicos constantes dos Quadros de Parâmetros de Ocupação, de Parcelamento e de Usos e Atividades, Anexo V, VI e VIII, em função das características locais.

§ 4º Setor Histórico (SEH) é aquele que contém os imóveis, logradouros, sítios, praças, elementos e monumentos tombados, em conjunto ou isoladamente, pela União, Estado e/ou Município.

§ 5º Setor de Interesse à Proteção (SIP) é aquele constituído pelas áreas de entorno e tutela dos bens tombados, em conjunto ou isoladamente, pela União e/ou Estado.

(...)

Art. 13. A Zona de Proteção Especial é subdividida em:

I - Setor de Preservação (SPE);

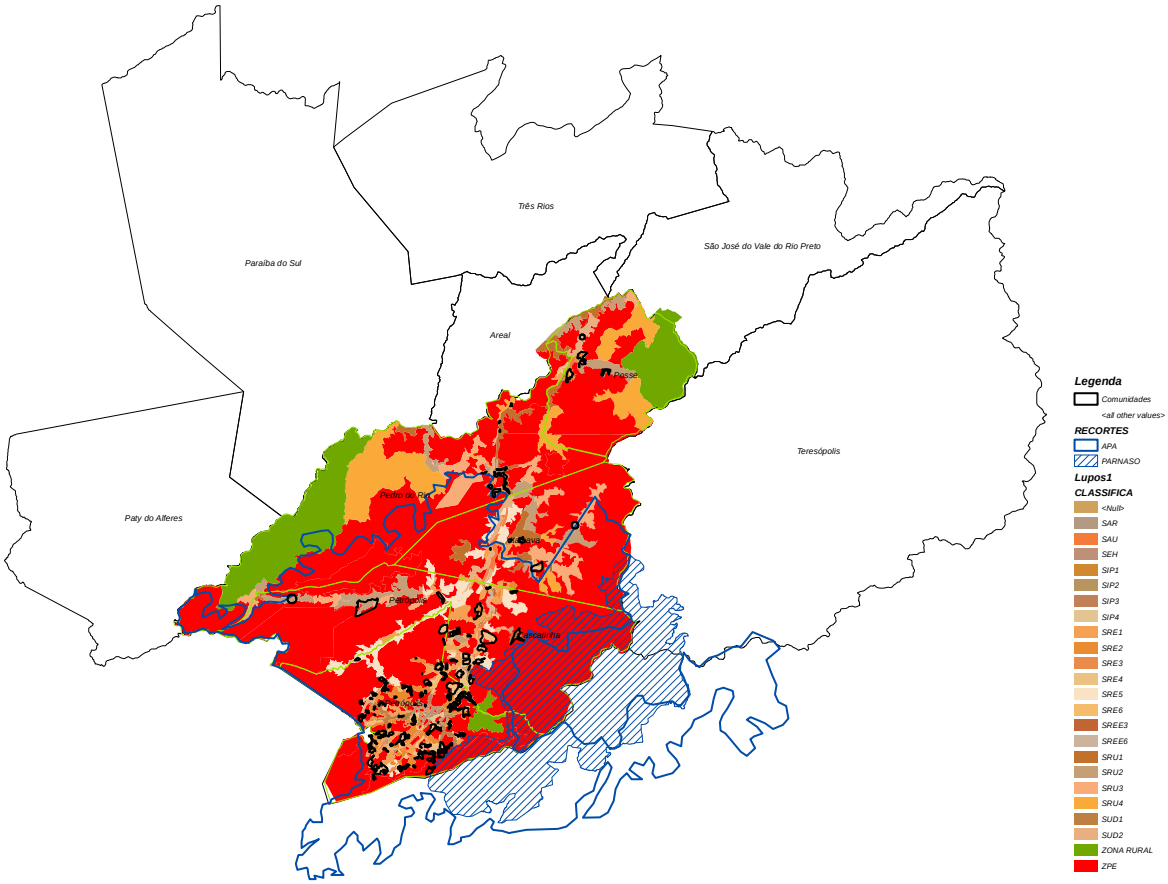
II - Setor de Proteção (SPR).

§ 1º Setor de Preservação (SPE) é aquele em que é vedada toda ocupação.

§ 2º Setor de Proteção (SPR) é aquele que compatibiliza a ocupação com a preservação dos recursos naturais do ecossistema.

(...)

Referido zoneamento, compreende as zonas rural (ZRL) e de proteção especial (ZPE), e todos os setores das zonas urbana e rururbana (ZRB e ZRU) é apresentado no mapa oficial do zoneamento do Município:



Conforme apresentado no mapa acima, além das zonas e setores estabelecidos pela LUPOS, são identificados os assentamentos precários existentes, os limites territoriais da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, cuja tutela jurídica será exposta na sequência deste trabalho.

Especificamente em relação à LUPOS, os parâmetros urbanísticos para ocupação e parcelamento do solo são discriminados pelos Anexos V e VI da LUPOS, correspondendo aos quadros expostos a seguir:

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO SOLO							
SETOR	Gabarito art. 31, a)	Afast. frontal art. 31, b)	Índice de aproveit. art. 31, c)	Tx. ocup.art. 31, d)	Área mín. por unidade (art. 31, e)	Tx. perm.art. 31, f)	Altura de implantação máxima art. 31, g)
SRE 1	3pav. alt. máx. 13,00m	3,00m	1	40%	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SRE 2	3pav. alt. máx. 13,00m	3,00m	1,2	50%	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SRE 3	20,50m pilotis + 4 pav.	3,00m	2,5	50%	Res. 60m² hotel/res. 40m² Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	15,00m
SRE 4	3pav. alt. máx. 13,00m	3,00m	1,2	50%	Res. s/restr. Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SRE 5	3pav. alt. máx. 13,00m	5,00m	0,6	25%	Res. s/restr. Com 30m² c/jirau 20m² s/jirau	25%	10,00m
SRE 6	3pav. alt. máx. 13,00m p/multifam. 15,50m	3,00m	1,8	50%	Res. s/restr. Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SAL	3pav. alt. máx. 13,00m p/multifam. 15,50m	3,00m	1,8z	70%	Res. s/restr. hotel/res. 40m² Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	10%	10,00m
SUD 1	p/unifam. 13,00m p/multifam. 15,50m p/indústria 15,50m	3,00m	1,8	70%	Res. s/restr. hotel/res. 40m² Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	10%	10,00m
SUD 2	p/unifam. 13,00m p/multifam. 15,50m p/indústria 15,50m	3,00m	1,8	70%	Res. s/restr. hotel/res. 40m² Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	10%	10,00m
SHE	*	*	*	*	*	*	*
SIP 1	2pav. alt. máx. 10,00m	3,00m	1,2	60%	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	7,00m
SIP 2	3pav. alt. máx. 13,00mm	3,00m	1,5	50%	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SIP 3	3pav. alt. máx. 13,00m	3,00m	0,5	30%	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	15%	10,00m
SIP 4	4pav. alt. máx. 14,00m	Liberado	(a)	(a)	Res. s/restr. com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	Liberado	11,00m
SPE	-	-	-	-	-	-	-
SPR	2pav. alt. máx. 10,00m	5,00m	0,1	5%	Res. s/restr. Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	60%	7,00m
SRU 1	3pav. alt. máx. 13,00m	5,00m	1	40%	Res. s/restr. Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	50%	10,00m

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO SOLO							
SRU 2	3pav. alt. máx. 13,00m	5,00m	0,6	25%	Res. s/restr.	50%	10,00m
SRU 3	2pav. alt. máx. 10,00m	5,00m	0,3	15%	Res. s/restr.	60%	7,00m
SRU 4	2pav. alt. máx. 10,00m	5,00m	0,2	10%	Res. s/restr.	60%	7,00m
SRU 5**	2pav. alt. máx. 10,00m	5,00m	0,1	5%	Res. s/restr.	60%	7,00m
SAR	3pav. alt. máx. 13,00m	3,00m	1	60%	Res. s/restr. Com. 30m² c/jirau 20m² s/jirau	10%	10,00m

QUADRO DE PARCELAMENTO		
SETORES	ÁREA MÍNIMA (M²)	TESTADA MÍNIMA (M)
SRE1	880	22
SRE2	440	11
SRE3	880	22
SRE4	360	11
SRE5	2.000	25
SRE6	1.320	22
SAL	360	11
SUD1	440	11
SUD2	1.320	20
SEH	*	*
SIP1	440	11
SIP2	880	22
SIP3	1.100	22
SIP4	440	11
SPE	-	-
SPR	10.000	60
SRU1	1.250	10
SRU2	2.500	20
SRU3	5.000	40
SRU4	10.000	50
SRU5**	20.000	80
SAR	440	11

Da leitura do zoneamento e dos parâmetros, inferem-se critérios urbanísticos para adensamento do solo são bastante restritivos para o adensamento populacional e produção de habitação de interesse social. Especialmente nos setores rururbanos (dentro da ZRU) e de proteção (ZPE), os critérios são mesmo impeditivos, sendo expressiva sua relevância em termos espaciais no território municipal.

Por certo que a adoção de parâmetros mais rígidos de ocupação representa ponto de partida relevante para o êxito em eventual aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Mas o mesmo não se pode dizer em relação à produção de HIS, que não encontra na LUPOS ou em

qualquer ouro normativo de caráter mais geral para o território, incentivo algum tampouco facilitação para sua aprovação, tanto para empreendimentos executados pelo Poder Público como por particulares.

Apesar de a lei prever que somente a Zona Urbana concentraria áreas de expansão desse tipo de ocupação, é certo que a realidade do Município já apresenta expansão da ocupação em outras zonas, especialmente a rururbana e de proteção especial. Na eventualidade de haver áreas ainda não cadastradas perante a autoridade fiscal do Município, atenta-se à possibilidade de alteração de uso (para o uso urbano) prescrita pela Lei federal nº 6.766/79:

> Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Ante um zoneamento tão restritivo, a saída encontrada pelo município tem sido a criação de excepcionalidades à regra geral da LUPOS, destinadas à aprovação de empreendimentos. Configuram de fato, alterações do zoneamento procedidas de maneira pontual, divorciadas do planejamento geral da cidade. São as áreas de especial interesse social, urbanístico, econômico e de proteção. Suas hipóteses são tratadas no Capítulo I do Título II da LUPOS.

Desde a vigência da LUPOS puderam ser levantadas as seguintes excepcionalidades:

Lei	Objeto	Localização
6.779/2010	Área de Especial Interesse Econômico	Retiro de São Thomaz e São Luiz
6.773/2010	Área de Especial Interesse Econômico	Secretário, Pedro do Rio
6.681/2009	Área de Especial Interesse Urbanístico	Quarteirão Itamarati, Cascatinha
6.680/2009	Área de Especial Interesse Social	Independência, 1º Distrito
6.438/2007	Área de Especial Interesse Social	Loteamento São Norberto
6.383/2006	Área de Especial Interesse Social	Fazenda do Cortiço, Indaiá
6.250/2005	Área de Especial Interesse Social	Quarteirão Ingelhein e Quarteirão Presidência
6.108/2004	Área de Especial Interesse Urbanístico	Centro
5.973/2003	Área de Especial Interesse Social	Santa Edwiges, 3º Distrito
5.910/2002	Área de Especial Interesse Social	Castelo São Manoel II, Correas
5.816/2001	Área de Especial Interesse Social	Castelo São Manoel, Correas

5.617/2000	Área de Especial Interesse Econômico	Quarteirão Ingelhein
5.554/1999	Área de Especial Interesse Social	Quarteirão Princesa Imperial
5.550/1999	Área de Especial Interesse Social	Quarteirão Italiano

Além da LUPOS, seria pertinente à tutela normativa de produção de moradias no Município pelo trazido pelo decreto nº 143/1976 - Código de Obras. Naquilo que concerne à produção de moradia, a referida lei não traz expressa flexibilização de quaisquer parâmetros edilícios para produção de habitação de interesse social. Diga-se, por outro lado, não haver excessivas exigências. Portanto, pode-se compreender que a lei municipal é bastante permissiva em se tratando de exigências gerais. Reproduzem-se aqui apenas os artigos 9º e 10º do Regulamento constitutivo do Código de Obras:

TÍTULO II

EDIFICAÇÕES RESIDENCIAIS UNIFAMILIARES

Art. 9º - Sem prejuízo do que estabelecem as demais normas deste Regulamento, as edificações residenciais unifamiliares isoladas das divisas do lote ficarão dispensadas das exigências contidas no Art. n.º ...

TÍTULO III

EDIFICAÇÕES RESIDENCIAIS MULTIFAMILIARES

SEÇÃO I

MULTIFAMILIARES PERMANENTES

Art. 10º - Uma ou mais edificações residenciais multifamiliares possuirão sempre:

Portaria com caixa de distribuição de correspondência em local centralizado;

b) Local centralizado para coleta de lixo ou de resíduos para sua eliminação;

c) Sanitário e vestiário para serviço e local para guarda de material de limpeza;

d) A coordenadoria do Seminário deverá solicitar ao Corpo de Bombeiros quanto a equipamentos para a extinção de incêndios, normas exigidas, etc. Estas normas passarão a

compor o regulamento de Construções e Edificações;

e) Área de recreação proporcional ao número de compartimentos habitáveis, de acordo com o abaixo previsto:

1) proporção mínima 0,50m² (cinquenta centímetros quadrados) por compartimento habitável, não podendo, no entanto, ser inferior a 40,00m² (quarenta metros quadrados);

2) indispensável continuidade, não podendo pois seu dimensionamento ser feito por adição de áreas parciais isoladas;

3) obrigatoriedade de existir uma porção coberta de no mínimo 20% (vinte por cento) de sua superfície.

4) obrigatoriedade de nela se inscrever uma circunferência com raio mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros);

5) facilidade de acesso através de partes comuns e localizadas, afastadas dos depósitos coletores de lixo e isoladas das passagens de veículos.

Pela leitura desses e dos demais dispositivos da norma, infere-se a ausência de exigências capazes de aumentar o padrão construtivo a ser observado por lei, tais como: cotas mínimas de unidades autônomas por condomínio, áreas mínimas construídas, obrigatoriedade de implantação de elevadores para habitações multifamiliares, etc.

O mesmo se pode dizer em relação às normas municipais de acessibilidade, que impõem medidas afirmativas aos edifícios públicos, mas silenciam sobre a especificidade da habitação de interesse social, valendo a regra geral da legislação federal.

Da Regulação Municipal da Regularização Fundiária

No que diz respeito à regularização fundiária, Petrópolis possui normativa bastante pioneira em termos comparativos a outras cidades do país.

Inicia-se a análise pela Lei municipal 4.284/1984, que cria Programa Municipal de Urbanização (PRO-URB) e os Setores Especiais Numerados (SEN), verdadeiro zoneamento especial dentro do zoneamento convencional. A lei trabalha no modelo então incipiente no país

que eram as ZEIS na década de 80, estabelecendo que os parâmetros de parcelamento e ocupação do solo definidos para cada (correspondentes a assentamentos precários) seriam tratados com a tipicidade peculiar a cada assentamento precário.

Referida lei não chegou a prescrever etapas do processo de regularização como a organização comunitária, processos participativos de criação de regras de parcelamento aplicáveis à especificidade das ocupações, mas definiu a competênciada Superintendência de Regularização de Loteamentos de Petrópolis (SURLOP para aprovação do parcelamento e as providências para legalização de cada área (conforme artigo 4º, parágrafo único).O pioneirismo dos "SENs" de Petrópolis também permitiu ao zoneamento formal do Município o reconhecimentodas ocupações de acordo com o existente fato– na qualidade de "urbanização específica" prevista pelo inciso II do artigo 4º da Lei federal nº 6.766/79 – além de permitir a titulação de moradores (possuidores) dessas áreas. Tal como como Belo Horizonte (em 1983) e Recife (em 1987), essa figura jurídica, bastante imprecisa e convenientemente abrangente, serviu para trazer assentamentos precários da mais absoluta ausência de normas urbanísticas para a possibilidade de serem considerados pelo zoneamento formal das cidades brasileiras. Os SEN, portanto, nada mais seriam que aquilo que posteriormente se consolidou como um zoneamento para uso residencial de população de baixa renda sob o nome de ZEISou AEIS (zonas ou áreas de especial interesse social).

A mesma leisegue o modelo de respeito à peculiaridade da ocupação tal como implantadas de fato, remetendo a decretos do Executivo municipal a competência para delimitação de tais áreas e estabelecimento de parâmetros urbanísticos específicos nos termos a seguir:

> Art.2º Ficam criados, no zoneamento municipal, os Setores Especiais Numerados (SEN).
> § 1º A cada área ou local previamente delimitada, corresponderá um Setor Especial Numerado, (SEN), cuja ordem de numeração será dada pelos decretos que as declararem de urbanização específica, por interesse social.
>
> § 2º Compete ao Prefeito, mediante Decreto, delimitar cada área ou local, para efeito de urbanização específica, por interesse social, regulamentando-lhes o zoneamento e a ocupação, bem como o parcelamento e a titulação do solo.
>
> § 3º Os Setores Especiais Numerados (SEN), destinam-se á urbanização específica das áreas e locais a que se refere esta Lei, por interesse social, e deverá observar, tanto quanto possível, as características da ocupação espontânea, ressalvadas as áreas de riscos, as florestas, as dos mananciais e as necessárias ao estabelecimento, ampliação ou melhoria de servidões administrativas, arruamentos ou acessos dos moradores.

§ 4º A urbanização específica de cada Setor Especial Numerado (SEN) será executada, sempre que for possível, pelo processo de mutirão, com verbas do Fundo de Habitação, criado pela Lei nº 4.161, de 20/06/83, e regulamentada pelo Decreto nº 177 de 20/09/84.

Com relação à forma de titulação dos ocupantes de assentamentos precários é tratado na Lei municipal nº 4.284/1984 pelo seu artigo 6º:

Art. 6º Os lotes resultantes do parcelamento aprovado na forma desta Lei poderão ser alienados diretamente aos seus ocupantes, de acordo com a Lei Federal nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, e a Lei Complementar nº 03, de 28 de dezembro de 1972, ou mediante licitação, observadas as normas aplicáveis.

§ 1º A alienação obedecerá às normas e diretrizes do PRO-URB, a serem baixadas pelo Executivo Municipal.

§ 2º Constará do documento de alienação dos lotes a destinação específica de moradia do ocupante e sua família ou o comprometimento aos demais usos possíveis na área, assegurando-se-lhes condições que favoreçam a permanência no imóvel.

§ 3º Deverá constar, ainda, do documento mencionado acima a obrigação do particular de, em caso de alienação do imóvel, fazê-la a pessoa que se enquadre nas normas e diretrizes do PRO-URB, respeitando-se a regulamentação específica da cada Setor Especial Numerado.

Pelo *caput* do artigo, fica prescrita a combinação da desapropriação em razão de interesse social (prescrita pela Lei federal nº 4.132/1962) com a alienação. Trata-se de alternativa à regra da licitação, que, mesmo que não prevista expressamente na lei municipal, seria a regra por força da Lei federal nº 8.666/93, artigo 17, inciso I.

Não são previstos quaisquer normativos a disciplinarem modalidades alternativas de titulação dos moradores dessas áreas, tais como concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície ou a legitimação de posse. Mas entende-se que a legislação municipal também não impediria a aplicabilidade dos instrumentos, vez que já prescritos em legislação federal.

Ao se tratar da dos instrumentos de titulação de moradores, bem como de perda de domínio de particulares (configurada no caso da desapropriação), é necessário analisar um aspecto específico do Município de Petrópolis: os prazos de terra de propriedade da família descendente da família real do Império brasileiro.

No preâmbulo do Projeto de Lei de Plano Diretor em trâmite na Câmara Municipal, encontra-se sintética explicação para o instrumento jurídico de outorga de uso de espaços territoriais da antiga Coroa (os prazos de terra), dada pelo Engenheiro JulioKoeller em janeiro de 1845 para a execução de seu plano urbanístico de Petrópolis[8]:

> *SM o Imperador acaba de ordenar a construção de seu palácio de verão na Petrópolis... Permite que ali se forme uma povoação, e para esse fim ordenou que arrumasse uma porção de terreno, mandando ao mesmo tempo ao Exmo. Sr. Mordomo que consentisse na divisão das terras de Petrópolis em Prazos de foro perpetuo, de cuja ordem resultou e ectivar-se o contracto que possue o abaixo assignado, de arruamento de toda fazenda... a vista do que vai exposto, parece fóra de dúvida do que pode a Petrópolis tornar-se em breve tempo uma grande povoação e centro de importante commercio, e ponto de reunião da melhor sociedade na estação calmosa.*

Portanto, apesar de extinto regime enfitêutico para novos contratos entre particulares, por ocasião da promulgação do novo Código Civil de 2002, os contratos de prazo de foro perpétuo em benefício de uma família persistem no local.

Em tais áreas, correspondentes a porções de terra concentradas no 1° distrito de Petrópolis, a propriedade imobiliária divide-se em domínio direto, do proprietário não usuário, e domínio útil, que detém a posse e direitos reais sobre o imóvel, sem no entanto, ser o proprietário pleno da área.

A posse, antes de configurar situação jurídica, consubstancia-se em uma situação de fato. Os direitos reais referem-se à direitos sobre o bem imóvel. Portanto, além da posse, o domínio útil o direito de construir benfeitorias, negociar incorporações imobiliárias, oferecer seu direito real em garantia ou aliená-lo.

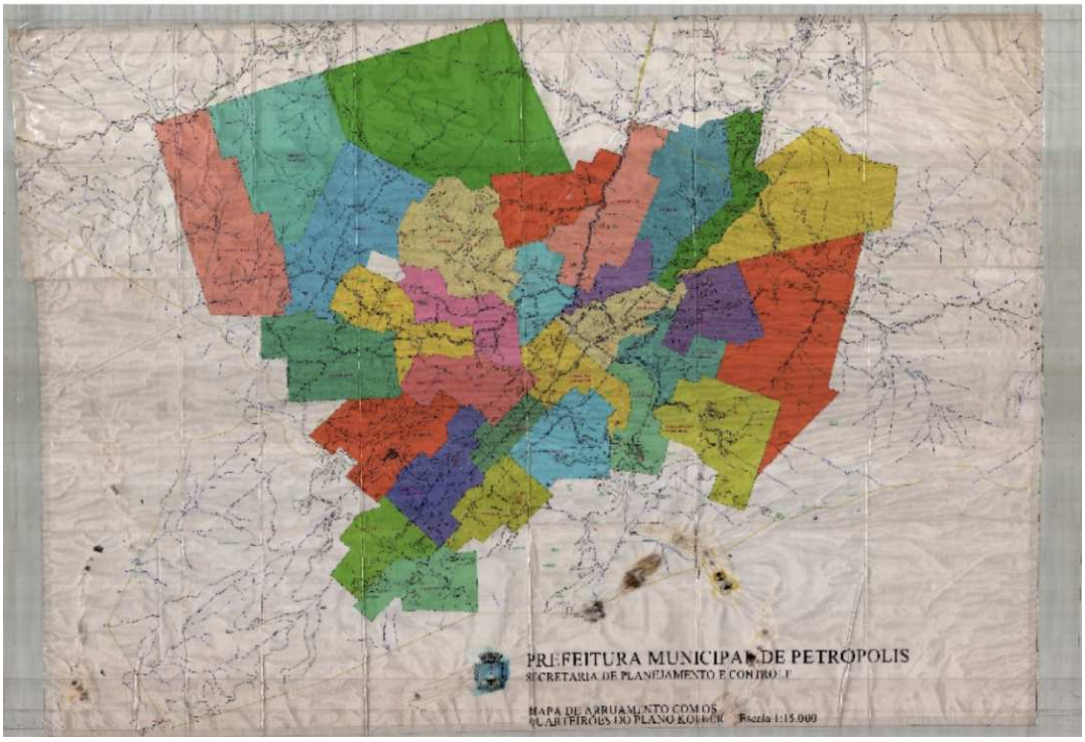
Na prática, tal modalidade de desmembramento da propriedade imobiliária é relevante no momento remuneração do proprietário do domínio direto por meio de foro anual e quando da cobrança de laudêmios por ocasião de negociações e transferência de domínios úteis. As condições específicas pactuadas de remuneração nesses contratos de foro perpétuo para os

---

8 *Conforme consulta o sítio eletrônico da Câmara Municipal de Petrópolis, em 10 de março. Disponível em: <http://www.cmp.rj.gov.br/planodiretor/pdf/01-minuta.pdf>. Vale ainda registrar que o Exmo. Senhor Mordomo executava para Imperador atividades aproximadamente correspondentes à Pasta da Casa Civil na atual República Brasileira.*

prazos são desconhecidas nesta análise, sendo possível maior detalhamento a partir dos registros públicos competentes (Registro Geral de Imóveis-RGI) e, eventualmente, arquivos públicos.

A existência dos prazos de terras no 1° distrito não impede a regularização fundiária de assentamentos. Equiparam-se suas possibilidades de titulação de moradores às formas adotadas nos casos de terrenos de marinha, excetuado o fato do domínio direto no caso de Petrópolis não pertencer ao Município. Ou seja, mesmo o Município, quando proprietário no 1° distrito, é proprietário apenas de domínio útil. Os prazos de terra são aqui apresentados:



Conforme mencionado, sua localização circunscreve-se ao 1° distrito (na parte inferior da imagem abaixo), que, além de concentrar a principal centralidade do Município de Petrópolis e do bairro Fazenda Inglesa, pode ter sua relevância em termos territoriais quando visto em relação aos demais distritos

Na sequência da criação do PRO-URB em 1984, a Lei nº 4.520/1987 previu a possibilidade de desafetação e destinação das áreas originalmente públicas dos assentamentos precários por meio de decreto do Executivo Municipal. A Lei nº 4.816/1991 reforçou esse entendimento, mas com maior especificidade para os assentamentos **Contorno I, Vila São José, Alto Independência, Vila Constância, Sertão do Carangola II, Sargento Boening e Samambaia**. No caso, também foram autorizadas a alteração de destinação de áreas objeto desapropriação, com finalidade distinta da implantação e regularização de moradias.

Entende-se que as três leis referidas nos parágrafos anteriores continuam em vigor, apesar de serem poucos os procedimentos prescritos por elas para operacionalização dos processos de regularização fundiária.

Em 1998, a LUPOS identificou as áreas de Setores de Uso Especial de Interesse Social (SUEIS) já ocupadas por população de baixa renda até 1994. Apesar de não constar do mapa oficial do zoneamento disponibilizado em seu sítio eletrônico, sob o ponto de vista jurídico, entende-se que o zoneamento especial encontra-se perfeitamente vigente por força da própria LUPOS, afastando as disposições do zoneamento convencional para os casos de SUEIS. Dispõe a LUPOS em seu artigo 21:

> Art. 21. Quando da publicação desta Lei, áreas caracterizadas por ocupações e loteamentos irregulares de baixa renda serão objeto de normas específicas de caráter permanente

e identificadas como Setores de Uso Especial de Interesse Social (SUEIS), contemplando somente as famílias instaladas até 1994.

Parágrafo único. Os Setores de Especial Interesse Social são delimitados no Mapa dos Setores Anexo nº II e elencados no Anexo XI.

O anexo XI da lei, por conseguinte, estabelece 44 áreas sujeitas a regras especiais a serem aprovadas por decreto após seu processo de regularização fundiária:

Anexo XI		
COD.	NOME DA COMUNIDADE	BAIRRO
1	Bairro Nossa Senhora de Fátima.	Estrada União e Indústria
2	Buraco do Caxambú, loteamento Elísio Alves.	Caxambú
3	Bairro Oswaldo Cruz.	Bairro Oswaldo Cruz.
4	Cantinho da Esperança - Final da R. Atílio Maroti.	Cantinho da Esperança
5	Unidos Venceremos, final da R. Gaspar Gonçalves.	Quarteirão Brasileiro
6	Comunidades São João Batista e São Jorge - Final da R. Luiz Winter.	
7	Contorno I e Contorno II - Início da BR 040.	BR 040.
8	Duques - Início da Rodovia Washington Luiz km 83.	Duques
9	Mata Cavalo e Vista Alegre - Est. Bernardo Coutinho.	Araras
10	Morro do Alemão - Final da R. Hans Birrschmann.	
11	Morro da Glória - início da Est. Mineira.	Correas
12	Morro do Neylor- início da R. Felipe Camarão.	Retiro
13	Morro da Oficina - R. OsveroVilaça,Serv. Amara Rosa de Jesus e início da R. Teresa.	Alto da Serra
14	Morro da Prefeitura- Início da R. Santa Rita de Cássia.	Bairro Castrioto
15	Morro da Presidência - Final da R. Itália.	
16	Morro do Quarteirão Brasileiro - Final da R. João de Deus.	Quarteirão Brasileiro
17	Morro do Vai-Quem-Quer - Final da R. Vital Brasil.	São Sebastião
18	BNH - Antigo Leito da Estrada de Ferro.	Pedro do Rio
19	Praça dos Desabrigados.	Independência
20	Sargento Boening - Área já criada como ZUEIS.	Sargento Boening
21	Veridiano Félix - Início da Estr. da Saudade.	Estrada da Saudade
22	Comunidade de Frente para o Mar.	Alto Siméria
23	Comunidade São Francisco de Assis- Alto da Derrubada.	BR 040
24	Vila São José, início da R. Paulino Afonso.	Centro
25	Sertão do Carangola I, II e III	Carangola
26	Caminho do Paraíso- Início da R. Sargento Boening.	Sargento Boening
27	Morro da Cocada - Final da R. São Thomaz de Aquino.	Retiro- Morro da Cocada
28	Loteamento Ubirajara - Final da R. Dias de Oliveira.	Duarte da Silveira
29	Morro do Calango - Trecho da R. George Land.	Floresta

Anexo XI		
COD.	NOME DA COMUNIDADE	BAIRRO
30	Vila Ipanema - Quadra 54, loteamento Quitandinha.	Quitandinha
31	Vista Alegre- Final da Estr. do Taquara.	Independência
32	Vila Independência- área de ZUEIS.	Independência
33	Vila Constância - área de ZUEIS.	Itaipava
34	Poço dos Peixes- Início da Estr. Bernardo Coutinho.	Araras
35	Morro do Príncipe.	Batailhard
36	Vila do Príncipe.	Independência
37	Lopes Trovão- Vila São Francisco- Final da R. Lopes Trovão.	Serra da Estrela
38	Caminho do Ouro.	Lopes Trovão
39	Comunidade Nossa Senhora de Fátima- R. Visconde de Bom Retiro.	Centro
40	Morro do Gavião- Próx. à Fazenda Inglesa.	Fazenda Inglesa
41	São Sebastião - final da Rua Capitão Danilo Paladino.	São Sebastião
42	Bairro Tremedeira - Loteamento Granja Cláudia.	Posse
43	Estrada do Brejal, Km 03 - loteamento Milton Vieira.	Posse
44	Rua João Câmara - loteamento Álvaro Lima.	Posse

Apesar de serem objeto de tratamento anterior em legislação (possivelmente com a conclusão ou trâmite dos procedimentos de regularização) somente as áreas Sargento Boening, Vila Independência e Vila Constância, da leitura do artigo 21 são tratadas como objeto de decreto de demarcação de seu perímetro.

Diferenciam-se, portanto, do instrumento urbanístico das AEIS, as quais, conforme mencionadas anteriormente seriam constituídas caso a caso, por lei própria de instituição do zoneamento especial, para reconhecimento de ocupações existentes e posteriores a 1994 e identificação de vazios urbanos para provisão de novas moradias (art. 22 da LUPOS).

Pela leitura da legislação, as nove áreas demarcadas legalmente como AEIS referir-se-iam a áreas destinatárias de novos empreendimentos habitacionais, não configurando a aplicação do zoneamento especial para áreas ocupadas.

Outra especificidade do ponto de vista da regularização fundiária seria sua operacionalização na estrutura administrativa da Prefeitura por uma Comissão própria, instituída pelo Decreto nº 700/2003. Não são esgotados os procedimentos, mas organizam-se responsabilidades pelo processamento das demandas de regularização. A Comissão de Assuntos Fundiários, diga-se, existia desde 1998, por força do Decreto municipal nº 164 daquele ano.

Dos Territórios Ambientalmente Protegidos

O uso do solo dentro do Município de Petrópolis é fortemente influenciado pelas restrições normativas de natureza ambiental.

A LUPOS define uma Zona de Proteção Especial (ZPE), subdividida em um Setor de Preservação (SPE), de completo impedimento legal à ocupação; e um Setor de Proteção (SPR), que permite em algumas hipóteses uma ocupação bastante controlada. Em verdade, as hipóteses de ocupação nos chamados SPR configuraram situações normativas mais permissivas que os setores rururbanos mais restritivos.

O primeiro aspecto a se destacar é a falta de disponibilidade de setorização internamente à ZPE. Não se encontra disponibilizada ao público qualquer imagem de identifica os setores. O seu perímetro é inferido pela leitura do artigo 14 da LUPOS que define a abrangência da SPR (mais restritiva de uso) às seguintes unidades de conservação:

> Art. 14. O Setor de Preservação abrangerá:
>
> I - Unidade de Conservação "Parque Serra da Estrela";
>
> II - Reserva Biológica de Araras;
>
> III - Zona de Vida Silvestre da APA em Araras;
>
> IV - Zona de Vida Silvestre da APA na Maria Comprida;
>
> V - Reserva Ecológica da Alcobaça;
>
> VI - Reserva Biológica do Tinguá;
>
> VII - Parque Nacional da Serra dos órgãos.

Infere-se que o restante daquilo demarcado como ZPE constituir-se-ia em SPR, permitindo-se algum uso para fins residenciais, ainda que de maneira bastante restritiva.

As unidades de conservação listadas acima seguem sua tutela definida pela Lei federal nº 9.885/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e as diferencia em relação à instalação de outros usos, que não a preservação ambiental:

Art. 7º. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8º. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 9º. A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º. A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º. É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.

§ 3º. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem

como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º. Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:

I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;

II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;

III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;

IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º.A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º. É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º.A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º. O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º. As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

(...)

Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

§ 1º. O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º. Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do rio às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 4º. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Pela descrição realizada na LUPOS, denota-se que todas as unidades de conservação ali identificadas constituir-se-iam em Unidades de Proteção Integral. Mas é também possível

identificar-se uma sobreposição de unidades de conservação, o que não representa qualquer inadequação jurídica de per se.

Conforme explicitada neste diagnóstico no que se refere ao zoneamento, significativa parcela do território petropolitano integra a Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis, criada pelo Decreto federal nº 87.561/1982, regulamentada pelo Decreto federal nº 99.274/1990 e delimitada pelo Decreto federal nº 527/1992.

A Área de Proteção Ambiental (APA), por sua vez, confira Unidade de Uso Sustentável, nos termos do artigo 7º da Lei federal nº 9.885/2000 (lei do SNUC) e é disciplinada pelo artigo 15:

> Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
>
> § 1º. A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privada.
>
> § 2º. Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.
>
> § 3º. As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.
>
> § 4º. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.
>
> § 5º. A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

É previsto um Plano de Manejo para as unidades de conservação (art. 27) e, especificamente em relação a qualquer APA, a regulamentação de usos é abordada Decreto federal nº 4.340/2002.

De acordo com o Plano de Manejo da APA Petrópolis, cerca de 68% da unidade de conservação encontra-se no Município em análise, subdividindo-se a espacialização dessa APA em zonas, conforme sua antropização:

1. ZONA DE RECUPERAÇÃO – ZR

- Subzona de Recuperação Social e Natural - ZRA1

Compreende áreas com o meio social degradado, assentado sobre áreas com suscetibilidade natural Média a Alta até Muito Alta, geralmente em áreas degradadas ou legalmente proibidas.

1.2 - Subzona de Recuperação Social -ZRS1

Compreende áreas onde o meio social apresenta-se degradado, assentado sobre áreas com suscetibilidade natural média, não havendo impedimentos naturais ou legais à sua ocupação.

1.3 - Subzona de Recuperação Natural - ZRN2

Compreende áreas degradadas sob o ponto de vista natural, com suscetibilidade natural Alta a Muito Alta e Muito Alta.

1.4 - Subzona de Recuperação Natural e de Expansão Restrita da Ocupação – ZRN2*

Compreende áreas com suscetibilidade natural Média a Alta até Alta, com parcelas degradadas sob ponto de vista natural, em parte passíveis de ocupação mediante cuidados especiais.

2. ZONA DE CONSOLIDAÇÃO DA OCUPAÇÃO - ZC

2.1 - Subzona de Consolidação da Ocupação das Áreas Construídas – ZCO1

Compreende áreas já ocupadas, devendo ser objeto de consolidação e/ou melhorias do uso e conservação do patrimônio sócio-histórico cultural, assentadas sobre áreas de suscetibilidade natural que variam de média a muito alta.

2.2 - Subzona de Consolidação da Ocupação das Áreas Não Construídas Não Agrícolas – ZCN2

Compreende áreas de influência de vias de circulação e áreas ocupadas com sítios de lazer, excluindo-se as construções.

2.3 - Subzona de Consolidação da Ocupação das Áreas Não Construídas Agrícolas – ZCR2

Compreende áreas agrícolas e sítios de pequena produção.

3. ZONA DE EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO - ZE

Compreende áreas apropriadas para a expansão com a ocupação urbana e rural urbana, em terrenos com suscetibilidade natural Média.

4. ZONA DE CONSERVAÇÃO DA VIDA SILVESTRE- ZCVS

Compreende áreas pouco ou muito pouco antropizadas, situadas em áreas com suscetibilidade natural Média, Média Alta e Alta, indicadas para conservação, caracterizando áreas de uso restrito.

5. ZONA DE PRESERVAÇÃO DA VIDA SILVESTRE – ZPVS

Compreende áreas pouco ou muito pouco antropizadas, situadas em áreas com suscetibilidade natural Alta a Muito Alta e Muito Alta, indicadas para a preservação permanente, caracterizando áreas vedadas ao uso. Inclui as Zonas de Vida Silvestre e as áreas dos Parques, Reservas e RPPN inseridos na APA.

Infere-se que o zoneamento municipal, sendo posterior à regulamentação da APA, tenha se compatibilizado às zonas instituídas em seu Plano de Manejo, reunindo em seu Setor de Preservação (SPE) as zonas de uso mais restritivo, conforme o já citado artigo 13 da LUPOS. Trata-se, portanto, de assunto relevante para o manejo da APA qualquer proposta de alteração

de zoneamento ou adoção de parâmetros urbanísticos e edilícios diferenciados para habitação de interesse social.

Das Exigências do Processo Legislativo quanto à Forma

Por fim, naquilo que concerne às formalidades próprias do processo legislativo do Município, cumpre retomar a necessidade de quórum qualificado para votação para alguns tipos de projeto de lei definidos no artigo 64 da Lei Orgânica do Município:

> Art. 64. A Iniciativa das leis, desde que nesta Lei Orgânica não se disponha de modo diverso, cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral.
>
> § 1° As leis básicas somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.
>
> § 2° Serão leis básicas dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:
>
> I - Código Tributário do Município.
>
> II - Código de Obras.
>
> III - Código de Posturas.
>
> IV - Lei que institui o Plano Diretor do Município.
>
> V - Lei da Saúde.
>
> VI - Lei da Educação.
>
> VII - Lei da Procuradoria Geral.
>
> VIII - Lei instituidora do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Petrópolis.
>
> IX - Lei instituidora da Guarda Municipal.

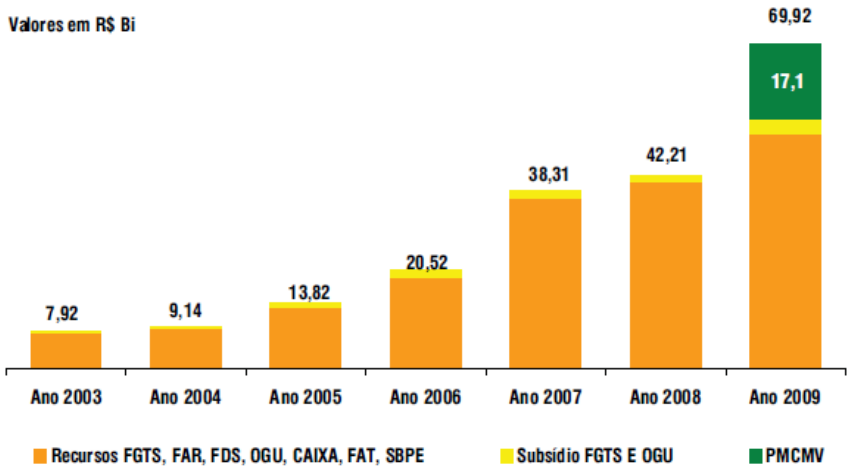
A Lei Orgânica, portanto, silencia sobre a necessidade de votação por maioria absoluta de leis referentes ao zoneamento e ao fomento à produção habitacional, podendo haver, no entanto, interfaces da matéria com o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.

2.5. Condições Institucionais e Administrativas

A Importância do Desenvolvimento Institucional na Nova Política Nacional de Habitação

A nova Política Nacional de Habitação - PNH, implementada a partir de 2004 pelo Governo Federal, aumentou expressivamente o aporte de recursos para o setor (cf. gráfico abaixo), com a criação e adequação de programas e ações (como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Minha Casa, Minha Vida), dessa forma demandando que estados e municípios desenvolvam uma estrutura administrativa eficiente e eficaz para a operacionalização dessa política.

Gráfico - Evolução dos Investimentos Federais em Habitação (2003 – 2009)



Fonte de Informação: MCidades, Relatório CEF e ABECIP (dados até 31/12/2009).

Nesse contexto foi instituído o Sistema Nacional de Habitação, com o objetivo de centralizar recursos e promover a cooperação entre os entes institucionais (governo federal, estados, municípios e segmentos da sociedade), para o desenvolvimento da política habitacional nos três níveis de governo. O Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas, direcionando os recursos públicos para as famílias de mais baixa renda no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e disponibilizando recursos privados para as famílias que possam arcar com um financiamento imobiliário, no Sistema Nacional de Mercado.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei 11.124/2005, agrega recursos públicos para a habitação, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS que centraliza parte dos recursos orçamentários do governo federal na área. Para a integração das três esferas de governo nesse sistema, exigiu-se dos estados e municípios a adesão ao SNHIS, como condição para o acesso a recursos habitacionais na esfera federal. Por meio dessa adesão, estados e município estão obrigados a criar o Fundo de Habitação, que centralize as despesas orçamentários em habitação e garanta fontes estáveis de recursos, o Conselho de Habitação, com participação popular, que defina as diretrizes da política habitacional e faça a gestão dos recursos do Fundo, e a elaborar o Plano de Habitação, que estabelecerá as estratégias no curto, médio e longo prazo para a política habitacional local.

A partir dessa nova proposta de reordenamento da política habitacional no país, configura-se a exigência de reorganização da estrutura institucional das prefeituras e estados para o funcionamento desse modelo. Quase 30 anos após o fim do Banco Nacional de Habitação - BNH, com a ausência de investimentos massivos na área, a depauperação e indefinição de novos papéis para as estruturas administrativas criadas naquela época, hoje se coloca o desafio de conceber qual o arranjo institucional dos municípios para a retomada dos investimentos e ações em moradia popular e desenvolvimento urbano.

A Política Nacional de Habitação, instituída em 2004, aponta que o desenvolvimento institucional deverá permitir "a integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados no País, envolvidos com a questão habitacional, criando-se, assim, as condições necessárias para a implementação do modelo de política habitacional que se deseja: democrático, descentralizado e transparente, por meio do qual se promoverá o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004: 53).

Para planejar as ações de implementação da Política Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades elaborou entre 2007 e 2009 o Plano Nacional de Habitação. Conhecido como PlanHab, o documento define as ações de curto, médio e longo prazo para o equacionamento do déficit habitacional no país, com a previsão de eixos estratégicos que envolvem aspectos cruciais para implementação da política de habitação no país. Um dos quatro eixos estratégicos refere-se aos arranjos institucionais, ou seja, ao desenvolvimento institucional e administrativo da área, concebendo que "é essencial que as instituições públicas e demais agentes privados operem sob uma mesma ótica, em torno de conceitos e focos de atuação comuns, por meio de programas e ações articuladas a partir de

diretrizes nacionais" (MINISTÉRIO DAS CIDADES – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010: 108).

As estratégias para o eixo dos Arranjos Institucionais estão assim definidas no PlanHab:

1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS;
2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas;
4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;
5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;
6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;
7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

Como estratégia para fortalecimento do setor público municipal, e que servem para orientar a elaboração dos Planos Locais de Habitação, o PlanHab aponta o seguinte:

- a criação e/ou estruturação de órgãos com atribuição específica de formular, implementar, gerir e executar as políticas habitacionais locais;
- a articulação com outras políticas setoriais e com demais esferas de governo, uma vez que é no município que as ações devem acontecer de forma articulada;
- a criação e estímulo ao bom funcionamento dos conselhos e fundos locais, alimentando-os com recursos permanentes e crescentes, a partir de ações que melhorem a gestão da arrecadação local de recursos que possam ser aplicados em habitação de interesse social;
- o estímulo ao ingresso e à habilitação de novos agentes promotores (cooperativas e associações locais), bem como o apoio à sua atuação com capacitação e assistência técnica;

- o credenciamento de entidades de assistência técnica cujos serviços sejam financiados por recursos do FNHIS e a formação, manutenção e disponibilização de cadastro das entidades credenciadas.
- gerar recursos na forma de contrapartidas, complementando e garantindo, com aportes não-onerosos, a política de subsídios;
- promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários existentes a partir de intervenções estruturadas e articuladas a outras políticas sociais e de integração econômica;
- elaborar projetos e promover a construção de moradias, atendendo prioritariamente a população de menor renda;
- identificar beneficiários do programa nacional de subsídio e criar as condições para o cadastramento e para a alimentação da demanda de possíveis beneficiários da concessão de subsídios habitacionais.

Portanto, a nova Política Nacional de Habitação coloca como desafio a necessidade de se planejar estruturas próprias da Prefeitura para formulação, implementação, gestão e execução da política habitacional local, em cooperação com outras políticas setoriais e, principalmente, com a política de desenvolvimento urbano. Essas estruturas deverão estar preparadas para a implementação de programas e ações habitacionais, as quais não se resumem somente à produção habitacional, devendo estar articuladas à urbanização de assentamentos precários e às ações de desenvolvimento da estrutura institucional e readequação dos marcos legais e normativos. O fundo e o conselho de habitação têm um papel de grande importância nesse cenário, centralizando as fontes de recursos, que devem ter um caráter permanente para a sustentabilidade da política, com a garantia da gestão e controle social dos investimentos. Aos atores sociais deverão ser garantidas estratégias para o desenvolvimento de novos agentes promotores da produção social da moradia e de serviços de assistência técnica e capacitação.

A Estrutura Administrativa da Secretaria de Habitação em Petrópolis

A Política Municipal de Habitação de Petrópolis está a cargo da Secretaria de Habitação, criada pela Lei Municipal no 5.370 de 1 de dezembro de 1997, que reorganiza parcialmente a

estrutura administrativa de órgãos da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Petrópolis9. Em seus artigos 6° e 7°, foram definidas as competências e o organograma da Secretaria.

As competências incluem atuações voltadas para a regulação do desenvolvimento habitacional e a coordenação da política habitacional de baixa renda.

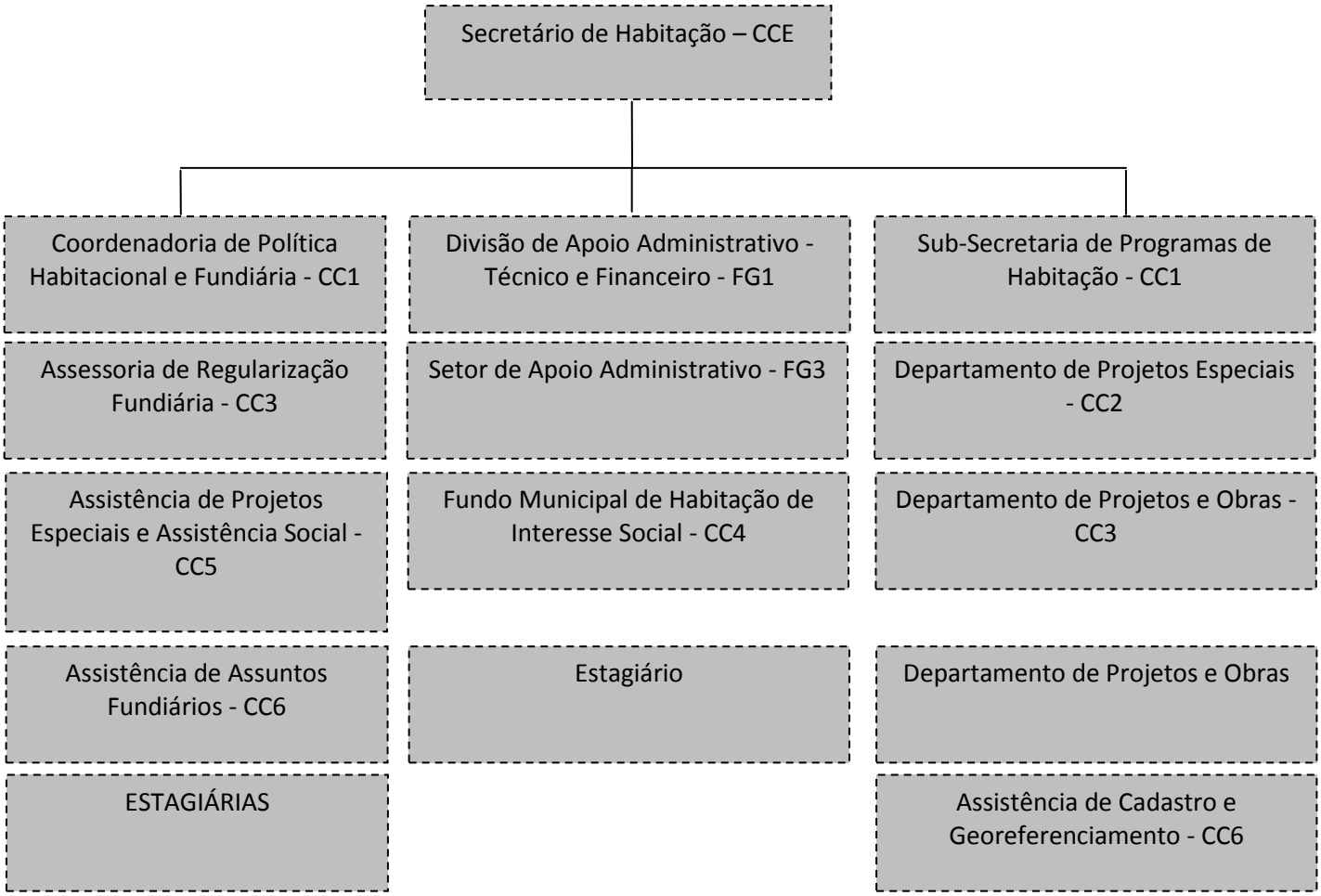
- Promover a política de desenvolvimento habitacional do Município, buscando o crescimento ordenado do sistema de construções;
- Desenvolver tecnologias voltadas para o desenvolvimento habitacional;
- Buscar a captação de recursos financeiros oriundos das várias esferas governamentais objetivando implementar os projetos habitacionais;
- Estabelecer as diretrizes para aplicação dos recursos financeiros captados, promovendo-se o acompanhamento dos valores recebidos e sua aplicação;
- Estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento habitacional do Município de acordo com a realidade local;
- Identificar áreas destinadas à ocupação bem como as técnicas construtivas adequadas ao local;
- Efetuar o controle dos projetos de obras e o repasse de técnicas construtivas junto à comunidade envolvida no projeto;
- Criar e manter banco de dados destinado à organização de informações para formação de cadastro de situações;
- Harmonizar a atuação do órgão com os demais organismos afins, objetivando troca de experiências e ações articuladas para o fomento do desenvolvimento habitacional do Município;
- Elaborar e coordenar a política Municipal de habitação de baixa renda, em articulação com Órgãos Municipais envolvidos em atividades de planejamento;
- Supervisionar e orientar a execução de programas habitacionais populares;

Quanto ao organograma da Secretaria, a lei de 1997 determina a criação de 2 departamentos, além do gabinete do secretário: Departamento de Captação de Recursos e Departamento de Projetos e Tecnologia. Posteriormente10, o organograma foi reorganizado, levando à atual estrutura.

9A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Petrópolis está disposta na Lei 4.692 de 12 de janeiro de 1990, na qual ainda não consta a Secretaria de Habitação.

10Além da Lei 5.370 de 1997, foram encontradas as seguintes legislações referentes à organização administrativa da Secretaria de Habitação: Lei Municipal 6.811 de 27 de novembro de 2010 e Lei Municipal 6.887 de 9 de setembro de 2011.

Figura - Organograma da Secretaria de Habitação



Vê-se que, atualmente, a secretaria se organiza em uma Coordenadoria de Regularização Fundiária e Política Habitacional, na qual estão vinculados diversos departamentos, assessorias e assistências que tratam dos assuntos de regularização fundiária, projetos, obras e cadastro.

Também integra a estrutura administrativa da Secretaria de Habitação a Comissão Permanente de Assuntos Fundiários, criada por meio da Lei de 1997 e regulamentada pelo Decreto nº 700 de 17 de outubro de 2003, cujo objetivo é desenvolver estudos técnicos a fim de embasar as discussões quanto às questões fundiárias do Município. Sua composição, designada pelo Prefeito por meio de portaria específica, sendo eles representantes dos seguintes órgãos municipais:

- Secretaria de Habitação;

- Procuradoria Geral;
- Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania;
- Gabinete do Prefeito;
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

O conjunto de competências dessa Comissão envolve a apreciação dos loteamentos irregulares, considerando aqueles sem averbação no Registro Geral de Imóveis, ou sem aprovação pela Prefeitura ou ambos, bem como os seguintes itens:

- Desenvolver estudos para identificação de prioridades de atuação e de intervenção nos casos de regularização fundiária do Município;
- Propor adoção de medidas cabíveis no caso de inobservância da legislação pertinente, encaminhando os processos à Procuradoria do Município para as devidas providências;
- Propor soluções para processos de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares;
- Estudar e propor normas e diretrizes com vistas ao aproveitamento de próprios municipais, para efeito de assentamento e regularização fundiária, em articulação com os órgãos competentes do Município;
- Intermediar junto aos governos federais e estaduais, suas autarquias, empresas e fundações visando à regularização de áreas de sua propriedade ocupadas por comunidades carentes do Município.

Segundo o decreto de criação da Comissão, são considerados passíveis de regularização, apenas os loteamentos que apresentarem pelo menos 4 (quatro) dos seguintes equipamentos urbanos:

I. ruas ou servidões abertas, demarcadas e pavimentadas;
II. lotes ou áreas demarcadas;
III. galerias ou canaletas laterais para escoamento de águas pluviais;
IV. iluminação pública;
V. abastecimento de água potável;
VI. esgotos sanitários (rede geral ou fossas sépticas);
VII. testada para logradouro público.

Outras comissões e grupos de trabalho têm sido criados visando a discussão conjunta e o desenvolvimento de trabalhos em campos específicos, bem como a realização de ações de forma compartilhada entre as secretarias municipais. Os Grupos e Comissões relacionados ao campo da habitação são os seguintes:

- Comissão Permanente de Assuntos Fundiários, vinculada à própria Secretaria de Habitação (Decreto n. 700, de 17 de outubro de 2003);
- Grupo de Trabalho do PLHIS (portaria 1099 de 2010, alterada pela portaria 1964, de 15 de dezembro de 2011. Esta portaria não está disponível no sitio eletrônico. Será preciso verificar se está aprovada.
- Grupo de Trabalho do Plano de Risco de Escorregamento de Encostas – GT Plano de Risco (Decreto n. 731, de 16 de dezembro de 2011);
- Grupo de Análise de Empreendimento do Minha Casa, Minha Vida (GAE-MCMV) (Decreto 755, de 30 de dezembro de 2011).

As Comissões, de certa maneira, realizam a gestão da política habitacional do município que requer compartilhamento e complementaridade de competências de alguns dos órgãos da estrutura administrativa, sobretudo naquilo que se refere aos temas da Regulação Urbana e da Fiscalização e Controle Urbano.

Com relação ao primeiro tema (Regulação Urbana), tem-se a Secretaria de Planejamento e Urbanismo como órgão central do Sistema de Planejamento do Município, cuja competência, entre outras, é a elaboração, o acompanhamento, o controle, a avaliação e a atualização do Plano Diretor do Município. Este órgão também tem a competência de regular sobre a ordenação do uso, da ocupação e da regularização da posse do solo urbano, coordenando a política fundiária.

Ainda neste campo de atuação da gestão compartilhada voltada para a política urbana e habitacional, deve-se atentar para as competências da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, criada em 2001, pela lei 5.817, responsável pela definição da política ambiental e pela normativa ambiental do município (Código Ambiental). Por fim, a própria Secretaria de Habitação tem por competência instruir ou mesmo regulamentar instrumentos específicos voltados a regulação da política habitacional, seja para a produção de habitação pela iniciativa privada ou pelo poder público.

No que se refere ao segundo tema (Fiscalização e Controle Urbano),a Secretaria de Planejamento e Urbanismo tem em sua estrutura administrativa o Departamento Central de Fiscalização, que reúne as atribuições de fiscalização das Secretarias de Serviços Urbanos, Obras, Transporte e Saúde. Quanto à Secretaria Planejamento, esta tem a competência de fiscalizar a execução de obras e/ou serviços nos logradouros públicos, equipamentos e prédios públicos. (item i do inciso I do Art. 2º da Lei Municipal 5.106 de 1994), bem como fiscalizar os serviços públicos, especialmente os de transporte de passageiros do Município. (item f do inciso II do art. 2º da Lei Municipal 5.106 de 1994; itens d e h do inciso III do art. 2º da Lei Municipal 5.106 de 1994).

Também com a atribuição da fiscalização, a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável compartilha a competência de fiscalização, com enfoque na questão ambiental. Tal atribuição compete ao Departamento de Controle Ambiental, em sua Divisão de Fiscalização Ambiental. Tal função fiscalizadora deve considerar a legislação ambiental de âmbito municipal, estadual e federal, sendo exercida de forma conjunta com as três esferas de governo (inciso XV do art. 2º da Lei Municipal 5817 de 23 outubro 2001).

Ainda com relação às atribuições de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano, outro órgão que possui interface com a gestão compartilhada mencionada anteriormente é a Coordenadoria de Defesa Civil, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Não há em sua estrutura administrativa um departamento ou divisão específica de fiscalização e controle, porém entre suas competências encontra-se a formulação de ações que a prevenção de riscos futuros por meio do impedimento da ocupação de áreas de risco. Tal atribuição se fortalece por meio da criação do GT Plano de Risco (decreto 731 de 2011).

O município de Petrópolis conta com o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, criado pela Lei Municipal nº 6.616, de 11 de dezembro de 2008, conjuntamente com o Fundo Municipal de Habitação, sendo o Conselho o órgão gestor do Fundo. As competências do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS) são:

- Estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta lei, a política e o plano municipal de habitação;
- Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FMHIS;

- Fixar critérios para a priorização de linhas de ações;
- Deliberar sobre as contas do FMHIS;
- Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FMHIS, nas matérias de sua competência;
- Aprovar seu regimento interno.
- Promoverá ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade;
- Promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais existentes.

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação teve sua composição alterada pelas Leis Municipais nº 6.649, de 03 de abril de 2009 e nº 6.903, de 18 de novembro de 2011, da seguinte forma:

- 01(um) membro da Câmara Municipal;
- 01 (um) membro da Secretaria de Planejamento e Urbanismo;
- 01 (um) membro do Gabinete do Prefeito;
- 01 (um) membro da Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis – COMDEP;
- 01 (um) membro da Secretaria de Governo;
- 01 (um) membro da Secretaria de Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Agricultura;
- 01 (um) membro da Secretaria de Obras;
- 01 (um) membro da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- 01 (um) membro da Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania;
- 01 (um) membro do CREA;

- - 01 (um) membro do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON;
- 01 (um) membro do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis – CDDH;
- 01 (um) membro da Caixa Econômica Federal;
- 01 (um) membro da FIRJAN;
- 05 (cinco) membros de Representantes dos Movimentos Populares.

Outros Conselhos Municipais possuem interface com o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, sobretudo o Conselho Municipal da Cidade (COMCIDADES), instituído pela Lei Municipal nos 6.733 de 12 de março de 2010, e o e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), criado pela Lei Municipal nº 6.362 de 02 de junho de 2006, com alterações pela Lei Municipal nº 6.732, de 11 de março de 2010.

O Conselho Gestor do FMHIS se reúne mensalmente, mas tem baixa participação de seus membros, apesar dos recursos federais solicitados para a urbanização dos assentamentos precários e do PMCMV, pois, embora estes recursos não sejam depositados no Fundo Municipal, as discussões sobre as intervenções deveriam ser realizadas neste Fórum.

Quanto ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, as fontes de recursos previstas em lei são:

- Dotações orçamentárias, classificadas na função de habitação e créditos adicionais;
- Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FMHIS;
- Empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- Contribuições, doações, auxílios, subvenções, acordos e transferências feitas por pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo;
- Transferências provenientes de outras esferas governamentais, destinadas ao fomento de atividades vinculadas à política habitacional e à regularização fundiária;
- Transferências de recursos provenientes de convênios de qualquer natureza, vinculados aos objetivos do Fundo;

- Receitas decorrentes de ações e programas realizados com a participação do Fundo, inclusive pelo uso ou aquisição de habitação popular ou de terreno destinado à construção de habitação popular e penalidades que porventura venham a ser impostas;
- Recursos derivados do maior aproveitamento do potencial construtivo e de operações interligadas, na forma da Lei, e de operações em parceria com o setor privado, voltadas exclusivamente à produção de empreendimentos habitacionais ou de regularização fundiária, podendo ser estipulada obrigação de retorno;
- Outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

A finalidade do FMHIS é criar condições financeiras e de gerência de recursos destinados ao desenvolvimento das ações da política habitacional e regularização fundiária, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Habitação. A aplicação dos recursos do FMHIS devem ser aplicados em ações e programas da política habitacional que contemplem:

- Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FMHIS;
- Pagamento pela prestação de serviços de terceiros, tais como a execução de programas ou projetos específicos, serviços topográficos e outros necessários à efetivação da política habitacional e de regularização fundiária do Município;
- Aquisição de livros e outras publicações para melhor assessoramento dos trabalhos a serem desenvolvidos com receitas do Fundo, bem como outros materiais permanentes ou de consumo;

- Capacitação de recursos humanos vinculados às atividades desenvolvidas com participação do Fundo;
- Aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

A utilização dos recursos do Fundo Municipal e da Secretaria será descrita no item a seguir.

2.6. Condições Financeiras

Recursos e Investimentos na Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Com o objetivo de realizar a identificação dos investimentos realizados pela SEH-Petrópolis na Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano e também a disponibilidade de recursos orçamentários para o enfrentamento da problemática habitacional local, foram analisadas os recursos previstos no PPA da Prefeitura Municipal de Petrópolis e especificamente o orçamento previsto e já executado pela Secretaria de Habitação nestes últimos anos 2007-2011.

Recursos PPA - Prefeitura Municipal de Petrópolis

No quadro a seguir, foi destacado o orçamento previsto para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Morar Feliz) e também o orçamento da Defesa Civil, Mobilidade e Infraestrutura, além das ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável. Todas estas áreas têm projetos que complementam e são importantes para o enfrentamento da precariedade em Petrópolis.

Tabela - Plano Plurianual (PPA) 2010-2013

RELAÇÃO DE PROGRAMAS	RECURSOS PRÓPRIOS	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	PARCERIAS	TOTAL
Transparência na gestão administrativa	9.975.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.975.000,00
Qualificação da gestão municipal	195.600.000,00	0,00	9.600.000,00	0,00	0,00	205.200.000,00
Gestão previdenciária	190.613.340,00	0,00	0,00	0,00	0,00	190.613.340,00
Fortalecimento da arrecadação municipal	93.869.400,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93.869.400,00
Desenvolvimento econômico sustentável	1.940.000,00	4.750.000,00	2.720.000,00	0,00	0,00	9.410.000,00
Desenvolvimento tecnológico	1.640.000,00	5.820.000,00	1.580.000,00	5.400.000,00	0,00	14.440.000,00
Desenvolvimento da agricultura,	700.000,00	800.000,00	240.000,00	0,00	180.000,00	1.920.000,00

RELAÇÃO DE PROGRAMAS	RECURSOS PRÓPRIOS	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	PARCERIAS	TOTAL
abastecimento e produção						
Desenvolvimento do turismo em Petrópolis	3.880.000,00	11.320.000,00	0,00	0,00	0,00	15.200.000,00
Cultura, nosso patrimônio	25.230.000,00	7.800.000,00	0, 00	2.000.000,00	0,00	35.030.000,00
MORAR FELIZ	**5.252.960,00**	**51.440.400,00**	**4.664.000,00**	**0,00**	**0,00**	**61.357.360,00**
Infraestrutura em saúde	42.375.000,00	7.060.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	51.435.000,00
Gestão da saúde	243.448.000,00	262.302.000,00	0,00	0,00	0,00	505.750.000,00
Atenção à saúde	6.029.800,00	5.776.000,00	0,00	0,00	0,00	11.805.800,00
Sanear as finanças da fundação municipal de saúde	5.772.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.772.000,00
Priorizar é humanizar - geração de trabalho, emprego e renda	908.500,00	120.000,00	0,00	0,00	0,00	1.028.500,00
Priorizar é humanizar - programa de proteção social básica	12.500.088,00	2.787.508,00	1.787.560,00	0,00	2.030.000,00	19.105.156,00
Priorizar é humanizar - programa de segurança alimentar e nutricional	20.258.250,40	2.028.000,00	0,00	0,00	0,00	22.286.250,40
Priorizar é humanizar - programa de proteção social especial - direitos humanos	3.040.793,00	1.303.162,00	151.800,00	0,00	0,00	4.495.755,00
Infraestrutura educacional	17.030.000,00	32.894.950,00	0,00	0,00	0,00	49.924.950,00
Mais educação	1.865.660,00	11.689.000,00	0,00	0,00	0,00	13.554.660,00
Educação para cidadania	122.924.500,00	343.840.155,00	0,00	0,00	0,00	466.764.655,00
Gestão legal	212.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	212.000,00
Conformidade e controle da gestão	121.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	121.000,00
Município sustentável	1.181.000,00	1.680.000,00	1.060.000,00	0,00	2.245.000,00	6.166.000,00
Defesa civil - prevenção e preparação	538.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	538.500,00
Mobilidade urbana	295.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	295.000,00
Projeto qualificando	1.730.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.730.000,00
Infraestrutura e serviços urbanos	250.515.000,00	17.000.000,00	15.000.000,00	0,00	8.900.000,00	291.415.000,00
Esporte em ação	247.000,00	160.000,00	R$ 80.000,00	0,00	279.000,00	766.000,00
Segurança e defesa social	1.244.000,00	3.097.460,00	R$ 0,00	0,00	R$ 0,00	4.341.460,00

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Nesta etapa, o que foi possível obter foram os dados do PPA Geral. A partir dele foram organizadas as ações previstas que possivelmente minimizar o déficit habitacional. Segue as ações identificadas por ação: para todas as secretarias, mas sem os orçamentos detalhados.

Será necessário para a elaboração de propostas para o PLHIS analisar os orçamentos das ações abaixo para que possamos aportar recursos para, considerando-as ações complementares a habitação propriamente.

Defesa Civil

- Gestão da Defesa Civil Atividade Manutenção da Gestão
- Sistema de Atendimento as Emergências e Desastres
- Prevenção e Preparação para Redução dos Efeitos dos Desastres

Das onze ações previstas para a infraestrutura, seis foram destacadas a seguir, que parecem estar diretamente relacionadas a dirimir a precariedade nos assentamentos.

Infraestrutura

- Drenagem, dragagem, desassoreamento de rios, córregos e lagos
- Pavimentação e manutenção viária
- Saneamento básico
- Operação de serviços essenciais de limpeza pública
- Obras reabilitação, qualificação e requalificação urbana
- Obras de urbanização

Na ação de mobilidade urbana está prevista a elaboração do Plano de Mobilidade e não a execução de obras, mas foi destacada, pois a urbanização e regularização dos assentamentos devem gerar uma nova demanda a ser considerada.

Algumas observações devem ser colocadas quanto às cifras apresentadas para :

- o orçamento previsto para a defesa civil é muito reduzido para um município que sofreu drasticamente com as chuvas.
- O orçamento previsto para infraestrutura é o terceiro maior o que é importante dada à precariedade na infraestrutura básica encontrada no município.

Disponibilidade de recursos (PPA)

Para verificar a disponibilidade de recursos foram levantadas: Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO entregue em agosto de 2011; e o Plano Plurianual PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA, entregues em dezembro de 2011.

O valor previsto no PPA para o município é de R$ 1.260.936.791,40 para 2010-2013, ou seja, a média por ano é de R$ 315.234.197,85, sendo que para a Secretaria de Habitação foi destinado 5% do orçamento total.

Tabela - Resumo dos recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013

PPA 2010-13	TOTAL	ANO
TOTAL PREFEITURA	R$ 1.260.936.791,40	R$ 315.234.197,85
HABITAÇÃO	R$ 61.357.360,00	R$ 15.339.340,00
%	5%	5%

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

No período de 2010-2013, do total do orçamento da Secretaria da Habitação, 84% são recursos federais, 8% são transferidos pelo Governo do Estado e apenas 9% são recursos próprios do Município.

Tabela - Fontes dos recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013

Fonte de Recursos	Valor do Programa por Fonte
Recursos Próprios	R$ 5.252.960,00
Transferências da União	R$ 51.440.400,00
Transferências Estaduais	R$ 4.664.000,00
Operações de Crédito	R$ 0,00
Parcerias	R$ 0,00
TOTAL	**R$ 61.357.360,00**

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Das oito ações previstas no PPA a serem executadas pelo PROGRAMA: MORAR FELIZ com este recurso, apresentadas na tabela a seguir, o de Risco foi executado e a elaboração do Plano de Habitação de Interesse social está contratado. A regularização fundiária da comunidade do Vale do Carangola está em andamento como um "projeto piloto" de regularização fundiária.

Tabela – Programas do PPA 2010 -2013

PROGRAMA: MORAR FELIZ		
Objetivo: Natureza do Programa: Promover a Melhoria da Condição de Habitação no Município de Petrópolis Finalístico		
Público-Alvo: Unidade Responsável: População Petropolitana Secretaria de Habitação		
TOTAL	R$ 61.357.360,00	R$ 15.339.340,00
Ações Orçamentárias	Meta	Produto
Urbanização de Assentamentos Precários		Moradias melhoradas
Implementar Regularização Fundiária Atividade	266 Un/Ano	Unidades Regularizadas
Elaborar Plano Local de Habitação de Interesse Social	100%	Plano Elaborado
Elaborar o Plano Municipal de Regularização Fundiária Atividade Plano Elaborado 100 %	100%	Plano Elaborado
Plano das Áreas de Risco no Município de Petrópolis Atividade Plano Elaborado 100 %	100%	Plano Elaborado
Construção de Unidades Habitacionais Para Famílias com Renda de 0 a 3 Salários Atividade	590 Un/Ano	Unidades Construídas
Melhorias Sanitárias Domiciliares Atividade	500 Un/Ano	Unidades Saneadas
Melhorias Habitacionais Atividade	500 Un/Ano	Unidades Melhoradas

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Investimentos realizados pela Secretaria de Habitação em 2007 a 2011

O PPA prevê o percentual de 5% do orçamento municipal, distante da execução média dos últimos 5 anos que é de 0,35% do orçamento geral do município e abaixo da média nacional que é de 0,71%, segundo o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação.

Tabela – Ações executadas no Período de 2005-2011

DESCRIÇÃO DO INVESTIMENTO	LOCALIZAÇÃO	ÓRGÃO VINCULADO	CONTRATO/CONVÊNIO	VALOR TOTAL LICITADO (R$)
Melhorias Sanitárias- 136 módulos sanitários no Atílio Marotti, Neylor, Alemão e Taquara	Atílio Marotti, Neylor, Alemão e Taquara	SEH/ Caixa Econômica Federal	Contrato de Repasse no. 0142484-35.	489.424,98
Reconstrução de 10 casas na Vila São José	Vila São José	SEH/ Caixa Econômica Federal	Contrato de Repasse no. 0142487-69	117.900,00
Construção de 108 casas na Rua VicenzoRivetti – Carangola	Carangola	SEH/ Secretaria de Integração Governamental (SEIG) – Padem / Governo do Estado	Convênio 122/2004 Convênio 089/2010	1.591.774,66
TOTAL				2.199.099,64

Fonte: PMP, 2012.

No período de 2005 a 2011 foi executado R$ 2.199.099,64 do orçamento municipal da Secretaria de Habitação nas ações acima descritas. Como pode ser observado, algumas obras foram iniciadas no PPA anterior (2006-2009) e prosseguem neste PPA (2010-2013). Parte deste orçamento executado, encontrado no sistema de informações da prefeitura, foi detalhada para que fosse possível verificar a execução real do PPA.

Entre 2010-2011 foi gasto R$ 1.310.837,55 de um total de R$ 61.357.360,00 previstos no PPA (ver tabela), ou seja, cerca de 2% do total. Uma execução muito baixa para estes dois primeiros anos, se considerarmos o previsto, mas muito alta se considerarmos as execuções dos anos anteriores (ver tabela). Na realidade o montante do orçamento executado em 2010 está fora da média, devido à execução das 108 casas no Carongola.

Tabela - Recursos Investidos em Habitação no Período de 2005-2011

REAL EXECUTADO	2007	2008	2009	2010	2011	Média
HABITAÇÃO	359.947,55	902.301,24	314.943,16	1.148.610,66	162.226,89	**0,33%**
TOTAL	134.865.208,68	183.270.853,08	138.884.906,45	167.862.835,43	201.441.199,18	**165.265.000,56**

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Se considerarmos o total de investimentos realizados nos últimos 5 anos, será possível verificar que os recursos do FMHIS são em média 6% do total gasto na Secretaria.

Tabela - Recursos Investidos em Habitação no Período de 2005-2011, considerando recursos do FMHIS

Orçado / Executado	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL (R$)	%
Secretaria de Habitação	292.149,13	787.575,92	314.943,16	1.148.610,66	162.226,89	2.705.505,76	94 %
FMHIS	67.798,42	114.725,32				182.523,74	6%
TOTAL	359.947,55	902.301,24	314.943,16	1.148.610,66	162.226,89	2.888.029,50	

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Investimentos previstos pela Secretaria de Habitação - 2012 e 2013

Para o período de 2012 e 2013 a previsão é de R$ 35.428.743,58, conforme tabela a seguir.

Tabela - Previsão de recursos que serão investidos nos próximos 2 anos (2012 e 2013)

	Período	Valor	%
REAL EXECUTADO	soma executado 2010/2011	R$ 1.310.837,55	
	média/ano	R$ 655.418,78	0,35%
PREVISTO	previsto 2012/2013	R$ 35.428.743,58	
	média/ano	R$ 17.714.371,79	5,62%

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados do sistema de administração financeira do município, 2012

Estes recursos são destinados para a execução das obras de Urbanização dos Assentamentos precários: Estrada da Saudade e Independência e construção de unidades habitacionais para atender as famílias moradoras da Posse e removidas no processo de urbanização. A construção das unidades habitacionais será realizada com recursos do Governo Federal pelo Programa Minha Casa Minha Vida - MVMV e do PAC - Programa de Aceleração ao Crescimento. Além dos custos para a elaboração de projetos de estabilização, do Plano de Habitação de Interesse Social, citado anteriormente, e do Plano de Risco.

Tabela -Descrição dos investimentos para os próximos 2 anos (2012 e 2013)

DESCRIÇÃO DO INVESTIMENTO	VALOR TOTAL (R$)	REPASSE (R$)	CONTRAPARTIDA (R$)
Plano Municipal de Habitação – PLHIS	R$ 68.640,00	R$ 58.640,00	R$ 10.000,00
Revisão e ampliação do Plano de Risco	R$ 340.617,80	R$ 250.000,00	R$ 90.617,80
Elaboração Projetos básicos de estabilização de taludes	R$ 805.000,00	R$ 805.000,00	R$ 0,00
Urbanização de Assentamentos Precários da Estrada da Saudade	R$ 26.120.695,65	R$ 25.720.695,65	R$ 400.000,00
Projeto de urbanização do Alto da Serra/	R$ 1.555.710,00	R$ 1.555.710,00	R$ 0,00
Construção de 72 uh – Posse	R$ 4.538.080,13	R$ 2.306.033,98	R$ 759.050,98
		Min. Cidades	PMP/Min. Cid.
		R$ 1.399.345,41	R$ 73.649,76
		Gov. Estado	PMP/ Gov. Estado
Aquisição de terrenos para HIS	R$ 2.000.000,00		R$ 2.000.000,00
TOTAL	**R$ 35.428.743,58**	**R$ 32.095.425,04**	**R$ 3.333.318,54**

Elaboração: DEMACAMP, a partir de dados fornecidos pela SEH, 2012

2.7. Precariedade Habitacional

Introdução

As características da precariedade habitacional em Petrópolis estão relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade marcado pelo aumento e espraiamento da população nos distritos periféricos e avanço da ocupação nas encostas, caracterizado pela abertura de novos loteamentos e bairros populares periféricos, principalmente ao longo da estrada União e Indústria, em direção ao distrito de Posse. Além dos loteamentos irregulares, no 1° Distrito a ocupação das encostas se apresenta com a expansão e reparcelamento dos lotes do Plano de Köeler.

Tipos e Características dos Assentamentos Precários

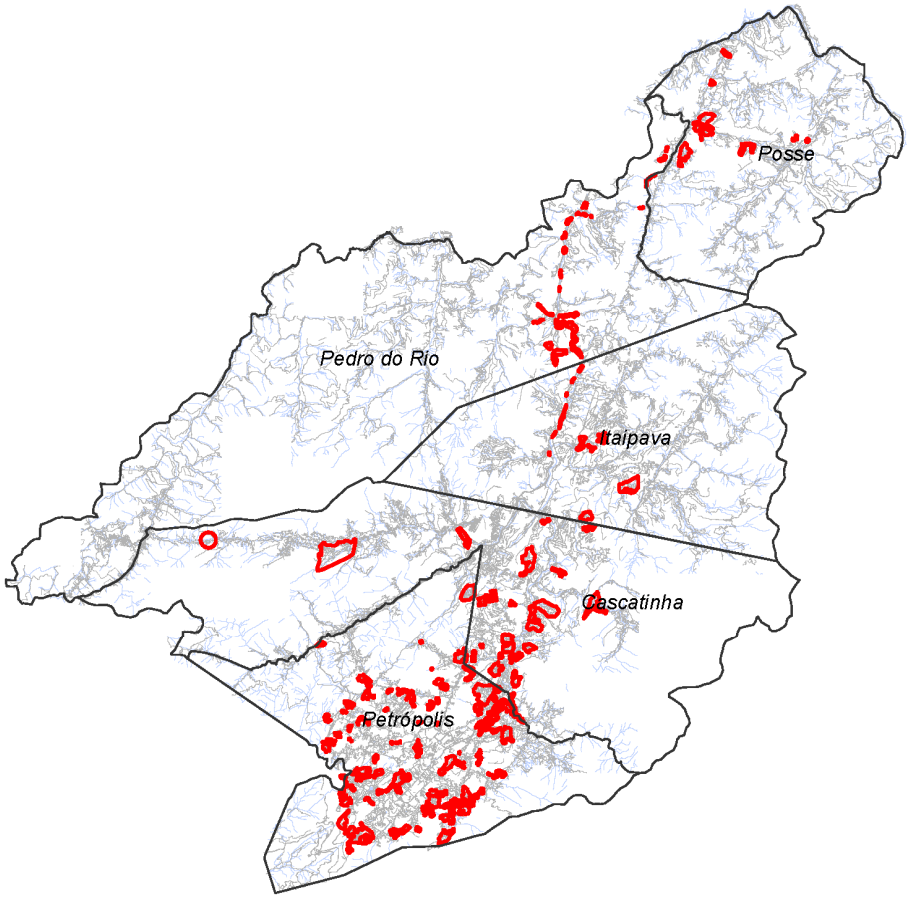
Para caracterizar e quantificar a ocorrência de assentamentos precários no município de Petrópolis, bem como estimar seu número de domicílios, um dos objetivos deste Plano, foram efetuadas diversas tarefas.

A primeira consistiu em localizar, delimitar e mapear os assentamentos precários a partir de fontes fornecidas pela Prefeitura, e constantes no Censo 2010 do IBGE referente aos aglomerados subnormais. Desta primeira análise, mais ampla, conclui-se que além dos assentamentos precários, grande parte dos conjuntos habitacionais encontra-se na categoria de conjuntos habitacionais degradados. Outra importante fonte de dados foi o Plano Municipal de Redução de Riscos contratado pela Prefeitura de Petrópolis e realizado com base na aerofoto de 2003. Este estudo de risco, todavia, abrangeu apenas o 1° Distrito de Petrópolis, localidade onde se concentram a grande maioria dos assentamentos precários do município.

A segunda etapa de investigação se refere à quantificação do número de domicílios ou lotes presentes nos assentamentos precários, com precisão mínima que permitisse, em seguida, elaborar uma estimativa confiável do déficit habitacional nestes núcleos. O maior desafio, novamente, se refere à quantificação de domicílios em favelas que não possuem cadastro censitário ou qualquer estudo recente que confirme o número de moradias presentes nestes locais. Nestes casos foram utilizadas as informações obtidas no Plano de Risco, ou mesmo os dados do Censo 2010, quando a delimitação da favela coincidiu com a delimitação de um aglomerado subnormal.

A partir de informações fornecidas pela prefeitura e de vistorias em campo, foram definidos os limites dos assentamentos precários, suas denominações e suas características quanto à ocorrência de situações de risco, carência de infraestrutura urbana e situação construtiva das moradias. A figura a seguir apresenta o mapeamento da ocorrência de precariedade habitacional na cidade:

Figura - Assentamentos precários de interesse social no município de Petrópolis



Nota: foram excluídos os loteamentos clandestinos de alta renda.

Fonte: Elaboração Demacamp, 2012.

A partir da figura, fica claro que é no 1° Distrito onde se concentra a precariedade habitacional, seguido pelo Distrito de Cascatinha.

Os assentamentos precários possuem diferentes graus de consolidação e adensamento, bem como diversos tipos de ocorrências. Dentre as ocorrências predominantes, estão:

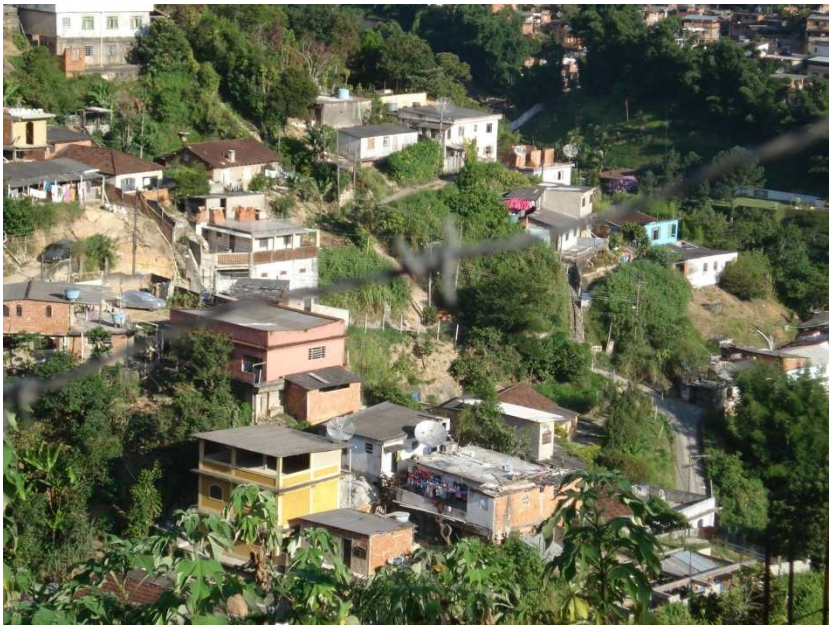
- Os mais consolidados que se caracterizam por serem mais próximos do distrito sede, tem maior ordenamento urbano e já foram alvo de ações municipais e implantação de infraestrutura urbana.
- grandes assentamentos que ocupam áreas de preservação permanente, em terrenos com inclinação de 30 a 60 graus, com infraestrutura precária e existência de risco geológico. Apresentam alta densidade populacional e precariedade nos acessos, predominando acessos por escadarias e devido às características topográficas, verticalização das edificações na base dos morros e maior precariedade, com forte incidência de domicílios rústicos no topo do morro.
- Assentamentos menores, também em áreas de preservação ambiental que ocupam o fim de ruas e servidões dos prazos de terra definidos no Plano de Köeler que apresentam grande precariedade e domicílios rústicos devido a dificuldade de acesso, altas inclinações ou acesso por escadarias.
- Assentamentos, em condições precárias, que ocupam as margens de rios ou córregos, sujeitas à inundação.
- Assentamentos com menor densidade populacional, implantados nos distritos mais distantes do centro urbano e sem infraestrutura.
- Conjuntos Habitacionais degradados

Alcobacinha, próximo do 1ºDistrito

Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.

Morro da Gloria, grande assentamento precário

Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.



Morro do Neylor, grande assentamento precário

Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.

Mathias Hillen, expansão para áreas de proteção
Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.

João Xavier, ocupação nas margens de córregos
Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.

Vale do Carangola, distante do centro

Fonte: Arquivo Demacamp, Fevereiro 2012.

Com relação aos assentamentos precários, temos o seguinte quadro:

Tabela - Assentamentos precários por tipo, segundo os distritos da cidade

Distrito	Assentamentos precários	Conjunto Habitacional Degradado	Total	% sobre o total
Sede	90	6	**96**	65,3
Cascatinha	22	4	**26**	17,7
Pedro do Rio	7		**7**	4,8
Itaipava	6		**6**	4,0
Posse	11	1	**12**	8,2
TOTAL	136	11	**147**	100%

Fonte: Elaboração Demacamp, 2012.

Pelos dados apresentados, tem se um total de 147 assentamentos precários Destes, 11 são conjuntos habitacionais degradados (7,5% do total). Além de mais numerosos, os assentamentos precários tendem a ser mais densos e concentram maior índice de precariedade.

Com relação à sua ocorrência regional, o 1° Distrito possui, 96 assentamentos precários, que correspondem a 65,3% do total municipal. O distrito de Cascatinha vem em seguida, com 26 assentamentos (17,7%). Assim, pode-se afirmar que a concentração da precariedade habitacional em Petrópolis se dá no 1° Distrito e no distrito de Cascatinha, que juntos, participam com 83% do total de assentamentos precários no município.

A partir dos levantamentos efetuados para este Plano, foi possível obter também os dados quanto ao número de domicílios presentes nestes assentamentos precários. Esses números estão tabulados na tabela a seguir:

Tabela - Domicílios em assentamentos precários, por tipo, segundo distritos da cidade

Distrito	Assentamentos Precários	Conjunto Habitacional Degradado	Total	% sobre o total
Sede	19.356	341	**19.697**	67,9
Cascatinha	6.012	384	**6.396**	22,0
Pedro do Rio	717	0	**717**	2,5
Itaipava	668	0	**668**	2,3
Posse	984	561	**1545**	5,3
TOTAL	27.737	1286	**29.023**	100%

Fonte: Elaboração Demacamp, 2012.

Os dados da tabela acima revelam que, no universo dos 147 assentamentos precários identificados e mapeados em Petrópolis, há atualmente 29.023 domicílios nestes núcleos. Sua distribuição segue o mesmo padrão visto na tabela anterior. Os assentamentos precários abrigam 27.737 domicílios, 95,6% do total.

Estimativa Geral do Número de Unidades Habitacionais em Risco

A PMP indica a existência de um grande número de moradias em situação de risco, principalmente frente às possibilidades de escorregamento de encostas e processos geológicos associados. O Plano Municipal de Redução de Riscos de Escorregamento, de 2007, que aponta situações de risco, contempla apenas o primeiro Distrito da cidade. Embora o 1° Distrito seja o mais populoso e com maior número de situações de risco, a SeH procurou elaborar uma Estimativa, visando contemplar também as demais regiões do município. A Secretaria objetivou colaborar com a quantificação das necessidades habitacionais a serem inseridas no PLHIS.

A estimativa realizada procurou também atender a metodologia atualizada do Ministério das Cidades, que categoriza o risco em Muito Alto, Alto, Médio e Baixo. Ocorre que o Plano de Redução de Risco de 2007, prioriza uma categorização baseada em fatores naturais e antrópicos, como a localização das moradias, a inclinação da encosta, o posicionamento dos talvegues, a precariedade das edificações e da infraestrutura, entre outros aspectos.

Para a estimativa foi considerado o Plano de Redução de Riscos para o 1° Distrito; um Mapa de Manchas de Risco, abrangendo todos os Distritos municipais, confeccionado a partir do georeferenciado das ocorrências de acidentes registradas pela Defesa Civil, de 2005 até o inicio de 2012; as características fisiográficas do território de cada Distrito do município, e a proporção da população residente nestas regiões. A análise comparativa estimou a porcentagem de Unidades Habitacionais em Risco Alto e Muito Alto, dentro do universo das categorias apontadas no Plano de Risco de 2007, estendendo-se esta avaliação para todo o município, considerando a população e as características fisiográficas de cada Distrito.

No primeiro distrito, segundo o censo 2010, está 63% da população de Petrópolis, no segundo, Cascatinha 23%, no terceiro, Itaipava 7%, no quarto, Pedro do Rio 5% e no quinto, Posse 3% da população. O primeiro distrito além de concentrar a maior parte da população, também apresenta relevo mais acidentado que os demais Distritos, logo se espera que os demais Distritos apresentem um percentual menor de moradias em risco geológico por condicionantes naturais. A seguir segue o quadro de estimativa das Unidades Habitacionais em Risco Alto e Muito Alto quanto ao Escorregamento de Encostas, para todo o Município de Petrópolis.

Quadro Resumo das UH em Risco Alto e Muito Alto em Petrópolis, RJ

Distrito	N° estimado de Moradias	UH em Risco Muito Alto	%	UH em Risco Alto	%	Total de Unidades em Risco	%
1°	60.487	2.786	4,60	4.290	7,09	7.076	11,69
2°	21.961	1.066	4,85	1.609	7,32	2.675	12,18
3°	6.550	342	5,22	506	7,72	848	12,94
4°	4.624	243	5,25	357	7,73	600	12,97
5°	2.697	152	5,63	217	8,04	369	13,68
Total de Unidades Habitacionais	96.319	4.589	4,76	6.979	7,24	11.568	12,01

A Prefeitura Municipal de Petrópolis, com recursos do Ministério das Cidades, está promovendo a contratação de uma empresa para atualizar e ampliar o Plano Municipal de Redução de Risco de Escorregamento de Encostas, para que essa estimativa possa ser retificada e a avaliação do risco geológico seja a precisada. Deverá ainda ser elaborada análise que considere os processos de risco associados às ocupações de margens de cursos de água, em desenvolvimento pelo Instituto de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro – INEA.

Classificação dos Assentamentos Precários

Com relação a sistematização das informações quanto à localização e porte dos assentamentos precários, outras tarefas foram efetuadas para classificá-los quanto à possibilidade ou viabilidade de consolidação destes núcleos e o tipo de intervenção que demandam para estarem aptos a se integrar à cidade formal. O objetivo desta tarefa é obter um cenário que aponte o déficit qualitativo e quantitativo de unidades habitacionais oriundo das necessidades de urbanização e regularização dos assentamentos precários de Petrópolis para, em seguida, efetuar uma estimativa de custos e prazos para sua consolidação, quando for o caso11. Saberemos então quantos domicílios poderão ser consolidados recebendo apenas obras de urbanização e quantos deverão ser reconstruídos no mesmo local (remanejamento) ou em outro terreno (reassentamento). A classificação quanto a perspectiva de consolidação dos assentamentos

11 A classificação dos assentamentos precários quanto ao seu grau de consolidação não se aplica aos conjuntos habitacionais precários, visto que se encontram, sem exceção, consolidados.

precários em Petrópolis teve como referencia principal as informações obtidas na prefeitura com destaque para o diagnóstico de risco, no caso dos assentamentos localizados no 1° Distrito.

Classificação Quanto ao Estágio ou Perspectiva de Consolidação

Quanto à perspectiva de consolidação, foram adotadas como referência as definições propostas por Denaldi (2008), que classificam os assentamentos precários em três categorias: consolidados, consolidáveis e não-consolidáveis:

Consolidados: são assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infra-estrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infra-estrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

Consolidáveis: o núcleo "consolidável" é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infra-estrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento) de parte das famílias moradoras. A remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.

Não-consolidáveis: aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e non aedificandi. Os núcleos "não consolidáveis" são objeto de intervenção do tipo "remoção" e reassentamento em novas áreas. (Denaldi, 2008, p.112-113, grifo do autor)

A decisão quanto à consolidação de um assentamento ou de setores do mesmo dá-se levando em conta fatores externos e internos à ocupação, ou seja, depende tanto das características morfológicas e urbanísticas do assentamento quanto das questões urbanas mais

amplas que possam incidir sobre a região. Em outras palavras, para se efetuar uma análise quanto às possibilidades de consolidação de um dado núcleo é preciso cruzar informações urbanísticas gerais da região com as características específicas do sítio em questão.

No caso do município de Petrópolis, as questões urbanas externas que mais se destacam quanto às possibilidades de consolidação ou não dos assentamentos precários se referem ao zoneamento restritivo da ZPE, a existência de áreas protegidas ambientalmente e áreas de risco geotécnico.

Os fatores urbanísticos internos que devem ser observados para se efetuar a análise quanto à consolidação do assentamento e respectivo tipo de intervenção podem ser exemplificados pelas características da infraestrutura urbana e a situação das edificações existentes, a inserção do núcleo à malha urbana, sua densidade de ocupação. A análise destes elementos indica não apenas as possibilidades de consolidação dos núcleos mas também o tipo de intervenção que é necessário ser efetuado no local para sua consolidação segura e com qualidade urbanística e ambiental.

Alguns assentamentos já estão em processo de regularização fundiária, conduzidos pela prefeitura e também em alguns casos pelo ITERJ. Dos assentamentos apontados pela prefeitura foram excluídos aqueles que não são ocupados predominantemente por famílias de baixa renda.

Em síntese, tem-se o seguinte panorama quanto à classificação dos assentamentos precários e seu grau ou perspectiva de consolidação:

- **Assentamentos não-consolidáveis**

Nesta categoria, a cidade possui 13 assentamentos, que devem ser objeto de remoção total. Os principais fatores que levam a remoção integral dos assentamentos do tipo favela são a existência de situações de risco12 ou de Áreas de Preservação Permanente (APP), áreas não edificantes (tanto em relação ao aspecto jurídico/legal quanto em relação à aptidão física) e restrições legais e urbanísticas incompatíveis com o uso habitacional. A remoção em todos os casos é maior do que o número de domicílios em risco apurado pela prefeitura, tendo em vista que este estudo considerou outros fatores acima descritos para quantificar as remoções.

12 Este estudo teve como base o Plano de Risco, vale destacar que este estudo se restringiu ao primeiro distrito sendo assim foram necessários estudos complementares realizados pela consultoria e equipe da prefeitura para aferir o percentual de remoção dos demais assentamentos que não foram incluídos no plano de risco. A prefeitura reforça a necessidade de revisão do plano de risco existente como forma de aferir com maior precisão o número de domicílios.

▪Assentamentos consolidáveis

A grande maioria dos assentamentos investigados foram considerados como consolidáveis, isto é, com perspectiva de integração à cidade formal por meio de regularização urbanística e fundiária. No total 128 assentamentos precários apresentaram estas condições. Ainda assim, há setores dentro destes assentamentos que não poderão ser consolidados ou, ainda, que podem ser consolidados a partir da completa substituição do tecido urbano pré-existente. Por isso, há que se considerar, como discutiremos adiante, a necessidade de provisão habitacional, isto é, a produção de novas unidades habitacionais para viabilizar a urbanização destes assentamentos.

▪ Assentamentos consolidados

Nesta categoria estão os assentamentos que estão completamente inseridos na cidade, sem demandas quanto à infraestrutura urbana ou existência de domicílios em risco. Muitos já estão em processo de regularização fundiária ou possuem pendências jurídicas irrelevantes para sua completa regularização. São apenas 6 assentamentos, que quase não se distinguem do entorno, observando padrões bem próximos aos dos bairros populares onde estão inseridos. Podem, contudo, apresentar demandas pontuais de melhorias habitacionais, além de serem prioritários para ações de pós ocupação e sociais, que devem integrar uma política integrada de inclusão social. Esta categoria representa apenas 3% do universo dos assentamentos precários de Petrópolis, e isto ocorre pois a grande parte do território municipal apresenta carência de infra-estrutura. Embora tenham aparência de consolidados, necessitam obras de infra-estrutura, e assim enquadram-se na categoria dos consolidáveis.

Estes dados foram sistematizados com relação ao tipo de assentamento precário e seu grau de consolidação e estão apresentados nas duas tabelas a seguir.

Tabela - Assentamentos precários segundo classificação quanto ao estágio ou perspectiva de consolidação

Distrito	Consolidados	Consolidáveis	Não consolidáveis	Total
Sede	1	89	6	**96**
Cascatinha	5	21	0	**26**
Pedro do Rio	0	4	3	**7**
Itaipava	0	5	1	**6**
Posse	0	9	3	**12**
Total Município	**6**	**128**	**13**	**147**

Fonte: Elaboração Demacamp, 2012.

Classificação Quanto ao Tipo de Intervenção

O processo de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários envolve diversas ações visando sua consolidação e integração à cidade formal. Estas ações dependem não apenas das características urbanas prévias de cada núcleo ou do município, mas também do padrão urbanístico resultante a ser definido pelo agente promotor, ou seja, o poder municipalque elabora as diretrizes de intervenção, em parceria com a população, como forma de obter resultados mais adequados e perenes. Estas diretrizes, por sua vez, terão impacto no porte das remoções a serem efetuadas, principalmente nos núcleos denominados como "consolidáveis".

Dependendo das diretrizes adotadas quanto ao grau de adensamento aceitável, por exemplo, um mesmo assentamento pode ser urbanizado de modo mais conservador, efetuando-se um mínimo de remoções, até um remanejamento total das moradias, para alcance de padrão urbanístico diferente do original. Evidentemente, cada modelo de urbanização implicará maior ou menor porte de remoções e, consequentemente, de custos e tempo de execução de obras. Além da densidade de ocupação esperada após a urbanização, o porte da intervenção urbanística dependerá também da tipologia habitacional escolhida para o reassentamento das famílias no interior e fora do limite do assentamento e do padrão urbanístico definido no projeto, no que diz

respeito à implantação de áreas verdes, de lazer e equipamentos públicos, da largura do sistema viário, da necessidade de obras de engenharia e de arte, entre outros elementos.

As categorias utilizadas para classificação das intervenções neste Plano são as mesmas definidas por Denaldi (2008):

Urbanização: A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção total ou parcial da população no local. Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária e, quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais.

Simples: Compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e apresentam índice baixo de remoções (até 5%).

Complexa: Compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral do tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou possuem a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana, como canalização de córregos, contenção de encostas e "criação de solo".

Remanejamento (relocação): Trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou do assentamento precário que está sendo objeto de urbanização. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária.

Reassentamento (realocação): Compreende a remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos dos

assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis. (Denaldi, 2008, p.115-116, grifo do autor)

Além das categorias de intervenções em assentamentos mencionadas por Denaldi, cabe acrescentar que é possível, ainda, trabalhar com mais de uma delas dentro de um mesmo assentamento, de acordo com as suas condições urbanísticas. Assim, há exemplos em que as características dos assentamentos são heterogêneas urbanisticamente e, portanto, cabe classificá-las por setores de intervenção, que podem ser de remanejamento, urbanização simples ou urbanização complexa, ainda que estejam num mesmo assentamento. Nestes casos, é comum considerar setores degradados inteiramente como área de remanejamento, na qual se substitui todo o tecido habitacional preexistente, e tornando o setor apto à reconstrução de moradias, ainda que os demais setores necessitem de urbanização simples.

No caso de Petrópolis temos uma situação morfológica mais complexa. Como podemos verificar no Plano de Risco, todas as áreas vistoriadas pela equipe contratada apresentam riscos em diferentes níveis, podendo um mesmo assentamento apresentar setores classificados nas categorias de I a VII, dependendo da gravidade do risco encontrado. Em todas as áreas incluídas no Plano de Risco (que abrange 77 assentamentos precários), sem exceção, há a necessidade de execução de obras geotécnicas, o que define portanto que toda intervenção de urbanização de favela em Petrópolis deve ser classificada como urbanização complexa.

Os projetos de urbanização, por sua vez, apresentam certa especificidade com destaque para a utilização de escadarias de acesso, solução esta condicionada pelas altas declividades encontradas no município. Algumas áreas apresentam alta densidade, motivada pela declividade que induz a sobreposição de unidades em um mesmo terreno, verticalizando as favelas. Há também uma grande escassez de terrenos vazios que possam receber novos empreendimentos habitacionais de interesse social o que favorece a escolha de tipologias verticais,que permitam maior adensamento, a fim de garantir que o maior número de famílias permaneça no local e não seja removido para uma área de reassentamento externo.

Ainda com relação ao reassentamento, é recomendável que o mesmo ocorra, sempre que possível, no interior do núcleo de origem das famílias ou em áreas próximas, situadas ao seu redor, principalmente quando o assentamento for bem inserido na região, como é o caso de inúmeros assentamentos do município de Petrópolis. Para urbanizar assentamentos deste tipo, é importante considerar a necessidade de áreas no seu entorno para a provisão habitacional de apoio à urbanização, que deverão ser definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

neste PLHIS para viabilizar seu uso para fins de moradia social. Neste plano iremos indicar algumas áreas consideradas aptas para receber novas unidades habitacionais de interesse social. Estas áreas deverão ser transformadas em ZEIS por meio de uma lei específica.

Além disso, como a remoção de moradias é sempre uma ação delicada num programa de urbanização, recomenda-se que as áreas de provisão habitacional estejam aptas a receber as famílias antes do início das obras de urbanização. Conforme destaca Bueno (2008), devido ao adensamento populacional nas comunidades em função da escassez de moradia acessível, os projetos de urbanização precisam de recursos prévios à sua implantação para remover em média 30% das famílias moradoras.

Após a caracterização quanto ao potencial de consolidação dos assentamentos e suas intervenções necessárias, a seguir será discutido o método utilizado neste trabalho para definir quais destas ações são as mais adequadas em cada caso.

Assentamentos Precários e Respectivos Domicílios Segundo Tipo de Intervenção

Após a classificação dos assentamentos precários e as intervenções necessárias para sua consolidação, foi possível estimar o número de núcleos e domicílios que serão objeto de regularização fundiária, remoção, urbanização complexa e remanejamento. O quadro abaixo está organizado por domicílios, e não por assentamento, uma vez que, no caso dos assentamentos classificados como "consolidáveis", há diferentes intervenções previstas, por setor, tais como a urbanização, o remanejamento e até a remoção dos domicílios, quando se tratar de um setor em risco, por exemplo. Tem-se então a seguinte distribuição regional dos núcleos segundo as intervenções previstas:

Tabela - Domicílios em assentamentos precários em Petrópolis, por Distrito, segundo perspectiva de consolidação e necessidades habitacionais estimadas

	CONSOLIDADOS				NÃO CONSOLIDÁVEIS		NÚMERO TOTAL DE DOMICÍLIOS
	Regularização		Urbanização complexa		Remoção		
Distrito	Número de Domicílios	%	Número de Domicílios	%	Número de Domicílios	%	
Sede	611	2,1	16.092	55,4	2.994	10,3	19.697
Cascatinha	1243	4,3	3.865	13,3	1.288	4,4	6.396
Pedro do Rio	0		321	1,1	396	1,4	717
Itaipava	0		452	1,6	216	0,7	668
Posse	561	1,9	665	2,3	319	1,1	1545
Total do Município	2.415	8,3	21.395	73,7	5.213	18,0	29.023

Para o total de domicílios em assentamentos precários, a grande maioria, 73,7% demanda intervenções de "urbanização complexa", seguido por aqueles que serão objeto de remoção, 18% do total. Apenas 8,3% dos domicílios em assentamentos precários podem ser consolidados e regularizados da forma que estão atualmente, sem a necessidade de obras complementares.

A partir destes dados, é possível concluir que a principal ação para enfrentar as necessidades habitacionais em Petrópolis é a urbanização dos assentamentos precários, uma vez que 73,7% dos domicílios presentes nestes locais carece de algum tipo de intervenção urbanística. O programa de urbanização de assentamentos municipal, portanto, tem a demanda de beneficiar um total de 21.396 unidades habitacionais já existentes no estoque construído municipal. Porém, a urbanização destes assentamentos deve ser apoiada pela provisão de novas unidades habitacionais para a demanda de reassentamento e remanejamento, para a qual são esperadas 5.213 novas moradias.

Os componentes necessários para enfrentar esta demanda serão discutidos a seguir no qual os custos de urbanização e de provisão habitacional serão apresentados.

2.8 Necessidades Habitacionais

Conceito de Necessidades Habitacionais

O conceito de necessidades habitacionais no Brasil vem sendo elaborado com maior sistematicidade e aprofundamento desde o começo da década de 1990, sob coordenação do Governo Federal e desenvolvimento pela Fundação João Pinheiro. Atualmente, nos estudos estatísticos em nível federal, o conceito das necessidades habitacionais engloba três aspectos metodológicos, quais sejam o déficit habitacional, a inadequação de moradias e a demanda futura por moradia. Esses três aspectos das necessidades habitacionais podem assim ser caracterizados:

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o déficit habitacional, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas, significa uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social. (...) Complementando a análise, tem-se ainda a demanda demográfica, que dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. (CARDOSO e ARAÚJO, 2009: 87; grifo nosso).

O déficit habitacional engloba tanto os domicílios que devem ser repostos, ou seja, aqueles sem condições de habitabilidade pela precariedade da construção ou pelo desgaste da estrutura física, quanto os domicílios que precisam ser incrementados ao estoque, ou seja, aqueles com coabitação familiar ou locais de moradia destinados para fins não residenciais.

O déficit por reposição de estoque é composto pelas seguintes variáveis:

Domicílios rústicos: "não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos".

Depreciação dos domicílios: "está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel. Para o cálculo desse componente do déficit tomou-se inicialmente 50 anos de construção como o limite para a necessidade de reposição do estoque. Em seguida,

aplicou-se um percentual sobre o montante de imóveis residenciais construídos até 1950, devido às suposições de que parcela desconhecida desse estoque possa ter sido alvo de manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso, e que outra parcela tenha assumido usos não-residenciais ou sido substituídas por novas edificações"(FJP, 2004: 07).

O déficit por incremento do estoque é composto pelas seguintes variáveis (FJP, 2004: 07 e 08):

Domicílios improvisados: "engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares".

Coabitação familiar13: "compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem em um mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio. As famílias residentes em cômodos – cedidos ou alugados – foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara situação real de coabitação em domicílios formalmente distintos".

Ônus excessivo com aluguel: "corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel". (FJP, 2004: 07 e 08)

A inadequação de domicílios refere-se àqueles domicílios que não têm condição de habitabilidade para seus ocupantes, o que não implica na necessidade de construção de novas moradias. Devido às especificidades da metodologia de cálculo, somente é possível a estimativa da inadequação de moradias para a área urbana. Diferentemente dos componentes do déficit habitacional, não é possível somar os componentes da inadequação, pois não são mutuamente exclusivos.

Os componentes da inadequação de moradias são os seguintes:

Domicílios com carência de infra-estrutura: "todos aqueles que não dispunham de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de

13Mudanças recentes na metodologia de cálculo do déficit tem incorporado questões sobre os motivos da convivência familiar para caracterizá-la ou não como demanda para uma nova unidade habitacional.

água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo".

Adensamento excessivo: "ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que, em caráter permanente, serviam de dormitório para os moradores do domicílio. Incluem-se aí os que assim são utilizados em função de inexistir acomodação adequada a essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional".

Inadequação fundiária: "refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que aquela se localiza".

Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva: "define o domicílio que não dispunha de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio" (FJP, 2004: 08).

Para o cálculo do déficit habitacional nos municípios, a única fonte de dados estatísticos disponível são os Censos Demográficos, aplicados a cada dez anos. O último Censo com dados processados e disponíveis para elaboração dos dados do déficit habitacional é o Censo Demográfico 2000.

Para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação para o nível municipal, houve algumas limitações estatística para utilização dos dados disponíveis no Censo 2000. Assim, para o nível municipal, a Fundação João Pinheiro calcula o que denominou como déficit habitacional básico, dado que alguns componentes do déficit e da inadequação não foram passíveis de cálculo. O quadro abaixo resume os componentes do déficit e da inadequação que estão disponíveis para o Brasil, Unidades da Federação, Municípios e Microrregiões:

Quadro - Comparação entre a metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e municípios

Brasil e Unidades da Federação	Municípios e Microrregiões
Déficit Habitacional	
• Componentes: ⇒ Reposição do estoque – Domicílios rústicos – Depreciação ⇒ Incremento do estoque – Domicílios improvisados – Coabitação familiar – Famílias conviventes secundárias – Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) – Ônus excessivo com aluguel	• Componentes: ⇒ Reposição do estoque – Domicílios rústicos (estimativa) ⇒ Incremento do estoque – Domicílios improvisados – Coabitação familiar – Famílias conviventes secundárias – Cômodos próprios, alugados e cedidos (coabitação disfarçada)
• Apenas o componente Depreciação não pode ser calculado por faixas de renda	• Somente o componente Incremento do estoque pode ser calculado por faixas de renda
• Cálculo para áreas: – urbana – rural	• Cálculo para áreas: – urbana – aglomerado rural de extensão urbana – restante da área rural

Inadequação dos Domicílios	
• Componentes: – Densidade excessiva de moradores por dormitório – Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) – Inadequação fundiária urbana – Inadequação em função da depreciação	• Componentes: – Densidade excessiva de moradores por dormitório – Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) – Inadequação fundiária urbana – Inexistência de unidade sanitária domiciliar

– Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva (antiga unidade sanitária domiciliar interna)	exclusiva (antiga unidade sanitária domiciliar interna)
• Apenas o componente Inadequação em função da depreciação não pôde ser calculado por faixas de renda	• Todos os componentes calculados por faixas de renda
• Cálculo para área: – urbana	• Cálculo para área: – urbana – aglomerado rural de extensão urbana

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Déficit Habitacional em Petrópolis

Déficit Habitacional Quantitativo

Para o cálculo do déficit habitacional de Petrópolis, são necessários alguns ajustes metodológicos devido às limitações dos dados disponíveis para os assentamentos precários nos municípios. Como abordado no capítulo sobre as precariedades habitacionais, o Censo Demográfico apresenta limitações nas informações sobre os aglomerados subnormais para serem utilizados como quantificação dos assentamentos precários.

Assim, a pesquisa qualitativa feita para o PLHIS Petrópolis analisou mais detalhadamente os assentamentos precários e chegou a números mais precisos sobre a quantificação do déficit habitacional (quantitativo) e da inadequação habitacional (déficit qualitativo) dentro desses assentamentos. A questão posta é ajustar metodologicamente esses dados com o déficit habitacional fora dos assentamentos precários. Para tanto, adotamos a seguinte metodologia:

1) Para o universo dos assentamentos precários, adotamos os dados da pesquisa realizada para o Plano Local de Habitação (conforme seção Precariedade Habitacional);
2) Para o universo fora dos assentamentos precários, adotamos a seguinte metodologia:

a) Tomamos os dados do Déficit Habitacional Básico 2000;
b) Atualizamos os dados para o ano de 2010 a partir da taxa de crescimento dos domicílios 2000-2010;
c) Subtraímos dos dados gerais o número do déficit em assentamentos precários encontrado na pesquisa de campo realizada para o PLHIS Petrópolis.

Conforme se apresentou no item Precariedade Habitacional, a pesquisa de campo realizada para o PLHIS chegou a um volume de déficit habitacional em assentamentos precários de 5.213 domicílios, os quais serão adotados para esse universo:

Tabela - Levantamento de Campo – Assentamentos Precários, Petrópolis (2012)

Domicílios em Assentamentos Precários	**29.023** domicílios
Déficit habitacional em Assentamentos Precários	**5.213** domicílios

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Os dados do Déficit Habitacional Básico 2000 apresentam os seguintes valores para o município de Petrópolis:

Tabela - Déficit Habitacional Básico 2000 – Dentro e Fora de Assentamentos Precários

Componentes do déficit habitacional	Déficit total
Domicílios Improvisados	134
Famílias Conviventes	4.890
Cômodos	238
Domicílios Rústicos	1.839
Família Com Renda Até 3 S.M. Que Pagam Aluguel	3.482
TOTAL	10.583

Fonte: Fundação João Pinheiro (2004).

Para atualização do número total do déficit habitacional no ano de 2012, aplicou-se a taxa de crescimento dos domicílios observada entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, que foi de 11,76%. Portanto, temos uma estimativa dedomicílios considerados déficit para todo o território do município (dentro e forma de assentamentos precários):

Tabela - Projeção do Déficit Habitacional Básico 2000, Petrópolis – 2010

Déficit Habitacional 2000	10.583
Taxa de Crescimento dos Domicílios 2000-2010	11,76%
Estimativa do Déficit Habitacional 2010	**11.828**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Para estimar o déficit habitacional fora dos assentamentos precários, subtraiu-se o número total daquele encontrado na pesquisa de campo feita para o PLHIS, resultando na consolidação do déficit habitacional para o município de Petrópolis:

Tabela - Déficit Habitacional Consolidado, Petrópolis- 2010

Déficit Total	Déficit Em Assentamentos Precários	Déficit Fora De Assentamentos Precários
11.828	**5.213**	**6.615**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Inadequação Habitacional

Os dados da inadequação habitacional para Petrópolis em 2000, segundo dados da Fundação João Pinheiro, apresentam os seguintes valores:

Tabela - Inadequação Habitacional 2000

Componentes Da Inadequação Habitacional	Total	Dentro De Aglomerados Subnormais	Fora De Aglomerados Subnormais
Inadequação Fundiária	**5.315**	10	4.873
Adensamento Excessivo	**4.820**	53	10.964
Domicílio Sem Banheiro	**1.371**	19	2.128
Carência De Infra-Estrutura	**43.952**	218	13.495

Fonte: Fundação João Pinheiro (2004).

Impressiona o dado relativo a Carência de Infra – Estrutura, que se comparado ao número total de domicílios ocupados, representa 52% deste total. Já em 2010, dados do Censo apontam que 58,72% possuem acesso a rede geral de abastecimento de água, situação melhor do que a encontrada em 2000.

Seguem os dados do censo 2010 relativos ao Abastecimento de água:

	Total domicílios	Rede geral	Poço ou nascente	outra
Petrópolis	96.319	56.565	17.968	21.785

Demanda Demográfica Futura por Moradias

Os dados da demanda futura por moradias apresentam a projeção do total de domicílios que irão se formar no município em determinado período. Esse montante significa a meta de atendimento adequada com produtos habitacionais, de modo a coibir novas situações de déficit ou inadequação.

O estudo "Demanda Futura por Moradias", elaborado pelo CEDEPLAR-UFMG e sob contratação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, traz dados sobre a projeção do número de domicílios para a escala municipal até o ano de 2023.

As projeções do CEDEPLAR-UFMG concebem a demanda futura por moradia como a quantidade de unidades residenciais que deverão atender todas as famílias que formarão um novo domicílio no futuro. Trata-se de um estudo de caráter demográfico, baseando-se, portanto, em tendências de projeção populacional e de modelos demográficos. Como coloca o próprio estudo,

"...a demanda demográfica acompanha normas sociais de organização familiar, casamentos, idade de saída da casa dos pais e o próprio crescimento da população. A demanda, então, é demográfica porque o pressuposto da necessidade é baseado em evento demográfico e o montante é estimado por meio de projeção populacional e modelo demográfico (OLIVEIRA, GIVISIEZ e RIOS-NETO, 2009: 15)".

Portanto, deve-se frisar que se trata de um estudo com caráter demográfico, que não projeta mudanças de caráter econômico, como o impacto de grandes projetos e mudanças na economia regional, que podem transformar o fluxo migratório do município e alterar a dinâmica demográfica local. Como visto no capítulo 1, diversos vetores de transformação econômica estão previstos para impactar a região, devendo ser considerados no planejamento da política habitacional do município. Essa dimensão deve sempre estar presente quando analisados os dados sobre a demanda futura por moradias aqui apresentada, que reflete tendências de caráter demográfico.

Também se deve destacar que o estudo do CEDEPLAR-UFMG trata especificamente da projeção dos domicílios e não da população, como comumente se verifica nos estudos sobre projeção demográfica. Particularmente para a área habitacional, esse estudo abre uma perspectiva de abordagem para além dos indivíduos (projeção populacional), tratando da projeção da formação e dissolução de domicílios, considerando, por exemplo, categorias de tamanho de domicílio, que deverão ser atendidos com soluções habitacionais. De acordo com os objetivos de identificação das principais necessidades habitacionais do município, para o planejamento da demanda por terra urbanizada e custos de atendimento habitacional, consideramos que esses dados, com as devidas ressalvas, poderão ser adotados pelo PLHIS.

Para Petrópolis, a projeção do CEDEPLAR-UFMG sobre o total de domicílios entre os anos de 2010 e 2023 traz os seguintes valores:

Tabela - Projeção do total de domicílios, Petrópolis (2010-2023)

Ano	Estoque de domicílios
2010	100.803
2011	102.221
2012	103.460
2013	104.597
2014	105.701

2015	106.821
2016	108.000
2017	109.272
2018	110.671
2019	112.216
2020	113.873
2021	115.598
2022	117.351
2023	119.092

Fonte: OLIVEIRA, GIVISIEZ e RIOS-NETO (2009).

Observamos que o dado do CEDEPLAR-UFMG apresenta uma grande proximidade com os primeiros dados divulgados pelo IBGE no Censo 2010: os dados dos domicílios particulares ocupados mostram um número de 94.331, em escala um pouco menor do que apresentado pela projeção do CEDEPLAR-UFMG, de 100.803 domicílios.

Para os objetivos do Plano Local de Habitação, interessa abordar o fluxo de formação de domicílios, que traz a quantidade de domicílios que irão se formar por ano e que deverão ser atendidos adequadamente para que não se tornem uma necessidade habitacional. No período de projeção do Plano de Habitação (2011-2023), a demanda por moradia totalizada é de 18.289 domicílios. A tabela abaixo apresenta o fluxo de formação de domicílios entre os anos de 2011 e 2023 em Petrópolis:

Tabela - Fluxo de formação de domicílios, Petrópolis (2011-2023)

Ano	Domicílios
2011	1.418
2012	1.239
2013	1.137
2014	1.104
2015	1.120
2016	1.179
2017	1.272
2018	1.399
2019	1.545

2020	1.657
2021	1.725
2022	1.753
2023	1.741
Total	**18.289**

Fonte: OLIVEIRA, GIVISIEZ e RIOS-NETO (2009).

O gráfico a seguir apresenta o fluxo de formação de domicílios, mostrando que até 2015 haverá uma diminuição no ritmo de formação, que volta a ser crescente após esse período.

Os dados apresentados até aqui referem-se aos domicílios de todas as faixas de renda. Para os objetivos do PLHIS, deverão ser priorizadas as famílias de menor renda, que demandam o acesso a recursos públicos para ter acesso a uma solução habitacional. O estudo do CEDEPLAR não faz uma projeção detalhada para todas as faixas de renda14; então, serão adotados os dados do Censo 2010 para a distribuição das faixas de renda, conforme segue a tabela abaixo:

Tabela - Projeção da demanda futura por moradia, por faixa de renda (2011-2023)

Faixas de renda	Distribuição (Censo 2000)	Domicílios (2011-2023)
0 a 3 s.m.	28,86%	5.278
Demanda Prioritária (0 a 3 s.m.)	**28,86%**	**5.278**
3 a 5 s.m.	21,55%	3.941
5 a 10 s.m.	26,3%	4.810
mais de 10 s.m.	23,3%	4.261

Fonte: Censo Demográfico 2000 e OLIVEIRA, GIVISIEZ e RIOS-NETO (2009).

Portanto, para Petrópolis teremos uma demanda por moradias, prioritária para atendimento pelo poder público (0 a 3 s.m.), projetadapara o período entre 2011 e 2023, de 5.278 domicílios.

Resumo das Necessidades Habitacionais de Petrópolis

A análise das necessidades habitacionais de Petrópolis consolidou os números sobre as principais questões habitacionais do município, os quais balizarão as seguintes estimativas: necessidade de terra urbanizada e custos de atendimento habitacional. Esses cálculos permitirão

14 O estudo faz uma estratificação entre 0-1 s.m., 1-2 s.m., 2-3 s.m. e 3 a mais s.m.

orientar a definição das metas financeiras e de atendimento do PLHIS, que serão desenvolvidas na terceira etapa de elaboração do Plano. Evidentemente que esse levantamento se trata somente de uma análise quantitativa, não devendo ser esquecidas as análises qualitativas já empreendidas pelo PLHIS. O déficit quanto à inadequação fora dos assentamentos precários não foi apurado, por se entender que o mesmo deve ser atendido por programas de infraestrutura urbana que não são objeto do PLHIS.

Tabela - Resumo das Necessidades Habitacionais de Petrópolis (2010-2023)

	Domicílios	Total
Déficit Habitacional (quantitativo) 2010	Em assentamentos precários (levantamento próprio)	5.213
	TOTAL – Déficit Habitacional (Quantitativo)	11.828
Inadequação Habitacional (qualitativo) 2010	Em assentamentos precários (levantamento próprio)	
	TOTAL – Inadequação Habitacional (Qualitativo)	21.395
Demanda Demográfica Prioritária (2011-2023)	0 a 3 s.m.	**5.278**
	TOTAL - 0 a 3 s.m. (CEDEPLAR/UFMG/MCIDADES)	5.278
Total		17.106

Fonte: elaboração DEMACAMP, 2012.

2.9. Atendimento e Custos das Necessidades Habitacionais

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas as necessidades habitacionais do município de Petrópolis com destaque para aquelas verificadas nos assentamentos precários. Neste capítulo, serão propostas formas de atendimento e dimensionamento do volume de terras e recursos necessários para enfrentar o déficit habitacional para a demanda prioritária de famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Os dois componentes principais abordados nos capítulos anteriores se referem ao levantamento e caracterização da demanda por novas moradias, que compõem o déficit quantitativo, e da demanda por urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários, que representam o déficit qualitativo municipal.

Neste capítulo, serão apresentadas as formas de atendimento propostas para cada um destes componentes do déficit habitacional, conforme segue.

Atendimento da Demanda por Novas Moradias

O capítulo anterior demonstrou que o déficit quantitativo acumulado no município é de 11.828 domicílios. Por sua vez, na demanda habitacional futura, considerando-se a camada de população cujo rendimento familiar encontra-se na faixa que vai de 0 a 3 salários mínimos, representa 5.278 novas moradias. O total de novas moradias para atender ao déficit atual e esperado até o ano de 2023 é de 17.106 unidades habitacionais.

A produção de novas unidades habitacionais pressupõe a necessidade de recursos financeiros, seja para aquisição de terra urbanizada para receber novas construções, seja para remunerar os custos do empreendimento. No entanto, o dimensionamento da superfície de terra necessária para atender a uma demanda previamente conhecida depende dos padrões urbanos e tipos de soluções habitacionais a serem oferecidos. Em outras palavras, o tipo de empreendimento habitacional a ser produzido, por exemplo, casa isolada, casa em renque (geminada), edifícios sem elevador, edifícios com elevador, implica um nível de adensamento construtivo e populacional resultante. Quanto maior o nível de adensamento obtido por um determinado tipo habitacional, menor a necessidade de terra urbanizada para produzi-lo. Do mesmo modo, quanto menor o grau de adensamento, maior será a necessidade de terrenos vagos para abrigar a demanda de unidades habitacionais.

Produzir empreendimentos habitacionais é mais do que a mera provisão de moradia: é produzir cidade. A escolha do tipo habitacional, portanto, deve partir de uma análise crítica de dois elementos fundamentais: as características da demanda e a seleção de terrenos aptos para HIS. Ambos são determinantes quanto à localização e quantidade dos terrenos a serem utilizados para fins de moradia social.

No caso de Petrópolis a escassez de terra é também acompanhada pelas altas declividades, que impedem a inserção de diversos terrenos vazios bem localizados devido a

dificuldade de empreender projetos habitacionais de interesse social com qualidade e densidade compatível.

Localização de Terras Aptas para HIS

Um dos elementos fundamentais para a produção de HIS é a disponibilidade de terra urbana que esteja apta para receber estes empreendimentos, conforme as necessidades do município. Por "terras aptas", entende-se os terrenos bem localizados na cidade e com boa acessibilidade, em locais onde a infraestrutura urbana é compatível com o adensamento que será provocado por novos empreendimentos habitacionais e haja suficientes equipamentos públicos para servir à população moradora.

Por outro lado, a magnitude do problema habitacional das famílias de baixa renda na cidade, conforme mencionado no capítulo anterior, exige planejamento da distribuição destas unidades no território, evitando aprofundar problemas já existentes, tais como o espraiamento urbano e a segregação sócio-espacial.

Por esta razão, uma diretriz deste plano é sugerir e indicar áreas vazias que possam receber moradias, equilibrando sua distribuição em todo o município, porém, priorizando, sobretudo, as áreas mais consolidadas e com melhor condição de acessibilidade e infraestrutura urbana.

O método utilizado para a quantificação das necessidades de terrenos para HIS, considerando as necessidades presentes e futuras, partiu do estabelecimento de uma fração ideal de terreno exigida por cada moradia, seja ela na forma de residência unifamiliar (casa térrea, sobrado ou casa sobreposta) ou apartamento e da distribuição de diferentes tipos de EHIS no território, conforme as características da demanda.

Assim como o déficit habitacional se distribui de forma heterogênea nas diferentes regiões da cidade, também as áreas para novas moradias deverão se distribuir proporcionalmente a demanda identificada.

A escassez de terrenos também é considerada fator definidor para o remanejamento das famílias a serem removidas, tentando reassentá-la no próprio núcleo de origem.

Em Petrópolis utilizaremos como referência a cota bruta de 125m2de terreno por unidade habitacional onde teríamos como demanda de terra para o atendimento do déficit dentro dos

assentamentos a área de 651.625m2a serem distribuídos nas seguintes proporções entre os distritos:

Tabela - Demanda de Terra para o atendimento do Déficit dentro dos Assentamentos (reassentamentos) por Distrito:

Distrito	déficit	área total m²
Sede	2.994	362.625
Cascatinha	1.288	188.375
Pedro do Rio	396	82.375
Itaipava	216	28.000
Posse	219	34.250
Total do Município	5.213	651.625

Considerando ainda o déficit fora dos assentamentos e a demanda demográfica futura, e utilizando a cota de 125m², teremos a necessidade de reservar 2.138.250m² de terrenos vazios para o atendimento de toda a demanda levantada para os próximos 12 anos.

Os terrenos considerados aptos para habitação social deverão ser transformados em ZEIS, se ainda não o forem,tendo em vista a forte dinâmica do mercado imobiliário local, e a especulação que envolve a terra urbanizada no Brasil. O instrumento das ZEIS, se associado ao instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsória, deverá provocar dois efeitos importantes, sendo o primeiro a redução dos preços dos terrenos e a segunda a ampliação da oferta de terrenos vazios que estão ociosos dentro da área urbanizada, facilitando assim o acesso a terra urbanizada por parte da população de baixa renda.

A seguir apresentamos a relação de terrenos indicados pela prefeitura como aptos para incorporação na política habitacional de interesse social:

Tabela - Relação de Terrenos aptos a serem incluídos na política de habitação:

TERRENOS PARA IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS HABITAÇÃO SOCIAL - PLHIS			
TERRENO	ENDEREÇO	BAIRRO	ÁREA (m2) ÚTIL
1	RUA JOÃO XAVIER, 1015	DUARTE DA SILVEIRA	10.000,00
2	ESTRADA UNIÃO INDÚSTIA, 12089	PEDRO DO RIO	15.000,00
3	RUA ANGELO JOAO BRANDT (HIPICA)	QUARTEIRÃO ITALIANO	48.000,00
4	FAZENDA SAN JOAQUINO, GLEBA 5	VALE DO CUIABÁ	10.000,00
5	EST. JOAO DE OLIVEIRA BOTELHO	ITAIPAVA, SANTA MONICA	10.000,00
6	EST CAETITU - VALE DOS ESQUILOS	RETIRO	40.000,00
7	ESTRADA CAETITU, S/N (ASS. POLICIAIS)	CAETITU	15.000,00
8	ESTRADA LUIZ GOMES DA SILVA, 893	CAETITU	15.000,00
9	PISTA DE SKI	FLORESTA	15.000,00
10	EST. INDEPENDENCIA (CLINICA PEDRAS BRANCAS)	INDEPENDÊNCIA	25.000,00
11	RUA QUISSAMÃ (FLORICULTURA)	QUISSAMÃ	8.000,00
12	ESTRADA PHILUVIO CERQUEIRA (FAMÍLIA GRACIE)	ITAIPAVA	10.000,00
13	RUA HENRIQUE PAIXÃO (MORRO DO CALANGO)	ITAMARATY	2.000,00
15	RUA VASSOURAS, QDA 83	QUITANDINHA	6.000,00
16	RUA QUISAMÃ, SN (DEPÓSITO DA SEOBRAS)	QUISAMÃ	6.000,00
17	ESTRADA ALMEIDA AMADO	CAXAMBU	20.000,00
18	BR 040, ENTRADA APÓS A POLICIA RODOVIÁRIA	PEDRO DO RIO	50.000,00
19	RUA ALBERTO DE OLIVEIRA	MOSELA	8.000,00
20	EST. PHILUVIO CERQUEIRA, 2016	ITAIPAVA	20.000,00
21	EST MINISTRO SALGADO FILHO	VALE DO CUIABÁ	20.000,00
22	ESTRADA CAETITO (EDUARDO SILVÉRIO)	CAETITU	8.000,00
	TOTAL		361.000,00

A população, por sua vez, também afirmou conhecer terrenos vazios que poderão ser utilizados para provisão de novas unidades habitacionais de interesse social. A prefeitura deverá aprofundar as informações sobre os terrenos vazios aptos no intuito de reserva-los para futuros empreendimentos de HIS.

Como a terra que está disponível não é suficiente e as situações de risco geológico são numerosas, deverão ser usadas soluções verticalizadas e remanejar unidades sempre que possível.

Atendimento do Déficit por Inadequação

O déficit por inadequação habitacional corresponde à quantidade de moradias que necessitam de intervenções de melhorias que assegurem condições básicas de habitabilidade a seus ocupantes. No conjunto do município, totaliza 21.395 domicílios em assentamentos precários com algum tipo de carência de infraestrutura ou de regularização fundiária.

A urbanização complexa é a modalidade predominante de atendimento ao déficit por inadequação, tendo em vista a situação morfológica do município de Petrópolis, as altas declividades e consequentemente a alta demanda por obras de contenção geotécnica nas favelas a serem urbanizadas.

2.10. Custos de Atendimento da Demanda

Custo de Atendimento da Demanda por Novas Moradias

Referências, Parâmetros e Custos

A composição de custos da produção de novas moradias envolve três grandes parcelas: terra urbanizada, infraestrutura e produção de unidade habitacional. Para estimar os custos de novas moradias, compostos por estes três componentes, a principal fonte de referência são os valores praticados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, implementado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, nos financiamentos de imóveis produzidos em todo o país. Os valores do MCMV em mês/ano das Regiões Metropolitanas foram estendidos para a Região Serrana, esse valor também apresenta aporte do Governo do Estado RJ.

Tabela - Custos de Produção de Unidades Habitacionais financiadas pelo PMCMV

Tipo de Intervenção	Custo R$
Reconstrução de unidades habitacionais	68.000,00

Fonte: PMCMV, 2011.

Estes valores foram aplicados conforme a tipologia habitacional definida para cada componente da demanda por novas unidades habitacionais no município, isto é, o déficit quantitativo, dentro e fora dos assentamentos, e a demanda futura por novas moradias. Deste modo, estimou-se que o custo para a construção de unidades habitacionais verticais são R$68.000,00 por uh. A tabela a seguir apresenta os custos finais para atendimento a esta

demanda. Resumidamente, tem-se que, para atender ao déficit quantitativo, foram estimados os custos de R$804.304.000,00, enquanto que para atender à demanda futura (0 a 3 S.M.), em valores de 2011, serão necessários R$358.904.000,00 (considerando um valor médio por unidade de 68 mil reais).

Tabela - Custo Final do Atendimento da Demanda por Novas Moradias

Domicílios			R$
Déficit quantitativo	Em Assentamentos (a)	5.213	354.484.000,00
	Fora de Assentamentos (b)	6.615	449.820.000,00
	Subtotal	**11.828**	**804.304.000,00**
Demanda futura prioritária (2011 - 2023)	0 a 3 S.M.	5.278	358.904.000,00
TOTAL		**17.106**	**1.163.208.000,00**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Custos de Atendimento do Déficit por Inadequação

Referências, Parâmetros e Custos

A principal referência de custos para atendimento do déficit qualitativo é a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, especialmente quando se trata do déficit qualitativo nos assentamentos precários. Os valores utilizados considerando-se os custos das obras de urbanização de assentamentos precários incluídas no PAC – Programa de Aceleração de Crescimento.

Os custos referentes à redução de riscos, no entanto, baseiam-se na experiência da própria Secretaria de Habitação de Petrópolis, em estimativas realizadas em projetos de estabilização de encostas para 27 áreas na cidade. Considerou-se, para efeitos dessa estimativa, a necessidade de atender os domicílios em Risco Alto.

A tabela a seguir apresenta estes valores, de acordo com cada modalidade de intervenção:

Tabela – SNH/MCidades: Referências de custos médios por família segundo o tipo de intervenção (R$)

Tipo de Intervenção em assentamentos	Custos R$
Urbanização Complexa	15.600,00
Regularização Fundiária	1.300,00
Melhoria Habitacional	6.000,00
Redução de Risco	20.000,00

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação – SNH, Ministério das Cidades. 2011.

Os valores de custos por tipo de intervenção foram aplicados aos números apurados na análise qualitativa dos assentamentos precários de Petrópolis. No caso da Redução de Risco, utilizou-se a estimativa de UH em Risco Alto, elaborada pela Prefeitura, considerando queconforme demonstrado neste documento.

Já a modalidade de "melhoria habitacional" foi estimada considerando-se que uma taxa de 30% das moradias em assentamentos precários consolidáveis possam vir a necessitar deste tipo de intervenção. A tabela a seguir apresenta o custo final para atendimento do déficit qualitativo de 2011 em Petrópolis:

Tabela - Custos Parciais e Finais de Atendimento do Déficit por Inadequação

Tipo de Atendimento e Intervenção	Custos R$
Déficit qualitativo nos assentamentos precários — Urbanização complexa	R$ 333.762.000,00
Melhoria Habitacional (construção, reforma ou ampliação)	R$ 42.858.000,00
Regularização fundiária	R$ 3.139.500,00
Redução de Riscos	R$ 139.580.000,00
Total Déficit Qualitativo	R$ 519.339.500,00

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

2.11. Custos Finais para Atendimento do Déficit Habitacional de Petrópolis (quantitativo e por inadequação)

O atendimento integral dos déficits quantitativo e qualitativo (por inadequação), mais a demanda futura prioritária por novas moradias no horizonte temporal do Plano, no município de Petrópolis, foi estimado em R$ 1.682.547.500,00. A tabela, a seguir, registra o conjunto de componentes desta estimativa.

Tabela - Custos Finais de Atendimento

Domicílios			R$
Déficit quantitativo	Em Assentamentos (a)	5.213	354.484.000,00
	Fora de Assentamentos (b)	6.615	449.820.000,00
	Subtotal	**11.828**	**804.304.000,00**
Demanda futura prioritária 2011-2023	*Sem rendimento a 5 salários mínimos*	**5.278**	358.904.000,00
Total Produção Novas Moradias	**Déficit quantitativo + Demanda futura**	**17.106**	**1.163.208.000,00**
Déficit qualitativo nos assentamentos precários	Urbanização complexa		**R$ 333.762.000,00**
Melhoria Habitacional (construção, reforma ou ampliação)			**R$ 42.858.000,00**
Regularização fundiária			**R$ 3.139.500,00**
Redução de Riscos			**R$ 139.580.000,00**
Total Déficit Qualitativa			R$ 519.339.500,00
TOTAL DÉFICIT PETRÓPOLIS			**R$ 1.682.547.500,00**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

3. PLANO DE AÇÃO

3.1. Princípios, Objetivos

Os princípios que regem este Plano de Ação serão aqueles estabelecidos pela Lei Federal 11.124, de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, quaissejam:

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- Controle social e gestão democrática dos recursos e projetos;
- Prioridade para a as famílias de menor renda;
- Compatibilização e integração das políticas habitacionais da União, Estado e Município, bem como, das demais políticas setoriais;
- Integração com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001) e Plano Diretor Participativo do Município.

Os objetivos do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS):

- Reduzir drasticamente o déficit habitacional do município;
- Estabelecer metas temporais e quantitativas para a integração dos assentamentos informais à cidade.

3.2 Estratégias Gerais

Articular os Recursos de União, Estado e Município

É fundamental para que o PLHIS seja executado e viabilizado em suas metas que haja articulação do município com os demais entes federados. Como foi possível verificar no diagnóstico, a Prefeitura Municipal tem conseguido recentemente realizar os atendimentos habitacionais a partir de uma articulação de recursos federais, estaduais e municipais. Em grande parte dos casos, a Prefeitura realiza projetos e viabiliza terrenos para a provisão habitacional, além de fornecer os meios técnicos e financeiros para aprovação e viabilização dos empreendimentos.

A articulação também deve ocorrer nos princípios, objetivos, diretrizes e estratégias traçadas para o Plano. O Governo do Estado do Rio de Janeiro está elaborando seu Plano e a Secretaria de Habitação de Petrópolis tem participado dos debates para que haja uma relação clara entre os Planos, tendo o PLANHAB como base nacional e os Planos estadual e municipal detalhando cada

uma das demandas apontadas. Esta iniciativa contribui para construir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

São inegáveis os avanços que se deram no campo do financiamento de habitação de interesse social nos últimos anos, com o aumento de recursos federais para a produção de unidades, urbanização de assentamentos precários, entre outros, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida. O Governo do Estado do Rio de Janeiro também tem mobilizado recursos próprios, promovendo a construção e a reforma de moradias de interesse social. Estes recursos podem ser melhor aproveitados em Petrópolis se utilizados articuladamente com recursos municipais.

O município deve ampliar a mobilização de recursos financeiros, técnicos, fundiários, legais, administrativos, entre outros, para potencializar parcerias com o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal. Cabe também ao município aperfeiçoar sua capacidade de gestão a fim de ampliar o acessoaos financiamentos públicos,promovendo a organização de bancos de terras, a elaboração de projetos adequados, ente outras medidas.

Promover o Acesso a Terra Urbanizada e Regularizada

Uma das questões centrais quando tratamos da política de habitação de interesse social é garantir que a produção de unidades seja acompanhada por uma política fundiária que promova o acesso a terra urbana de qualidade. A localização das novas moradias populares na cidade tem implicações diretas no acesso da população aos serviços de transportes públicos e às oportunidades de emprego, educação, saúde e nas relações sociais que esta população mantém e constrói no cotidiano de sua vida. Desta forma, é importante que este PLHIS seja implementado em consonância com a revisão o Plano Diretor Municipal, considerando a proposta do Plano de Centros de Bairros, em desenvolvimento pela Prefeitura Municipal, induzindo novas formas de ocupação do solo, menos excludentes e mais justas.

O diagnóstico desse PLHIS revelou que há poucos terrenos públicos disponíveis para produção de HIS em Petrópolis. Assim, a Prefeitura deve utilizar os meios possíveis para mobilizar terrenos privados para habitação social. No momento do licenciamento dos empreendimentos imobiliários, a Prefeitura deverá exigir que o mercado produza empreendimentos mais adequados às necessidades habitacionais e urbanas da cidade, bem como, destinem áreas para habitação social. A produção habitacional deve atender a todas as faixas de renda. Uma cidade mais equilibrada, com múltiplos usos, deve ser um objetivo comum a todos os responsáveis pela

construção da cidade. A revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística deverá contemplar esta orientação.

A fim de ampliar a desapropriação e a disponibilização de terras públicas para habitação social, a Prefeitura deverá utilizar mais amplamente a criação de Áreas de Especial Interesse Social, inclusive propondo revisão da legislação pertinente, a fim possibilitar a utilização de programas federais de financiamento de habitação para a população de baixa renda. O município deve também utilizar o Cadastro de Áreas para Habitação de Interesse Social, com objetivo de expor e aproximar a oferta e a demanda de terra urbanizada para habitação e facilitar a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social.

O município deverá ainda promover a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários, promovendo a integração destas áreas à cidade formal, permitindo a aplicação de leis de uso e ocupação do solo, de modo a garantir um crescimento ordenado, equilibrado e sem risco. A regularização fundiária e urbanística se configura também como importante ferramenta de inclusão social da população que, detentora da titularidade do seu imóvel, recebe a garantida de permanência na sua residência, pode investir na melhoria das moradias, além de poder usar o seu imóvel como garantia na tomada de créditos bancários, entre outros benefícios.

Ampliar os Recursos Destinados à HIS

Deve-se ampliar os recursos municipais, estaduais e federais para a HIS - Habitação de Interesse Social. No que se refere ao município, a maior parte do seu orçamento, cerca de 90%, está comprometida com educação, saúde, manutenção da cidade (das vias públicas, do recolhimento e destinação de resíduos sólidos, etc.). O município tem ainda as despesas fixas com o pagamento de servidores. Diante desse quadro, os recursos financeiros municipais para HIS são reduzidos, alcançando menos de 0,5% do orçamento. Ocorre que o município tem uma grande necessidade de destinar recursos à política de habitação social, mesmo considerando que os recursos municipais são utilizados, via de regra, como contrapartida em projetos articulados com recursos federais e estaduais.

Cabe ampliar os recursos orçamentários da Secretaria de Habitação, bem como do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Cabe garantir percentual de recursos para a implementação do PLHIS nos Planos Plurianuais (PAA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Cabe inserir na Lei Orgânica Municipal (LOM) percentual de recursos do orçamento para o Fundo Municipal de Habitação. Deve-se incorporar recursos extra-

orçamentários capturados do processo imobiliário e da mais valia urbana, alem de taxas e multas recolhidas de empreendimentos imobiliários. O município deverá ainda garantir maior efetividade na execução do orçamento municipal.

Além de recursos financeiros, deve o município buscar a implementação de uma política para obtenção de terrenos para HIS, que será viabilizada através da adequação da legislação municipal (próximo item). Uma política de desapropriação negociada considerando investimentos municipais em infraestrutura também pode resultar em obtenção de terrenos. Proprietários de terrenos ociosos em débito com a prefeitura (impostos, taxas) deverão ser motivo de abordagem direta e de negociação diferenciada. Outra estratégia importante deve ser a exigência de destinação de um percentual da área de terrenos para HIS de empreendimentos de maior escala que poderão atrair população e criar demanda habitacional futura.

O município deve ainda apoiar as iniciativas da sociedade, estabelecendo parcerias com a iniciativa privada e organizações comunitárias, como forma de mobilizar recursos e terras urbanizadaspara a habitação popular.

O município deve apoiar o Programa Minha Casa Minha Vida, e oferecer suporte a empresários, os principais promotores desse Programa, a fim de mobilizar terras urbanizadas e recursos para a produção de HIS.O município deve apoiar organizações comunitárias interessadas adquirir imóveis a partir de uma poupança coletiva, ou por meio de linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal. Nesses casos, o município deve apoiar a sociedade oferecendo orientação técnica, recursos complementares em infraestrutura, apoio de concessionárias públicas, agilização na aprovação de projetos, entre outras iniciativas.

Outro conjunto de recursos importante a ser mobilizado pelo município, diz respeito a capacidade técnica e gerencial da administração municipal, que hoje encontra-se aquém das necessidades do setor. Uma importante diretriz do PLANHAB diz respeito à necessidade tanto de se instituir órgãos locais específicos para habitação quanto de apostar na qualificação da administração para o enfrentamento da problemática habitacional. Os órgãos municipais devem exercer a coordenação do sistema de habitação. Assim, é necessário o estabelecimento de mecanismos que tornem as administrações e os órgãos específicos da habitação preparados para intervir sobre os problemas habitacionais. Cabe estudar a criação de uma empresa pública ou autarquia que tenha condições de promover a execução de obras de habitação com maior agilidade que a administração direta.

Os recursos federais para HIS também devem ser ampliados. O Governo Federal deve transferir recursos diretamente para projetos conduzidos pelo município, nos casos de obras de

mitigação de riscos e estabilização de encostas, urbanização de assentamentos precários, construção de moradias para desabrigados, regularização fundiária, elaboração de planos e projetos, entre outros. Ações junto ao Governo Federal devem ser feitas na perspectiva de rever os valores de programas, de maneira a torná-los adequados à realidade da Região Serrana, corrigindo distorções como a que ocorre com o Programa Minha Casa Minha Vida, que define valores menores para a Região Serrana que os apontados para a Região Metropolitana, onde as condições são muito mais favoráveis. Cabe também ao Governo Federal a liberação de recursos previstos em Lei, a exemplo da Lei 12.680/abril 2012, que prevê o repasse de recursos para o município adquirir terrenos para reassentamentos de famílias. Cabe ainda ao Governo Federal a agilização do repasse dos recursos, mobilizando seus agentes financeiros, CAIXA e Banco do Brasil.

O Governo Estadual deve ampliar o apoio ao município, por meio de repasse de recursos financeiros, terrenos, recursos humanos, prestação de serviços e realização de obras, sempre em acordo com este PLHIS. Deve o Estado RJ aportar contrapartidas a programas federais, a exemplo do MCMV, potencializando sua utilização. Deve ainda ampliar o volume de recursos investidos diretamente por órgãos estaduais, como o ITERJ e CEHAB, em consonância como PLHIS e a atuação municipal.

Outra fonte importante de recursos são aqueles oriundos da área ambiental, tendo em vista que o município está localizado em área de preservação ambiental permanente, cercado de parques nacionais. Há recursos para projetos no Fundo Estadual de Meio Ambiente e em programas federais, que podem ser utilizados para recuperar áreas ambientalmente degradadas, o que inclui a necessidade de remoção e reassentamento de famílias. As bacias hidrográficas dos rios Piabanha (estadual) e Paraíba do Sul (federal) também dispõem de fundos com recursos para investimentos em diversos projetos, incluindo, por exemplo, o saneamento ambiental, que podem ser agregados em empreendimentos de habitação social.

Adequar a Legislação Municipal para HIS

A aprovação do Estatuto da Cidade introduziu alguns instrumentos para facilitar a indução de uso e obtenção de terrenos por parte da prefeitura, no sentido de utilizar os imóveis vazios e subutilizados existentes. Estes instrumentos dividem-se entre: aqueles destinados ao controle da retenção especulativa de terras - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória - PEUC, o IPTU progressivo no tempo; a democratização do uso do solo - as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; os destinados a viabilizar a recuperação da valorização imobiliária - outorga

onerosa ou ampliação de áreas públicas, direito de preempção, dação em pagamento. A legislação urbanística de Petrópolis não contempla todos os instrumentos, devendo ser revisada, primeiramente no Plano Diretor, possibilitando maior enfretamento da especulação imobiliária, com objetivo de mobilizar recursos financeiros e terrenos adequados para a habitação de interesse social.

A criação de Zonas de Especial Interesse Social, ZEIS, tem grande importância para a obtenção de terrenos para habitação e para a regularização fundiária de assentamentos precários em Petrópolis. Segundo a lei atual, as AEIS podem contar com parâmetros urbanísticos e edilícios próprios, o que possibilita ampliar o coeficiente de aproveitamento (CA) de terrenos, bem como a regularização de edificações já existentes em assentamentos precários. Segundo a lei atual, terrenos transformados em AEIS devem destinar 70% das unidades para faixa de até 03 salários mínimos. Apesar dos benefícios, AEIS criadas há vários anos para servir a baixa renda continuam sem utilização, diante da dificuldade dos empresários em obter recursos para HIS em valores compatíveis com a realidade dos terrenos de Petrópolis. Deve então o município ampliar a criação de ZEIS de forma adequada aos parâmetros impostos por programas federais de financiamento de HIS, em particular o programa Minha Casa Minha Vida, impondo prazos para utilização das AEIS, prevendo a perda de validade dos benefícios criados, permitindo a ocupação de até 50% da área para faixa de renda popular, acima de 03 s.m.

Intensificar a Fiscalização e o Controle do Uso do Solo

Os procedimentos existentes em Petrópolis para a fiscalização e controle do uso do solo, apontados no Código de Licenciamento, Fiscalização de Obras Públicas e Privadas, são legalmente adequados, tanto no que se refere às sanções quanto à obrigatoriedade de restauração por danos causados por obras executadas irregularmente. No entanto, há uma baixa aplicabilidade das sanções por falta de condições para a realização de vistorias técnicas, administrativas, de apuração de responsabilidades, da constatação de irregularidades e de situações de risco ou de ameaça à segurança. As equipes técnicas são em pequeno número e pulverizadas por secretarias setoriais. É necessária a adoção de medidas emergenciais de combate às ocupações irregulares, em especial aquelas que põem em risco às famílias moradoras e dos arredores, bem como de maior controle das ocupações em Áreas de Preservação Permanente.

O município deve aplicar as sanções de interdição, embargo, demolição ou multa integradamente, ou seja, formando um grupo de fiscalização que atue de forma conjunta e

integrada e, que as secretarias municipais possam aplicar multas referentes às demais secretarias. Além disso, que as multas sejam calculadas em função do valor da obra ou instalações, e sua aplicação seja periódica, sucessiva e cumulativa, enquanto persistir a irregularidade, e que o pagamento da multa não implique na cessação das irregularidades. Nas ações incluem-se a fiscalização e à aplicação de sanções, na forma prevista na lei, aos danos à coletividade e ao patrimônio público, a usurpação ou invasão de vias ou servidões públicas, bem como das galerias e cursos d' água, ainda que situados em terrenos de propriedade particular.

A fiscalização deve ocorrer também nos assentamentos precários, loteamentos irregulares e periferias. Nesses casos, além da área de planejamento e desenvolvimento urbano, o município deve atuar com as secretarias de ação social, saúde, educação, obras e meio ambiente, Defesa Civil e Guarda Municipal, em parceria com as associações de moradores e organizações não governamentais, em articulação com o Programa de Educação Urbana e Ambiental.

Mobilizar a Sociedade para a Execução do PLHIS

O PLHIS prevê a participação direta da sociedade, de todos os seguimentos, de empresas, organizações comunitárias, cooperativas, universidades, ONGs, e dos próprios cidadãos, em todas as etapas do Plano. O controle social da política habitacional é uma estratégia importante do PLHIS e visa garantir eficiência na aplicação dos recursos e continuidade da política habitacional, independente das mudanças de governo municipal. A participação da sociedade também deve ocorrer visando a execução dos programas, em parcerias firmadas entre órgãos públicos e representações da sociedade.

A participação das organizações sociais no Conselho do Fundo Municipal de Habitação, Conselho da Cidade, e outros conselhos municipais afins, deve ocorrer no processo de formulação e execução das políticas públicas. Em Petrópolis, a participação nos Conselhos tem sido limitada, assim como o funcionamento do próprio Fundo. Estes Conselhos devem integrar a estrutura do sistema habitacional, garantindo assim a legitimidade do controle social sobre as decisões governamentais nas ações de enfrentamento da problemática habitacional local. Vale também observar que, de acordo com a Instrução Normativa nº 15, do Conselho Gestor do FNHIS, os planos municipais de habitação devem ser aprovados e **acompanhados por Conselhos Gestores dos Fundos de Habitação ou por outros conselhos de finalidade e natureza semelhante.**

Cabe ao município estimular o bom funcionamento dos conselhos locais, não apenas provendo suporte organizacional para tal, mas também fomentando sua atuação por meio de

processos de capacitação, tornando seu papel cada vez mais eficiente, cumprindo e fazendo cumprir suas resoluções e deliberações para a real participação e controle social.

A conjugação de esforços para encarar de forma conjunta a problemática habitacional existente exige ainda o engajamento das organizações sociais, que devem se engaja na realização das atividades propostas nas estratégias e programas definidos no Plano Municipalde Habitação.

3.3 Diretrizes para a Implementação dos Programas Habitacionais

Produção Habitacional

O estabelecimento de uma política de produção habitacional requer uma prévia definição do papel que cada um dos agentes deve desempenhar. Com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, a iniciativa privada intensificou sua participação na produção de habitação social em todo o Brasil. Em Petrópolis, em curto prazo, estão previstas quase 2.044 mil unidades habitacionais a serem contratadas ou já em construção. Entretanto, alguns desafios deverão ser superados, tais como:

- A viabilidade econômica/financeira dos empreendimentos voltados ao atendimento das famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. A iniciativa privada destina-se a construir para 3 a 6 s.m. e 6 a 10 s.m., onde o risco é menor e há demanda farta;
- A demanda prioritária do município, famílias moradoras de áreas de risco, muitas vezes não se enquadra nos requisitos de risco do programa, necessitando de subsídios municipais para atender a demanda;
- Evitar a inadequação da produção habitacional: conjuntos habitacionais de grande escala (acima de 300 unidades habitacionais) acarretam condomínios de difícil gestão e paisagem urbana uniforme, com pouca diversidade social, urbanística e arquitetônica; tipos habitacionais repetitivos, implantados em diferentes situações topográficas, realizando movimentos de terra inadequados para adaptar o projeto habitacional, quando a boa técnica impõe que projetos sejam desenvolvidos para o sítio a que se destinam; áreas úteis e programas habitacionais insuficientes para atender as necessidades familiares mínimas; adoção de grandes áreas impermeabilizadas, utilizadas para estacionamentos; insolação inadequada em algumas moradias, a partir da implantação mal orientada de edifícios e espaçamentos exíguos; problemas de privacidade nas unidades térreas; carência de espaços verdes, de lazer e comerciais nos empreendimentos, entre muitos outros problemas.

- Garantir terra bem localizada, viabilizando empreendimentos produzidos pela iniciativa privada, tanto a partir da demarcação dos terrenos aptos para receber habitação social, quanto através de parcerias em que a prefeitura oferece o terreno. A meta deverá ser reduzir custos de produção da moradia para que as unidades habitacionais resultantes possam ser vendidas a preços mais baixos assim tornando-se mais acessíveis à população.
- Facilitação dos processos de licenciamento para empreendimentos de HIS, tendo em vista sua importância para o município. Tais projetos devem ser priorizados no momento de seu licenciamento.

Urbanização Integrada de Assentamentos Precários

O município deve promover a urbanização dos assentamentos precários existentes, entendido como a sua transformação em núcleos habitacionais integrados à malha urbana, dotados de saneamento e infraestrutura básica, com a melhoria de padrão das moradias e a regularização fundiária,por meio da concessão do direito real de uso ou da demarcação urbanística e legitimação da posse (Lei Federal 11.977/2009).

A urbanização como processo de integração deverá respeitar a morfologia do assentamento, prevendo o menor remanejamento de famílias possível, e a consolidação e manutenção das famílias em seu local de moradia. Deve levar em consideração a definição de lotes que apenas se configuram enquanto tal quando possuírem uma testada para uma via oficial seja ela de pedestres, de veículos ou de uso compartilhado.

Quanto às edificações preexistentes, deverá ser considerado o grau de habitabilidade das moradias,privilegiando as construções em alvenaria, que possuam condições mínimas de insolação e segurança. Conforme abordam os estudos recentes, são parâmetros de garantia de condições mínimas de habitabilidade lotes com área em torno de 100 m^2, que abriguem domicílios com pelo menos uma unidade sanitária não compartilhada.

Em relação às Áreas de Preservação Permanente - APPs, os estudos por sub-bacias poderão definir com precisão o afastamento necessário das moradias em relação aos seus córregos. Petrópolis vem utilizando, em muitos casos, a faixa de preservação de 15 metros para fins de regularização. Mas é necessário elaborar estudos e projetos mais abrangentes, que levem em consideração tanto as características morfológicas e hidrológicas do curso d'água quanto do entorno, considerando a permeabilidade do solo e a dinâmica de ocupação e adensamento construtivo, visando minimizar os riscos de enchentes e garantir a segurança da população.

A execução do trabalho social nos processos de urbanização é de fundamental importância e se dá em função da complexidade dos elementos técnicos e da necessidade de esclarecimento e discussão das soluções de projeto entre o governo/ técnicos e a população. As obras deverão ser precedidas, mediadas e sucedidas por um trabalho social que busca engajar a participação organizada da comunidade em todo processo de urbanização e ao cabo deste, na utilização e gestão do novo espaço de moradia e equipamentos públicos decorrentes.

A produção de novas unidades habitacionais deverá se antecipar aos processos de urbanização. O reassentamento deverá ser feito em área contígua, ou o mais próximo possível, ao assentamento original. Para viabilizar a provisão habitacional bem localizada em relação aos assentamentos a serem urbanizados; algumas ações são de grande valia neste processo. Primeiramente, a delimitação de AEIS de vazios em áreas estratégicas com relação aos assentamentos precários que demandam remoção total ou parcial dos domicílios.

Outra ação fundamental consiste em efetuar discussões sistemáticas com a população desde as etapas preliminares de projeto, de modo a antecipar todas as soluções habitacionais possíveis considerando o perfil socioeconômico dos moradores. Sabe-se que grande parte das remoções se dá em áreas de risco, nas quais algumas famílias tanto podem ser muito pobres, com dificuldades reais de se adaptarem aos futuros custos condominiais, como podem possuir renda familiar superior a 3 salários mínimos, que as impeçam de acessar as moradias destinadas à demanda prioritária. A partir de discussões de projeto, outras soluções habitacionais podem ser consideradas e melhor aceitas pelos moradores.

Reassentamento de Famílias

O município deverá promover o reassentamento de famílias nos casos: de famílias desabrigadas, oriundas de áreas de risco, que perderam suas moradias originais; de famílias moradoras de áreas de risco alto e muito alto, onde a execução de obras de estabilização sejam tecnicamente ou economicamente inviáveis; famílias cuja moradias sejam necessárias para a execução de projetos de urbanização integrados, visando garantir a função social da cidade e permitir a implantação de acessos e equipamentos e obras públicas de interesse da sociedade local; famílias moradoras de Áreas de Preservação Permanente, que tenham condições de serem reassentadas em localidades e condições próximas as existentes; famílias em áreas de risco de faixas de domínio de estradas; famílias objeto de sentenças judiciais de ações civis públicas movidas pelo Ministério Publico Federal e Ministério Público Estadual.

As famílias em situação de risco de desastre natural, de enchente ou escorregamento de encostas, são o principal público para reassentamento. A ocupação de áreas impróprias em

Petrópolis levou a formação de um elevado número de unidades habitacionais em risco alto e muito alto, estimado em **quatro mil unidades**. Assentamentos precários se localizam principalmente em encostas com elevada declividade e condições geológicas adversas, impactadas pela ocupação do homem, que promove cortes e aterros inadequados no terreno. Alem disso, há ocupações junto a cursos d'água e talvegues, que sofrem riscos de inundações.

O risco, quando identificado, define naturalmente a prioridade de intervenção do poder público que deve ser o caráter emergencial. A elaboração de estudos de redução de riscos de escorregamento de encostas, já realizada para o Primeiro Distrito de Petrópolis, bem como estudos do Instituto Estadual do Ambiente para a bacia dos Rios Santo Antonio e Carvão, apontam a necessidade de reassentamento de famílias, mesmo que parcialmente. Ou seja, é possível realizar obras de estabilização de encostas e desobstrução de canais mantendo-se parte da população e reassentando outra parte.

O reassentamento deve ser orientado pelas seguintes diretrizes:

- Proximidade do local original de moradia, para preservar a organização da vida das famílias (relação de parentesco, vizinhança, trabalho, despesas adicionais de transporte, entre outros);
- Adequação da área para ocupação habitacional e a garantia quanto a inexistência de riscos a vida;
- Disponibilidade de redes de água, esgoto, iluminação, coleta de lixo, no entorno próximo, possibilitando a ligação a essas infraestruturas;
- Ofertas de serviços de educação, saúde e transporte coletivo.

Os processos de urbanização de assentamentos precários em áreas de proteção ambiental ou risco geotécnico, quando houver reassentamento de famílias, deverá ser obrigatoriamente acompanhado de projetos e obras de infraestrutura e de recuperação ambiental, no intuito de dar devida destinação às áreas remanescentes, evitando ocupações reincidentes e garantindo efetividade da ação como medida de melhoria da qualidade ambiental de todo o entorno. É necessário também associar equipamentos sociais e de lazer nas áreas de preservação ambiental de modo a conectar a cidade ao bem natural.

Vale destacar que o critério utilizado neste plano para identificar a intervenção mais adequada teve como principio:

- Eliminar situações de risco ou precariedade identificadas, incapazes de serem revertidas apenas com ações de urbanização, tais como as situadas em zonas de inundação freqüentes e encostas íngremes;

- Eliminar moradias em áreas não edificantes ou impróprias para uso habitacional, tais como contíguas a rodovias, contíguas a depósito de lixo, sob linhas de alta tensão, sobre dutos ou canais, etc;
- Prever o desadensamento dos núcleos, para permitir a implantação de projetos que incluam áreas para o lazer, circulação e recuperação de áreas de preservação ambiental;
- Evitar a permanência de fragmentos de quadras habitacionais desconexas, remanescentes dos assentamentos onde houve grandes remoções, que não estarão bem integradas ao entorno após a urbanização.

Redução de Riscos

Essa diretriz tem como objetivo a prevenção e a mitigação de riscos de desastres ambientais em assentamentos precários promovendo articulado à política de uso e ocupação do solo, um conjunto de ações de infraestrutura de pequeno e médio porte, visando evitar deslizamentos em encostas, inundação (várzeas, margens de rios) de áreas urbanas e rurais, entre outros tipos de risco que não podem ser erradicados, mas reduzidos. A principal medida para alcançar esse objetivo é a formulação e a implantação de um Plano de Obras, contemplando:

- A implantação de obras de drenagem pluvial, visando retirar cursos d'água de áreas ambientalmente frágeis;
- Implantação de obras de instalação de redes de esgoto sanitário, evitando-se despejos em encostas;
- Retirada de resíduos sólidos, entulho e lixo, de encostas, com risco de escorregamento e potencialidade de acidentes;
- Implantação de sistemas de coleta de lixo e entulho em assentamentos precários visando a redução de despejos indevidos;
- Apoio para a realização de serviços preventivos em edificações, com implantação de calhas de águas pluviais, unidades sanitárias, etc.
- Fiscalização para evitar cortes e aterros em áreas de encostas e beiras de rios e talvegues, evitando-se situações de risco;
- Execução de obras de estabilização de encostas, de pequeno e médio porte, garantindo-se a estabilidade de áreas de risco;

O município deve ainda apoiar ações de resposta aos desastres, que visam atender a população, considerando:

- Apoiar a estruturação administrativa municipal voltada para o gerenciamento de riscos;
- Contemplar medidas não estruturais de gerenciamento de riscos envolvendo monitoramento, controle, implantação de estados de alerta, difusão de informações e

integração da defesa civil com as secretarias de planejamento, habitação e meio ambiente;

- Monitoramento permanente dos setores de risco alto e muito alto com apoio de um sistema de informações geográficas – SIG;
- Cadastramento e atualização sistemática dos cadastros de famílias ocupantes das áreas de risco;
- Capacitação dos técnicos municipais e parceria com universidades

Melhorias Habitacionais

Melhorias habitacionais em Petrópolis deverão ser implantadas para favorecer moradias localizadas em assentamentos precários beneficiados por processos de urbanização integrada; áreas estáveis, sem risco, onde for promovida a regularização fundiária; e nos conjuntos habitacionais existentes, onde for realizada a regularização fundiária e urbanística. Deve-se ter como objetivo geral melhorar a qualidade de habitabilidade das moradias da população de baixa renda.

As obras de reforma deverão ocorrer em etapas, baseada em projetos e/o lista de serviços, aprovados pela Prefeitura, considerandoa edificação e suas dependências - unidade sanitária, quartos, banheiro, telhado, área de serviço, etc., e o terreno de entorno imediato, onde podem ocorrer pequenos serviços de drenagem, proteção de encostas, calçadas, muros divisórios, outros serviços de proteção ambiental, para controle de situações de risco, cujas obras poderão ser executadas pelos próprios moradores mediante orientação e assistência técnica

Poderão ser aplicados recursos municipais, sem reembolso dos beneficiados, nos casos de contrapartidas a projetos de urbanização com verbas federais; verbas federais e ou estaduais, sem reembolso dos beneficiados, nos casos em que a melhoria habitacional fizer parte de projetos de urbanização integrada; financiamento de recursos, do Fundo Municipal de Habitação e/ou de bancos públicos, com juros subsidiados, para famílias de baixa renda interessadas, independentemente de projetos de urbanização ou regularização. Os sistemas de financiamento deverão contemplar a assistência técnica direta.

A melhoria habitacional deverá contar com assistência técnica ofertada diretamente pelo poder público ou a partir de convênios com entidades profissionais, entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, bem como universidades e centros de ensino médio profissionalizante. Deve-se privilegiar as pequenas empresas e os profissionais autônomos interessados em participar de projetos e acompanhamento de obras de pequeno porte.

Regularização Fundiária

A regularização fundiária deve ser amplamente promovida em Petrópolis, considerando que se trata de um instrumento de inclusão social, que oferece garantias de moradia, abrangendo cerca de 30% dos domicílios do município.

A regularização fundiária deverá ocorrer em áreas de assentamentos precários consolidados, ocupados predominantemente por população de baixa renda, incluindo loteamentos irregulares, não aprovados pela Prefeitura, conjuntos habitacionais, onde o parcelamento e a entrega dos títulos não foi definitiva, e áreas ocupadas espontaneamente pela população, ressalvadas as áreas com restrições da legislação ambiental e urbanística.

A regularização fundiária, nos casos de assentamentos precários, deverá caminhar paralelamente à regularização urbanística, o que pressupõe a identificação e a estabilização de áreas de risco de escorregamento de encostas, redução a vulnerabilidade a enchentes, reassentamento de famílias moradoras de áreas de risco, implantação de infraestrutura de saneamento e coleta de resíduos sólidos, preservação e recuperação ambiental, implantação e melhoria de acessos regulares e equipamentos públicos, entre outros itens a serem considerados de acordo com a especificidade de cada área. Nos casos dos conjuntos habitacionais, atenção especial deve ser dada à necessidade de ampliação das unidades habitacionais, da manutenção das edificações e da implantação de equipamentos comunitários.

A regularização fundiária deverá utilizar a demarcação de Áreas de Especial Interesse Social -AEIS, e instrumentos previstos na Lei Federal 11.977/2009, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, e a Demarcação Urbanística para fins de Regularização, e a Concessão de Direito Real de Uso, entre outras medidas. A regularização deverá abranger áreas privadas e áreas públicas, dos três entes federados. A população interessada deverá participar de todo o processo de regularização e os títulos de propriedade deverão ser concedidos prioritariamente a mulher. A regularização fundiária estimular a resolução extrajudicial de conflitos.

Educação Urbana e Ambiental

A iniciativa visa estruturar ações conjuntas das áreas da habitação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e defesa civil no sentido de despertar a percepção sobre o ambiente construído, propondo aos cidadãos uma reflexão abrangentesobre as questões relativas à construção, ao funcionamento e à manutenção da cidade. Pretende-se destacar as questões

relacionadas com risco ambiental, uma vez que a cidade tem um longo histórico de desastres de escorregamento de encostas e enchentes, com vítimas fatais, atingindo principalmente a população de baixa renda, que vive em assentamentos precários na cidade.

As atividades de educação urbana e ambiental deverão ser realizadas por campanhas publicitárias, encontros comunitários, seminários participativos com equipes técnicas, atividades com alunos e pais de alunos de escolas públicas, grade curricular para estudantes da 3ª. e 4ª.série do ensino fundamental (como objetivo de trabalhar com as crianças e a comunidade escolar apercepção sobre seu bairro e sua cidade), entre outras iniciativas. Deverão ser realizadas também atividades de assistência técnica para implantação de melhorias nos assentamentos precários, por meio de mutirões educativos, que promovam a conscientização de moradores quanto a aspectos como o do despejo indevido de resíduos sólidos, entre outras iniciativas de interesse da comunidade local.

As atividades de educação urbana e ambiental deverão envolver associações comunitárias, igrejas, organizações não governamentais, e diversos órgãos municipais, em atividades conjuntas, que devem servir também para informar e capacitar os técnicos municipais quanto a realidade dos assentamentos precários e suas demandas e prioridades.

Fortalecimento Institucional

A implantação do PLHIS coloca um novo desafio à Prefeitura que é a necessidade de readequar a estrutura existente para a formulação, implementação, gestão e execução da política habitacional. Com as propostas do PLHIS, a prefeitura amplia as suas atividades e necessita estruturar uma forma de ação matricial, o que exige uma equipe com capacidade técnica e administrativa suficiente para responder as demandas colocadas dentro e fora da Secretaria de Habitação.

Desta forma, a proposta exige criação de cargos técnicos e ampliação dos existentes nas diversas secretarias que atuam territorialmente, além das equipes sociais e jurídicas que darão apoio a execução dos programas. O fortalecimento institucional implica também em promover capacitação com o objetivo de instituir sistema de informações atualizadas sobre a situação habitacional do Município, que reflita sua evolução, constituído de indicadores quantitativos e qualitativos, além de mapas e plantas, a serem integrados ao sistema de informações geográficas – SIG multifinalitário e multiusuário, que também se propõe que seja constituído. Implica também em organizar um cadastro único dos beneficiários; e de integrar a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso no sistema de informações geográficas

– SIG multifinalitário e multiusuário; em credenciar entidades para fornecer assistência técnica, cujos serviços sejam financiados pelos financiamentos públicos federais para ampliar a capacidade de atuação no município.

3.4 Programas de Atuação

Produção Habitacional

O programa tem como objetivo ampliar a oferta de novas unidades habitacionais, produzidas com qualidade e localização adequada no tecido urbano da cidade, de modo a atender o déficit habitacional básico, a demanda futura e as necessidades de remanejamento e reassentamento de famílias, de áreas de risco e de projetos deassentamentos precários. As unidades habitacionais deverão ser adequadas ao perfil das famílias, atendendo plenamente o seu direito à moradia.

O Programa deve utilizar recursos federais, estaduais e municipais. A principal fonte atual é o Programa Federal Minha Casa, Minha Vida, que oferece subsídios (variável) para as faixas de renda de 0 a 3 s.m., de 3 a 6 s.m., e de 6 a 10 s.m.. Os recursos estaduais e municipais deverão ser utilizados, prioritariamente, para alavancar recursos federais. O Estado e Município também devem realizar projetos em comum, independentemente do governo federal, com já ocorre no município.

O Programa deverá mobilizar a iniciativa privada, principal agente de operacionalização da produção habitacional, mas também entidades sem fins lucrativos, da sociedade urbana e rural. O Programa poderá ser realizado em duas modalidades de atendimento: empresas contratada pela CAIXA, em editais elaborados conjuntamente com o município, que participa da oferta de terra urbanizada e complementação de infraestrutura; e entidades comunitárias, associações, sindicatos, cooperativas, mutirões/autogestão, por meio da mesma sistemática, com apoio técnico do município.

O Programa tem como grandes desafios: manter o volume de recursos para intervenção em larga escala, no horizonte de planejamento do Plano (até 2023); promover o acesso à terra urbanizada, de modo a não encarecer o produto final; permitir a melhor qualidade e localização urbana dos empreendimentos; mobilizar recursos municipais e estaduais para complementar os recursos federais destinados à Região Serrana.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Obras, Secretaria de Meio Ambiente, Águas do Imperador, Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania.

Fontes de Recursos

Federal: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; Orçamento Geral da União; Programa Minha Casa, Minha Vida (FAR, FGTS e Entidades – FDS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; PAC.

Estaduais: Recursos da Secretaria do Estado de Habitação e Obras

Municipal: Orçamento municipal; Fundo Municipal de Habitação;

Tabela - Custos de Atendimento – Provisão de Habitação de Interesse Social (2012-2023)

Necessidades Habitacionais	Total	Custo Unitário*	Custo Total
Reassentamento	**5.213**	R$ 68.000	354.484.000,00
Déficit Fora dos Assentamentos Precários	**6.615**	R$ 68.000	449.820.000,00
Demanda Demográfica Futura (0 a 3 sm)	**5.278**	RS 68.000	358.904.000,00
TOTAL	**17.106**		**1.163.208.000,00**

** Valores Médios Minha Casa, Minha Vida em Petrópolis. Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.*

Tabela - Principais ações 2012/2013 – Provisão de Habitação de Interesse Social

Vinculação	Objeto	Área/Empreendimento
MCMV Empresas	Construção de 900 unidades para famílias 0 a 3 s.m.	Carangola
SEOBRAS	Construção de 320 unidades para desabrigados	Itaipava / Mosela
MCMV	500 unidades	Independência
MCMV	180 unidades	Estrada da Saudade
PAC FNHIS	144 unidades	Distrito de Posse

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Metas e Investimentos

As metas de investimento do programa de provisão de habitação de interesse social prevêem que o déficit habitacional atual seja atendido até o final de 2023, sendo posteriormente atendida a demanda proveniente do futuro crescimento demográfico. Calculou-se um atendimento que será distribuído ao longo dos anos. Visto que o programa Minha Casa, Minha Vida tornou-se atualmente o principal instrumento da produção habitacional no município,

projetou-se um maior aporte de recursos do Governo Federal no programa (70%); vale lembrar que município já conta com cerca de 2.044 unidades em curso com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Vale destacar que a parceria com os Governos estadual e federal, se mostra essencial para a implementação do programa, por meio contrapartidas, parcerias e licenciamento dos projetos. Essa produção será direcionada prioritariamente àquelas famílias moradoras em áreas de risco (que demandam remanejamento ou reassentamento). Embora a Prefeitura não tenha recursos para aumentar sua participação na produção de unidades, pode usar recursos de menor montante para auxiliar nas aprovações e procedimentos burocráticos da produção do programa MCMV.

Prevê-se que o Estado Rio de Janeiro participe com 20% do total da produção habitacional, incrementando a produção atual que vem sendo realizada.Por fim, vale destacar que os valores referentes ao número de unidades é uma referencia, já que o Estado RJ pode participar conjuntamente à União na produção das unidades, conforme é apresentado no Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS.

Tabela - Metas de Investimento (R$) – Provisão de HIS, por PPA (2011-2023)

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2012-2013	Unidades	204	409	1.431	2.044
	R$ milhões pór ano	R$ 6,95	R$ 13,90	R$ 48,65	R$ 69,50
	R$ Total Período	**R$ 13,90**	**R$ 27,80**	**R$ 97,29**	**R$ 138,99**
2014-2017	Unidades	467	934	3.268	4.669
	R$ milhões por ano	R$ 7,94	R$ 15,87	R$ 55,56	R$ 79,37
	R$ Total Período	**R$ 31,75**	**R$ 63,50**	**R$ 222,24**	**R$ 317,49**
2018-2021	Unidades	512	1.023	3.581	5.115
	R$ milhões por ano	R$ 8,70	R$ 17,39	R$ 60,87	R$ 86,96
	R$ Total Período	**R$ 34,78**	**R$ 69,56**	**R$ 243,47**	**R$ 347,82**
2022-2023	Unidades	528	1.056	3.695	5.278
	R$ milhões por ano	R$ 17,95	R$ 35,89	R$ 125,62	R$ 179,45
	R$ Total Período	**R$ 35,89**	**R$ 71,78**	**R$ 251,23**	**R$ 358,90**
TOTAL 2012-2023	Unidades	1.711	3.421	11.974	17.106
	R$ milhões por ano	R$ 10,57	R$ 21,15	R$ 74,02	R$ 105,75
	R$ Total Período	**R$ 116,32**	**R$ 232,64**	**R$ 814,25**	**R$ 1.163,21**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012. *Valor Unitário uh R$ 68 mil*

Urbanização de Assentamentos Precários

O Programa tem como objetivo integrar os assentamentos precários à cidade, por meio da regularização urbanística e fundiária. Estas ações deverão ter como objetivo a requalificação urbana e ambiental dos assentamentos precários, através da complementação da urbanização dos bairros, da erradicação de situações de risco e a recuperação ambiental da área e seu entorno. Deverão envolver a produção de unidades habitacionais em ações de remanejamento dentro do próprio assentamento a ser urbanizado.

Os projetos de urbanização Integrada incluirão as intervenções de maior porte nos assentamentos precários, ou conjuntos destes, que demandam maior volume de recursos. Deverá se dar através de projetos integrados tendo como unidade de planejamento a sub-bacia hidrográfica. A fonte de recursos dependerá de acesso a outras esferas de governo, principalmente do Governo Federal.

O objetivo final é que as áreas demarcadas para urbanização complexa tenham um projeto de reparcelamento do solo a fim de definir e regularizar os novos lotes, conforme novo desenho urbano do assentamento resultante das intervenções urbanísticas.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Obras, Águas do Imperador, Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania.

Fontes de Recursos

Federal: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS Orçamento Geral da União; PAC; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; FAT - Projetos Multissetoriais Integrados - PMI.

Estaduais: Recursos da Secretaria do Estado de Habitação.
Municipal: Orçamento municipal; Fundo Municipal de Habitação.

Metas de Investimento

Prevê-se que a maior parte dos recursos seja aportada pelo governo federal, seguindo a tendência atual do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Para a definição dos percentuais de investimento sob responsabilidade de cada ente, utilizou-se a seguinte estimativa: a contrapartida municipal corresponde a cerca de 15%, 21% para o Estado do Rio de Janeiro e 64% para o Governo Federal. Contudo, projetos podem ser realizados com 100% dos recursos do Governo Federal ou somente com a contrapartida municipal ou estadual. A contrapartida

municipal também poderá ocorrer na forma física ou de serviços. A prefeitura pode determinar à concessionária de saneamento municipal, por exemplo, a prestação de serviços necessários a determinado projeto.

A Regularização Fundiária dos núcleos urbanizados será realizada no termino das obras, com recursos provenientes do mesmo financiamento. Nos casos de terras públicas estaduais, o Governo do Estado RJ, por meio do Instituto Estadual de Terras, pode promover e custear a regularização fundiária.

Tabela - Metas de Investimento (R$) para o Programa de Urbanização, por Plano Plurianual - PPA (2012-2023)

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2012-2013	Unidades	120	240	840	1.200
	R$ milhões por ano	R$ 0,94	R$ 1,87	R$ 6,55	R$ 9,36
	R$ Total Período	R$ 1,87	R$ 3,74	R$ 13,10	R$ 18,72
2014-2017	Unidades	673	1.346	4.712	6.731
	R$ milhões por ano	R$ 2,63	R$ 5,25	R$ 18,38	R$ 26,25
	R$ Total Período	R$ 10,50	R$ 21,00	R$ 73,50	R$ 105,00
2018-2021	Unidades	673	1.346	4.712	6.732
	R$ milhões por ano	R$ 2,63	R$ 5,25	R$ 18,38	R$ 26,25
	R$ Total Período	R$ 10,50	R$ 21,00	R$ 73,51	R$ 105,02
2022-2023	Unidades	673	1.346	4.712	6.732
	R$ milhões por ano	R$ 2,63	R$ 5,25	R$ 18,38	R$ 26,25
	R$ Total Período	R$ 10,50	R$ 21,00	R$ 73,51	R$ 105,02
TOTAL 2012-2023	Unidades	2.140	4.279	14.977	21.395
	R$ milhões por ano	R$ 3,03	R$ 6,07	R$ 21,24	R$ 30,34
	R$ Total Período	R$ 33,38	R$ 66,75	R$ 233,63	R$ 333,76

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012 Valor médio por unidade R$ 15.600

Melhorias Habitacionais

O programa tem como objetivo atender famílias de baixa renda cujos domicílios necessitam de melhorias habitacionais, tais como reforma, conclusão, instalação e melhoria de unidades sanitária, ampliação da moradia. Para tanto, deverá ser ofertado o acesso a linhas de financiamento subsidiado, de fontes federais, para o acesso à material de construção, necessariamente conjugado ao acesso a serviços de assistência técnica habitacional, tais como arquitetônico e engenharia.

No programa poderão existir duas modalidades de atendimento: uma estruturada (coletiva) e outra individual. Deverão ser priorizadas as intervenções coletivas, estruturadas pelo poder público, visto que permitirão uma maior adesão dos cidadãos, reduzirão custos, viabilizarão a promoção de assistência técnica e poderão focar o atendimento nas territorialidades de maiores necessidades.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Obras

Fonte de Recursos

Federal: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Carta de Crédito).

Estaduais: Recursos da Secretaria do Estado de Habitação.

Municipal: Orçamento municipal; Fundo Municipal de Habitação;

Tabela - Metas de Investimento (R$) – Programa Melhorias Habitacionais, por Plano Plurianual PPA

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2014 2017	Unidades	107	428	1.605	2.140
	R$ milhões por ano	R$ 0,16	R$ 0,64	R$ 2,41	R$ 3,21
	R$ Total Período	**R$ 0,64**	**R$ 2,57**	**R$ 9,63**	**R$ 12,84**
2018 2021	Unidades	214	856	3.210	4.280
	R$ milhões por ano	R$ 0,32	R$ 1,28	R$ 4,82	R$ 6,42
	R$ Total Período	**R$ 1,28**	**R$ 5,14**	**R$ 19,26**	**R$ 25,68**
2022 2023	Unidades	214	856	3.210	4.280
	R$ milhões por ano	R$ 0,32	R$ 1,28	R$ 4,82	R$ 6,42
	R$ Total Período	**R$ 1,28**	**R$ 5,14**	**R$ 19,26**	**R$ 25,68**

TOTAL 2012 2023	Unidades	535	2.140	8.025	10.700
	R$ milhões por ano	R$ 0,29	R$ 1,17	R$ 4,38	R$ 5,84
	R$ Total Período	**R$ 3,21**	**R$ 12,84**	**R$ 48,15**	**R$ 64,20**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012Valor médio por unidade: R$ 6.000

.

Regularização Fundiária

O programa tem como objetivo viabilizar a permanência dos ocupantes dos assentamentos precários, garantindo a regularização da posse e, por extensão, o acesso à moradia legal e sua plena inserção nos serviços de controle e manutenção urbanos. Busca integrar os núcleos e seus moradores à cidade formal e também regularizar os empreendimentos habitacionais de interesse social realizados pela prefeitura.

A regularização jurídica deverá incluir as ações de regularização da posse da terra, da ocupação urbana e das edificações construídas pelos governos municipais, estadual e federal, ocupadas por população de baixa renda. Serão objeto de regularização jurídica todos os assentamentos consolidados (isto é, aqueles que não demandam intervenção urbanística nem apresentem riscos, podendo ter os lotes regularizados conforme estão implantados) e os classificados como consolidáveis (aqueles sujeitos a urbanização simples ou complexa, cujo novo traçado urbanístico resultante das intervenções pode ter impactos na configuração final dos lotes).

O objetivo final deste programa é que, uma vez seja alcançada a regularização fundiária do assentamento e os moradores tenham seus lotes registrados em cartório, possam vir a empreender ações de melhoria habitacional, entre outros benefícios.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Meio Ambiente, Procuradoria Municipal

Instituto de Terras Estado do Rio de Janeiro

Superintendência de Patrimônio da União

Fonte de Recursos

Federal: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; Orçamento Geral da União; PAC; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; FAT - Projetos Multissetoriais Integrados - PMI.

Estaduais: Recursos da Secretaria do Estado de Habitação.

Municipal: Orçamento municipal; Fundo Municipal de Habitação.

Tabela - Metas de Investimento (R$) para o Programa de Regularização Fundiária, por Plano Plurianual - PPA (2012-2023)

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2014 2017	Unidades	48	97	338	483
	R$ milhões por ano	R$ 0,02	R$ 0,03	R$ 0,11	R$ 0,16
	R$ Total Período	**R$ 0,06**	**R$ 0,13**	**R$ 0,44**	**R$ 0,63**
2018 2021	Unidades	97	193	676	966
	R$ milhões por ano	R$ 0,03	R$ 0,06	R$ 0,22	R$ 0,31
	R$ Total Período	**R$ 0,13**	**R$ 0,25**	**R$ 0,88**	**R$ 1,26**
2022 2023	Unidades	97	193	676	966
	R$ milhões por ano	R$ 0,03	R$ 0,06	R$ 0,22	R$ 0,31
	R$ Total Período	**R$ 0,13**	**R$ 0,25**	**R$ 0,88**	**R$ 1,26**
TOTAL 2012 2023	Unidades	242	483	1.691	2.415
	R$ milhões por ano	R$ 0,03	R$ 0,06	R$ 0,20	R$ 0,29
	R$ Total Período	**R$ 0,31**	**R$ 0,63**	**R$ 2,20**	**R$ 3,14**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012 Obs.: Valor médio por unidade: R$ 1.300

3.4.5 Redução de Riscos

O programa tem como objetivo realizar obras e serviços de contenção de encostas e serviços de pequeno porte para mitigar riscos de desastres naturais, principalmente o risco de escorregamento de encostas. A principal medida para alcançar esse objetivo é a formulação e a implantação de um Plano de Obras, previsto na Lei Federal 12.608, de Proteção e Defesa Civil, contemplando a implantação de drenagem pluvial, redes de esgoto sanitário, retirada de resíduos sólidos, entulho e lixo de encostas, execução de obras de estabilização de encostas, como muros, cortinas e serviços de pequeno e médio porte, entre outras intervenções.

As obras deverão contar com recursos do orçamento municipal, principalmente aqueles administrados pela Secretaria de Obras, alem de serviços executados pela Companhia de Desenvolvimento Municipal, COMDEP, e pela empresa contratada para realizar serviços de coleta de resíduos sólidos. Alem disso, os serviços de estabilização e contenção de encostas deverão contar com recursos do Governo do Estado RJ, do programa Somando Forças, entre

outros, e do Governo Federal, particularmente dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional.

Agentes

Secretaria de Obras, COMDEP

Fonte de Recursos

Federal: Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional

Estaduais: Recursos da Secretaria do Estado de Obras, Programa Somando Forças e outras iniciativas.

Municipal: Orçamento municipal

Metas de Investimento

Tabela - Metas de Investimento (R$) para o Programa de Redução de Riscos por Plano Plurianual - PPA

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2012-2013	**Unidades**	**69**	**140**	**489**	**698**
	R$ milhões por ano	**R$ 1,39**	**R$ 2,78**	**R$ 9,73**	**R$ 13,90**
	R$ Total Período	**R$ 1,39**	**R$ 2,78**	**R$ 9,73**	R$ 13,90
2014-2017	**Unidades**	**209**	**419**	**1.466**	**2.094**
	R$ milhões por ano	**R$ 1,05**	**R$ 2,09**	**R$ 7,33**	**R$ 10,47**
	R$ Total Período	R$ 4,19	R$ 8,37	R$ 29,31	R$ 41,87
2018-2021	**Unidades**	**209**	**419**	**1.466**	**2.094**
	R$ milhões por ano	**R$ 1,05**	**R$ 2,09**	**R$ 7,33**	**R$ 10,47**
	R$ Total Período	R$ 4,19	R$ 8,37	R$ 29,31	R$ 41,87
2022-2023	**Unidades**	**209**	**419**	**1.466**	**2.094**
	R$ milhões por ano	**R$ 1,05**	**R$ 2,09**	**R$ 7,33**	**R$ 10,47**
	R$ Total Período	R$ 4,19	R$ 8,37	R$ 29,31	R$ 41,87
TOTAL 2012-2023	**Unidades**	**698**	**1.396**	**4.885**	**6.979**
	R$ milhões por ano	**R$ 1,40**	**R$ 2,79**	**R$ 9,77**	**R$ 13,96**
	R$ Total Período	R$ 13,96	R$ 27,92	R$ 97,71	R$ 139,58

Fonte: Elaboração SeH, 2012.

Valor Unitário uh **R$ 20.000,00**

Educação Urbana e Ambiental

O programa tem como objetivo promover a educação urbana e ambiental por meio de um conjunto de ações incluindo: a) atividades educativas - como campanhas publicitárias, encontros comunitários, seminários participativos com equipes técnicas, encontro com estudantes e pais em escolas; b) atividades de assistência técnica para implantação de melhorias em

assentamentos precários, por meio de mutirões educativos, que promovam a capacitação e conscientização de moradores quanto a despejo indevido de resíduos sólidos, drenagem pluvial, legislação ambiental; outras iniciativas de interesse de comunidades organizadas e representadas coletivamente.

As atividades de educação urbana e ambiental deverão envolver as áreas da habitação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e defesa civil e associações comunitárias, igrejas, organizações não governamentais, universidades, organizações de profissionais.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Obras,
Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Educação,
Secretaria de Saúde, Secretaria de Ação Social
COMDEP, Defesa Civil

Fonte de Recursos

Federal: Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional
Estaduais: Defesa Civil, Secretaria de Obras.
Municipal: Orçamento municipal

Metas de Investimento

Tabela - Metas de Investimento (R$) para o Programa de Educação Urbana e Ambiental por Plano Plurianual - PPA

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2012-2013	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,30**	**R$ 0,10**	**R$ 0,60**	**R$ 1,00**
2014-2017	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,60**	**R$ 0,20**	**R$ 1,20**	**R$ 2,00**
2018-2021	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,60**	**R$ 0,20**	**R$ 1,20**	**R$ 2,00**
2022-2023	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,30**	**R$ 0,10**	**R$ 0,60**	**R$ 1,00**
TOTAL 2012-2023	R$ milhões por ano	R$ 0,16	R$ 0,05	R$ 0,33	R$ 0,55
	R$ Total Período	**R$ 1,80**	**R$ 0,60**	**R$ 3,60**	**R$ 6,00**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Fortalecimento Institucional

O programa tem como objetivo aperfeiçoar o funcionamento das instâncias administrativas municipais relacionadas à política habitacional, bem como sua articulação com os organismos estaduais e federais que tratam da habitação de interesse social e assuntos afins mencionados nesse PLHIS. Deverão ocorrer as ações abaixo descritas:

- Fortalecimento das capacidades administrativas do órgão gestor da política municipal habitacional: implementação de medidas administrativas que fortaleçam as capacidades de planejar, formular, implementar, gerir e executar as políticas habitacionais, implicando em nomeação, incentivo e capacitação de um número adequado de servidores, com perfil técnico afim com as áreas de atuação previstas no PLHIS, bem como a disponibilização de capacidade de suporte administrativo, equipamentos, viaturas, suprimentos, etc., necessários ao bom funcionamento dessas unidades;
- Fortalecimento das capacidades de articulação setorial e federativa: criação e institucionalização de grupos de trabalho e associações com incentivos de pró-labore, vinculados a sua produtividade, que tenham por objetivo articular ações conjuntas, bem como estabeleçam o planejamento detalhado e o monitoramento sistemático de atividades que visem a implementação de programas e atividades previstas no PLHIS.
- Capacitação de técnicos e gestores municipais: participação e realização de eventos e seminários técnicos, em parceira com organizações da área de habitação social e afins de outros municípios, estado e União, organizações não governamentais, associações profissionais, entre outros, promovendo-se o conhecimento e atualização da legislação, experiências bem sucedidas, avaliações, entre outras abordagens sobre os temas do PLHIS.
- Estabelecimento de um sistema de informações e de monitoramento das metas do PLHIS pela PMP e sociedade civil: criar um sistema de informações, em parceria com outras secretarias, para dar suporte ao monitoramento; estabelecer rotinas que garantam relatórios periódicos e o acesso às organizações comunitárias para monitoramento do PLHIS.
- Adequação dos instrumentos normativos e legais: revisão e melhoria de leis e normas afetos à política habitacional de interesse social, principalmente aquelas relacionadas à política urbana do município, a começar pelo Plano Diretor Municipal, no intuito de facilitar a produção de HIS.

- Acompanhamento e celeridade nos processos relacionados ao PLHIS: realizar gerenciamento sistemático dos processos administrativos, no âmbito público, de iniciativas da área pública e de interesse da iniciativa privada, relacionados a desapropriações, licenciamentos, projetos, outros, conferindo publicidade ao andamento dos mesmos, por meio dos canais eletrônicos já existentes, como o SIGA-FÁCIL municipal, e o Cadastro de Áreas para HIS, além de outros canais que se mostrarem necessários.
- Também será necessário implementar o Programa de Educação Urbana e Ambiental a ser definido posteriormente pelas Secretarias responsáveis.

Agentes

Secretaria de Habitação, Secretaria de Obras,
Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento
Secretaria de Saúde, Secretaria de Ação Social

Fonte de Recursos

Municipal: Orçamento municipal

Metas de Investimento

Tabela - Metas de Investimento (R$) – Programa de Fortalecimento Institucional, por Plano Plurianual - PPA (2012-2023)

PPA	Metas por Esfera de Governo	Município	Estado	União	TOTAL
2012-2013	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,30**	**R$ 0,10**	**R$ 0,60**	**R$ 1,00**
2014-2017	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,60**	**R$ 0,20**	**R$ 1,20**	**R$ 2,00**
2018-2021	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,60**	**R$ 0,20**	**R$ 1,20**	**R$ 2,00**
2022-2023	R$ milhões por ano	R$ 0,15	R$ 0,05	R$ 0,30	R$ 0,50
	R$ Total Período	**R$ 0,30**	**R$ 0,10**	**R$ 0,60**	**R$ 1,00**
TOTAL 2012-2023	R$ milhões por ano	R$ 0,16	R$ 0,05	R$ 0,33	R$ 0,55
	R$ Total Período	**R$ 1,80**	**R$ 0,60**	**R$ 3,60**	**R$ 6,00**

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Participação, Parcerias e Controle social

O programa tem como objetivo promover parcerias, garantir a participação e o controle da sociedade na implementação do PLHIS, bem como possibilitar seu constante monitoramento, avaliação e revisão, no sentido de buscar garantir a realização de seus objetivos. As atividades a seguir estão previstas:

Qualificar o funcionamento do Conselho e do Fundo de HIS: ampliar o aporte de recursos orçamentários e oferecer suporte técnico para garantir o funcionamento e o aumento progressivo da importância e do funcionamento do Conselho Gestor e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, realizando projetos em parceria com organizações da sociedade, de caráter empresarial, comunitário, cooperativo, entre outros.

Fortalecimento do controle social da política municipal de habitação: promover ampla divulgação do PLHIS e das atividades e iniciativas que visam a sua execução; implementar sistema de informaçõesque permita o acompanhamento e avaliação das atividades relacionadas ao PLHIS, possibilitando transparência e monitoramento da população; promover a formação e a capacitação de conselheiros e lideranças de movimentos sociais e comunitários, permitindo melhor compreensão e gestão das políticas públicas; organizar eventos, conferencias, seminários, outros, com participação de representantes de todos os setores da sociedade, particularmente os comunitários e sociais, de maneira descentralizada, contemplando todos os Distritos Municipais.

Agentes

Secretaria de Habitação, Gabinete do Prefeito

Fontes de Recursos

Municipal: Orçamento municipal; Fundo Municipal de Habitação.

Metas de Investimento

Para as metas de investimento do programa de desenvolvimento institucional, propõe-se a aplicação de recursos da ordem de R$ 200 mil anuais, dos cofres municipais, sem incluir os recursos do FMHIS, que já constam dos investimentos municipais em produção habitacional.

Tabela - Metas de Investimento (R$) – Total - PPA (2012-2023)

Programas Habitacionais	2011-2013			2014-2017			2018-2021			2022-2023		
	Município	Estado	União	Município	Estado	União	Município	Estado	União	Município	Estado	União
Provisão de Habitação de Interesse Social	6,95 mi	13,90 mi	48,65 mi	7,94 mi	15,87 mi	55,56 mi	8,70 mi	17,39 mi	60,87 mi	17,95 mi	35,89 mi	125,62 mi
Redução de Risco	1,38 mi	2,80 mi	9,78 mi	1,05 mi	2,10 mi	7,33 mi	1,05 mi	2,10 mi	7,33 mi	2,09 mi	4,19 mi	14,66 mi
Urbanização Complexa	6,44 mi	12,87 mi	45,06 mi	2,56 mi	5,13 mi	17,94 mi	2,56 mi	5,13 mi	17,94 mi	0,00 mi	0,00 mi	0,00 mi
Regularização Fundiária	0,03 mi	0,06 mi	0,22 mi	0,03 mi	0,06 mi	0,22 mi	0,25 mi	0,03 mi	0,03 mi	0,00 mi	0,00 mi	0,00 mi
Reforma e Readequação de Moradias	0,32 mi	1,28 mi	4,82 mi	0,32 mi	1,28 mi	4,82 mi	0,32 mi	1,28 mi	4,82 mi	0,00 mi	0,00 mi	0,00 mi
Desenvolvimento Institucional	0,15 mi	0,05 mi	0,30 mi	0,15 mi	0,05 mi	0,30 mi	0,15 mi	0,05 mi	0,30 mi	0,15 mi	0,05 mi	0,30 mi
TOTAL	15,27 mi	30,97 mi	108,82 mi	12,05 mi	24,49 mi	86,16 mi	13,03 mi	25,98 mi	91,29 mi	20,19 mi	40,13 mi	140,58 mi

3.5 Metas e Indicadores

Diante das questões apresentadas no Diagnóstico e dos cálculos efetuados a partir da constatação das necessidades habitacionais presentes e futuras foi possível estabelecer as Estratégias, Diretrizes e Programas do PLHIS, às quais estarão vinculados metas e indicadores que serão expostos a seguir. Esta matriz deverá ser adotada como principal instrumento referencial do PLHIS, quanto às tomadas de decisão a serem realizadas durante o seu processo de construção.

A matriz abrange todas asestratégias e programas do PLHIS, possibilitando o acompanhamento de todas as atividades, para que todos os envolvidos na implementação do Plano possam acompanhar a sua execução a fim de que em 2023 o Plano esteja inteiramente implementado. Este quadro serve, portanto, como orientação e como comunicação daquilo que está previsto para serrealizado nos próximos 11 anos, podendo ser complementado pelos setores competentes quanto as tarefas e atividades a serem desenvolvidas na rotina administrativa da Prefeitura

Outro aspecto que merece atenção refere-se ao sistema de indicadores propostos sobre os quais será possível realizar o monitoramento das metas e verificar se os objetivos estão sendo atingidos em cada etapa ou fase programada pelo plano. O monitoramento do Plano consiste no acompanhamento das operações e verificação se os seus rumos (diretrizes) estão corretos e se estão possibilitando que as metas sejam atingidas. Mudanças de rumos, reorientação de operações e até mesmo redução das expectativas do alcance de algumas metas deverão ser incluídas no processo de planejamento instaurado pelo PLHIS.

Em seguida, são apresentadas as metas a serem atingidas e os respectivos procedimentos a serem adotados para viabilizar a estratégias de ação traçada, definindo, portanto, o processo de planejamento, bem como as metas por programas a serem executados.

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 1 - Articular Recursos de União, Estado e Município

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ O atendimento habitacional em Petrópolis somente se viabiliza com a combinação de recursos federais, municipais e estaduais	▪ Ampliação do número de convênios assinados com o Governo do Estado e Federal para atendimento do PLHIS ▪ Ampliação de numero de editais publicados para a produção de moradia	▪ UH produzidas em parceria com o Governo do Estado, Federal ▪ Famílias atendidas por urbanização de assentamentos precários em projetos com recursos articulados	▪ Estabelecer gestão junto aos governos federal e estadual para garantir recursos para a política habitacional do município ▪ Estabelecer agenda de compromissos com representantes dos Governos Federal e Estadual de forma a acompanhar e monitorar os projetos ▪ Disponibilizar recursos financeiros, técnicos e administrativos para realizar contrapartidas e alavancar recursos estaduais e federais ▪ Buscar a disponibilização de terras públicas estaduais e federais para a política habitacional	▪ Secretaria de Habitação; ▪ Secretaria de Obras ▪ Gabinete do Prefeito
	▪ 10% Município ▪ 20% obras realizadas com recursos estaduais ▪ 70% obras com recursos federais			

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 2 . Promover o Acesso à Terra Urbanizada e Regularizada

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ Há poucas áreas disponíveis no município aptas a habitação ▪ Há poucas áreas que podem ser utilizadas para a promoção de moradia de interesse social devido a custo, restrições ambientais, e topografia acentuada. ▪ Há muita dificuldade em atender a população de baixa renda	▪ Disponibilização de cerca de **600 mil m²** de terras para atender o reasssentamento das famílias removidas de áreas de risco e dos processos de urbanização	▪ m^2 de áreas adquiridas e disponibilizadas por ano para HIS considerando desapropriação, dação em pagamento, e outros instrumentos do Estatuto das Cidades	▪ Aplicar o instrumento do parcelamento e edificação compulsórios para ampliar a oferta de terrenos privados subutilizados ▪ Aprofundar pesquisa sobre imóveis públicos, municipais, estaduais e federais para HIS ▪ Promover pesquisa e aquisição de terrenos com dívidas fiscais junto ao Município, Estado e União, para a produção de HIS ▪ Adquirir/desapropriar as glebas e terrenos já transformados em AIES para projetos de HIS ▪ Utilizar a dação em pagamento para formação de um banco de terras além de outros instrumentos (ex: instituto do abandono) ▪ Fomentar a participação de proprietários de terras no Cadastro de Áreas para HIS e apoiar aproximação com empresas e organizações comunitárias e outras sem fins lucrativos.	▪ Secretaria de Habitação ▪ Secretaria de Planejamento ▪ Secretaria da Fazenda ▪ Procuradoria Geral ▪ Secretaria de obras ▪ ITERJ ▪ SPU
▪ Foi apurada a existência de 147 assentamentos precários, sendo 08 conjuntos habitacionais com irregularidade fundiária	▪ Promover a regularização fundiária de 100% dos conjuntos habitacionais e dos assentamentos irregulares	▪ Número de famílias beneficiadas em assentamentos precários e de conjuntos habitacionais regularizados	▪ Aplicação da Lei Federal N 11.977/2009 – Demarcação urbanística e Legitimação de posse; aplicação da MP 2220/01, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM; ▪ Atualização de cadastro sócio-econômico de moradores a serem titulados; levantamentos topográficos, projetos de alinhamento e loteamento, aprovação de projetos e lotes ▪ Apoio a projetos de urbanização integrada de assentamentos precários com participação.	

Fonte: ElaboraçãoDEMACAMP, 2012.

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 3 - Ampliar os Recursos Destinados a HIS

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operação	Responsável
▪Os recursos atualmente aplicados pela Prefeitura não são suficientes para atender a demanda existente ▪Considerando o período 2010 a 2012, a Prefeitura de Petrópolis investiu menos de 0,41% dos recursos municipais na habitação. Esse valor está abaixo (1%) percentual que municípios com o mesmo porte populacional de Petrópolis tem aplicado na área habitacional ▪Existe um fundo destinado ao desenvolvimento da política habitacional em Petrópolis. O Fundo Municipal mostra-se consolidado, porem sem recursos	▪ Ampliação para no mínimo 1% do orçamento municipal o valor anual disponibilizado para Habitação de Interesse Social - HIS ▪ Garantia maior eficiência na execução do orçamento ▪ Ampliação dos recursos dos fundos e aperfeiçoamento da aplicação	▪Ampliação de recursos por contrapartida ▪ ▪Percentual do Orçamento Municipal destinado à habitação ▪ ▪Volume de recursos destinados aos fundos de habitação	▪Consolidar a política municipal de habitação e reservar os recursos financeiros planejados nos três PPAs (até 2023) para investimentos em habitação de interesse social; ▪Garantir percentual de recursos para a implementação do PLHIS, nos PPAs, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA) ▪Inserir na Lei Orgânica Municipal (LOM) percentual de recursos do orçamento para o FMH. ▪Destinar recursos extra-orçamentários capturados do processo imobiliário para HIS. ▪ Garantir a efetiva destinação das fontes de receita previstas para os fundos de habitação ▪ Destinar futuros recursos de contrapartida dos instrumentos urbanísticos como outorga onerosa para o FMH.	Secretaria de Habitação Secretaria da Fazenda Secretaria de Planejamento Procuradoria
▪A iniciativa privada é a principal promotora do Programa MCMV.	▪Viabilização deum grande número de projetos do programa Minha Casa Minha Vida	▪Unidades produzidas pela iniciativa privada para HIS	▪Estabelecer parcerias para elaboração de projetos ▪Destinar recursos técnicos e financeiros municipais para apoiar a implementação do Programa MCMV	

			em Petrópolis	
▪ a capacidade técnica e gerencial da administração municipal, que hoje encontra-se aquém das necessidades	▪ garantir que os órgãos específicos da habitação estejam preparados para intervir sobre os problemas habitacionais.	▪ Número de técnicos disponibilizados para a Secretaria de Habitação ou órgão responsável	▪ Estudar a criação de uma empresa pública ou autarquia ▪ Rever e ampliar organograma das áreas de habitação do município	
▪ Há Recursos federais para HIS sendo aplicados no município mas cabe ampliação	▪ Ampliação dos recursos federais destinados a produção de HIS e a urbanização de assentamentos precários	▪ Volume de recursos liberados pelo Governo Federal para HIS	▪ Viabilizar a assinatura e o desempenho de convênios e contratos assinados com os órgãos do Governo Federal	
▪ Existem recursos estaduais para HIS sendo aplicados mas podem ser ampliados	▪ Ampliação dos recursos estaduais destinados a produção de HIS e a urbanização de assentamentos precários	▪ Volume de recursos liberados pelo Governo Estadual para HIS	▪ Viabilizar a assinatura e o desempenho de convênios e contratos assinados com os órgãos do Governo Estadual	
▪ Existem recursos da área ambiental que podem ser utilizados em HIS	▪ Utilizar recursos da área ambiental para HIS	▪ Recursos da área ambiental usados	▪ Viabilizar projetos para Comitês de Bacias e outros	

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 4 - Adequação da Legislação Municipal para HIS

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operação	Responsável
▪ Plano Diretor não contempla todos os instrumentos do Estatuto da Cidade ou legislação não permite aplicação imediata	▪ Incluir instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor e em legislação pertinente	▪ Instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados	▪ Gestão junto a Secretaria de Planejamento e Câmara de Vereadores para alterar legislação	▪ Secretaria de Planejamento ▪ Procuradoria Geral ▪ Secretaria de Habitação
▪ Os parâmetros definidos para as AEIS ampliam o Coeficiente de Aproveitamento dos terrenos mas as AEIS não estão sendo utilizadas ▪ Parâmetros de ocupação definidos para AEIS são superiores aos exigidos em programas federais inviabilizando iniciativas	▪ Estabelecer prazos para utilização das AEIS; ▪ Adequar parâmetros de AEIS aos de programas federais; ▪ Permitir maior utilização das AEIS para habitação popular acima de 03 S.M.	▪ Áreas com projetos habitacionais aprovados	▪ Gestão junto a Secretaria de Planejamento e Câmara de Vereadores para alterar legislação	
▪ Os assentamentos irregulares em grande parte estão junto a em áreas regulares e, portanto há grande possibilidade de integração destes núcleos na malha urbana	▪ Regras edilícias e de uso e ocupação do solo que viabilizem a regularização urbanística e edilícia das moradias beneficiadas por urbanização	▪ Famílias beneficiadas com regularização fundiária;		
▪ Alta dos preços de terrenos em áreas urbanizadas	▪ Controle da retenção especulativa de terrenos	▪ Valorização do m2 da terra urbanizada	▪ Aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade s para pressionar a utilização de glebas	

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 5 - Intensificar a Fiscalização e Controle do Uso do Solo

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operação	Responsável
▪ As ocorrência de irregularidade ampliam-se no território. ▪ As equipes técnicas são pequenas e tem caráter somente punitivo, além de atuarem setorialmente	▪ Reduzir drasticamente a ocupação por moradias irregulares em áreas de risco e de restrição urbanística e ambiental	▪ Numero de multasaplicadas; ▪ Numero de campanhas e material educativo realizado;	▪ Rever a legislação /procedimentos existentes ▪ Implantar uma forma de fiscalização educativa e que forneça orientação aos moradores ▪ Ampliar as açõespunitivas	▪ Secretaria de Planejamento ▪ Defesa Civil ▪ Secretaria de Habitação ▪ Guarda Municipal ▪ Outras Secretarias
▪ As ações de fiscalização estão pulverizadas pelas Secretarias não tendo eficácia.			▪ Integrar e territorializar as ações de fiscalização das diversas secretarias ▪ Ampliar equipe técnica de fiscalização	

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Tabela. Metas e Indicadores Estratégia 6 – Mobilizar a Sociedade para a Execução do PLHIS

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ Baixa participação das organizações sociais no Conselho do Fundo de Habitação	▪ Mobilizar os representantes e renovar para garantir pleno funcionamento do Conselho e do Fundo de Habitação	▪ Numero de participantes nas reuniões do Conselho do Fundo Municipal de HIS	▪ Capacitar e mobilizar representantes de organizações sociais	Secretaria da Habitação
▪ O Conselho do Fundo de Habitação ainda não está consolidado como instância de deliberação	▪ O conselho de habitação deliberativo e fortalecido em sua organização	▪ Numero de propostas prevenientes do Conselho para fortalecer a Política de Habitação	• Promover cursos de capacitação voltados aos conselheiros • Utilizar recursos do FMH para a projetos de HIS	Secretaria da Habitação
▪ Baixa participação das empresas em projetos de habitação popular	▪ Viabilizar parcerias para ampliar a construção de HIS no município	▪ Terrenos adequados a construção de HIS	▪ Viabilizar a desapropriação e disponibilizar terrenos adequados para HIS	Secretaria da Habitação
▪ Produção habitacional por entidades e associações – MCMV entidades	▪ Viabilizar parcerias para ampliar a construção de HIS no município	▪ Terrenos adequados a construção de HIS	▪ Viabilizar a desapropriação e disponibilizar terrenos adequados para HIS	Secretaria da Habitação Procuradoria
▪ O controle social sobre a política de habitação se dá através do Conselho do	▪ Fortalecer e ampliar a participação e o controle social da política de habitação com legitimação e	▪ Número de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Habitação	▪ Estruturar o conselho municipal do fundo de habitação	Secretaria da Habitação

Fundo Municipal de Habitação, porém, o Conselho não tem caráter deliberativo ou rotinas de produção de resoluções.	funcionamento e organização interna dos Conselho e Conferência Municipal de Habitação ▪ Dar caráter deliberativo ao Conselho.	• Número de resoluções aprovadas pelo Conselho Municipal de Habitação	▪ Promover regularmente Conferências Municipais de Habitação ▪ Alterar a legislação para dar caráter deliberativo ao Conselho do Fundo	

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Tabela. Metas e Indicadores – Programa de Produção Habitacional

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ O déficit habitacional básico em Petrópolis é de **11.828 domicílios**, contabilizando-se os domicílios rústicos, coabitação, improvisados, cômodos e ônus excessivo com o aluguel. ▪ Calcula-se que no âmbito dos assentamentos precários o déficit seja da de **5.213 domicílios.** Nas demais áreas o déficit alcança então cerca **de 6.600 unidades.**	▪ Produção de 5.213 unidades de habitação de interesse social, com subsídio, para o atendimento ao déficit habitacional básico de Petrópolis atendendo famílias com renda de 0 a 3 sm prioritariamente	▪ Número de unidades produzidas destinadas a redução do déficit habitacional básico	▪ Viabilizar terrenos para a produção das unidades; ▪ Agilizar a aprovação de projetos; ▪ Estabelecer parcerias com a iniciativa privada e organizações comunitárias para a produção de unidades habitacionais de interesse social ▪ Complementar a infraestrutura urbana para viabilizar áreas	▪ Secretaria de Habitação ▪ Secretaria da Fazenda ▪ Secretaria de Obras ▪ Secretaria de Planejamento ▪ Secretaria de Meio Ambiente ▪ Procuradoria Municipal ▪ Empresários ▪ Organizações comunitárias
▪ As necessidades habitacionais futuras previstas até 2023, segundo as estimativas do CEDEPLAR, contabilizam **5.278 unidades** para famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos	▪ Produção de **5.278 unidades** para famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos	▪ Número de unidades de produzidas destinadas a demandas ocorridas ao longo do prazo de execução do Plano	▪ Estabelecer parcerias com a iniciativa privada e organizações comunitárias para a produção de unidades habitacionais de interesse social ▪ Ampliar a infraestrutura urbana para viabilizar novos terrenos	
▪ Estimativa baseada no Plano de Redução de Risco de Escorregamento, para o 1° Distrito, apontou cerca de **4000 domicílios**a serem reassentados na cidade	▪ Produção de unidades para reassentar todas as famílias moradoras em área de risco	▪ Número de unidades de produzidas destinadas ao reassentamento de famílias em risco	▪ Concluir revisão do Plano de Riscos de Escorregamentos e apontar prioridades ▪ Solicitar ao INEA informações atualizadas sobre risco	

Tabela. Metas e Indicadores – Programas de Urbanização de Assentamentos Precários, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ O diagnóstico estimou que há na cidade **29.023 domicílios em assentamentos precários**, dos quais **5.213** devem ser removidos, sendo **21.395** em assentamentos que exigem urbanização; ▪ O diagnóstico apontou também a existência de **147 assentamentos precários**, dos quais 6 estão consolidados, **128 são consolidáveis** e 13 não são consolidáveis.	▪ Urbanização de todos os assentamentos precários integrando-os legal e urbanisticamente à cidade formal	▪ Número de assentamentos precários com regularização fundiária finalizada ▪ Número de famílias atendidas em assentamentos precários regularizados	▪ Contratar e elaborar Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários; ▪ Buscar recursos junto aos Governos Federal e Estadual para urbanização destes assentamentos precários. ▪ Viabilizar recursos municipais para contrapartida e administração de obras de urbanização de assentamentos precários;	▪ Secretaria de Habitação ▪ Secretaria da Fazenda ▪ Secretaria de Obras ▪ Procuradoria Municipal
▪ Os demais **2.415** domicílios presentes em assentamentos precários estão praticamente consolidados e demandam apenas intervenções pontuais,como **melhorias habitacionais.**	▪ Atendimento da totalidade dos domicílios previstos para o Programa de Melhorias Habitacionais	▪ Número de domicílios atendidos	▪ Apoiara estruturação de projetos coletivos de melhorias habitacionais ▪ Apoiar a organização de projetos de assistência técnica ▪ Apoiar o financiamento de projetos de melhorias	
▪ Do universo de **29.023** domicílios ou lotes nestes assentamentos, **21.395** podem ser regularizados e, dentre estes, **2.415** lotes ou domicílios encontram-se consolidados, com demanda regularizaçãofundiária.	▪ Atendimento de todos os assentamentos consolidados e 50% dos assentamentos consolidáveis	▪ Número de lotes de interesse social regularizadose registrados (com infraestrutura exigidas instaladas).	▪ Regularização fundiária de assentamentos precários consolidados ▪ Regularização fundiária de assentamentos precários consolidáveis, em processo de urbanização	

Tabela. Metas e Indicadores – Programas de Redução de Risco e Educação Urbana e Ambiental

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ Estima-se com base no Plano de Redução de Risco para o 1° Distrito, que Petrópolis tem **6979 unidades habitacionais, em Risco Alto,** quanto ao escorregamento de encostas, e que dependem da realização de obras para reduzir esta instabilidade. ▪ A estimativa realizada pela SH estima ainda a existência de **4589 unidades habitacionais em risco muito alto**, onde é pertinente a sua remoção para outras áreas	▪ Realizar obras de estabilização de encostas para mitigar o risco de **6979 unidades habitacionais em Risco Alto**	▪ Número de famílias beneficiadas	▪ Elaborar Plano de Obras, como previsto na Lei 12.680/2012 ▪ Elaborar projetos de estabilização de encostas ▪ Buscar recursos para realização de obras de estabilização de encostas ▪ Contratar e realizar obras de estabilização de encostas ou oferecer apoio para Governo Estadual executar obras ▪ Realizar serviços em situações de risco eminente por meio da Secretaria de Obras e da CONDEP ▪ Organizar mutirões e realizar obras e serviços comunitários ▪ Rever o Plano de Redução de Riscos de Escorregamento de Encostas, tratando de apurar os números e as situações de risco	▪ Secretaria de Habitação ▪ Secretaria de Obras ▪ Secretaria de Meio Ambiente ▪ Secretaria de Obras do Estado RJ ▪ Associações comunitárias ▪ Associações profissionais
▪ Petrópolis tem um elevado número de ocupações urbanas em áreas frágeis de encostas e um histórico de desastres causados por intempéries, levando a um grande número de vitimas fatais;	▪ Reduzir drasticamente o número de vitimas dos desastres naturais	▪ Número de vítimas em decorrência de desastres naturais	▪ Realizar atividades educativas, mutirões educativos, serviços de assistência técnica, em parceria com associações comunitárias e profissionais	

Tabela. Metas e Indicadores – Fortalecimento Institucional

Diagnostico	Meta até 2023	Indicadores	Operações	Responsável
▪ A estrutura administrativa para a área de habitação e áreas afins (incluindo regularização fundiária, gestão de risco, atendimento a população, e outras) é insuficiente, desmotivada, tem pouco apoio administrativo, equipamentos, recursos financeiros, além de pouco articulada entre si e com as demais esferas de governo, federal e estadual	▪ Ampliação, motivação, capacitação e estruturação da administração da habitação ▪ Integração das Secretarias; ▪ Criação um órgão para a produção de habitação	▪ Número de técnicos contratados pelo órgão gestor da política de habitação ▪ Número de cursos de capacitação para o corpo técnico do órgão gestor da habitação	▪ Desenhar a estrutura administrativa da Secretaria de Habitação para formular, implementar, gerir, executar e monitorar a habitação; ▪ Ampliar o corpo técnico das secretarias necessárias para a implementação do PLHIS; ▪ Capacitar os técnicos municipais a para operar programas instituídos nas três esferas governamentais ▪ Constituir Grupos de Trabalho remunerados com objetivos e metas a serem cumprida	Secretaria da Habitação Secretaria de Planejamento Secretaria de Meio Ambiente Secretaria de Obras Defesa Civil Secretaria de Ação Social COMDEP
▪ A PMP não tem sistema que centralize as informações da habitação e não faz monitoramento dos resultados dos investimentos em habitação.	▪ Estabelecimento de um sistema de informações para monitoramento do PLHIS pela PMP e sociedade civil	▪ Número de metas monitoradas, avaliadas e controladas	▪ Criar um sistema de informações, em parceria com outras secretarias, para dar suporte ao monitoramento ▪ Estabelecer rotinas que garantam relatórios periódicos e o acesso às organizações comunitárias para monitoramento do PLHIS	
▪ Acompanhamento e agilização de processos relacionados ao PLHIS	▪ Franquear a sociedade o andamento de todos os processos de interesse do PLHIS	▪ Número de processos com informações disponibilizadas na rede e na página da Prefeitura	▪ Realizar gerenciamento sistemático dos processos administrativos, de iniciativas da área pública e de interesse da iniciativa privada, relacionados a desapropriações, licenciamentos, projetos, outros	

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012

Nota: o acompanhamento do Programa de Participação, Parcerias e Controle Social deverá se dar pela Mobilização da Sociedade para Execução do PLHIS.

3.6 Monitoramento e Avaliação

O monitoramento consiste na produção de conhecimento efetivo sobre a evolução das ações implementadas em um Plano, Programa ou Projeto e permite sua avaliação contínua acerca do cumprimento dos seus objetivos, estratégias, diretrizes e metas, bem como sobre o andamento dos Programas de Atuação. Trata-se, portanto, de um processo que permite a constante identificação de êxitos e insucessos do trabalho planejado, configurando-se como uma importante ferramenta de planejamento continuado.

Contudo, a experiência tem demonstrado os problemas advindos da montagem de sistemas muito sofisticados de monitoramento quando a realidade institucional não tem suporte para levá-los a cabo. Sendo assim, inicialmente o Plano Municipal de Habitação de Petrópolis especifica apenas três procedimentos de monitoramento para serem aplicados nos primeiros quatro anos de implantação do Plano Local de Habitação, os quais serão descritos a seguir.

Acompanhamento de Metas

Um aspecto fundamental para a avaliação dos resultados do Plano é o acompanhamento das metas propostas. Este aspecto pode ser avaliado em distintos níveis, sendo o mais específico deles aquele referente à comparação entre o programado e o executado para cada uma das atividades. Neste sistema, os indicadores são os valores unitários utilizados na definição das metas por quadriênio (períodos do PPA), traduzidos em Metas Anuais em cada programa. Os principais objetivos do sistema em foco são:

- Identificar transtornos e dificuldades para o cumprimento das metas, a fim de determinar as causas e fontes dos mesmos para colocar em prática ações corretivas;
- Determinar práticas acertadas nas estratégias de execução, para reproduzi-las nos casos em que isso seja possível;
- Dispor de informação que permita estabelecer uma programação melhor das atividades futuras;
- Compartilhar com outros atores sociais ou institucionais os avanços das intervenções, sobre bases claras e objetivas.

- A comparação deve ser realizada anualmente e o fórum privilegiado dessa prestação de contas é o Conselho do Fundo Municipal de Habitação.

Acompanhamento dos Objetivos e Estratégias

O foco desse sistema é a evolução qualitativa do Plano e os indicadores originam-se nos seus OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS, conforme se verifica nas tabelas referentes aos eixos temáticos da política municipal de habitação.

Avaliação Participativa

A Avaliação Participativa configura-se como o principal procedimento ou mediação que permeia todo o processo de monitoramento. Para tanto, é preciso diferenciar o nível de detalhe e o tipo de informação requerida e um pequeno número de indicadores necessários para resumir o progresso global. No quadriênio inicial do PLHIS, o foco da avaliação participativa deverá ser ampliado para além do Conselho Municipal de Habitação para grupos focais nas áreas atendidas. A periodicidade deve ser anual.

Metas de Atuação Investimento

Nesta sessão apresentamos o resumo das metas de investimento já apresentadas por programas, no horizonte de planejamento do PLHIS (2011-2023). Vale destacar que as metas de investimento visam balizar as perspectivas de aporte de recursos por cada esfera de governo, permitindo traçar estratégias para o acesso e disponibilidade de investimentos nos programas a serem implementados no horizonte do Plano. Para elaborar tais metas, considerou-se: os custos apurados para atendimento das necessidades habitacionais (conforme apresentado no capítulo sobre as necessidades habitacionais) e as fontes de recursos e linhas de financiamentos, no setor habitacional, disponíveis atualmente nos diversos órgãos estatais.

A seguir apresentamos os resultados do estudo, emResumo Geral de Metas por Plano Plurianual para Monitoramento que dever orientar o monitoramento e avaliação dos investimentos em andamento, além daqueles a serem realizados nos próximos anos. Deve-se observar que os valores referem-se ao total a ser investido por todos os órgãos da prefeitura em habitação, não só da SEH, mas também da Infraestrutura, serviços públicos,

Águas do Imperador, etc. E o estabelecimento das metas também aponta para a necessidade urgente de se estruturar um sistema de informações que permita a organização dos dados sobre os gastos municipais na política de habitação, permitindo o monitoramento das ações realizadas de acordo com as metas propostas pelo plano.

Resumo de Metas de Atuação da Política Municipal de Habitação por Plano Plurianual (2011-2023) para Monitoramento

Quadro - Metas de Atuação PPA 2011-2013

PPA 2011-2013
Implementação de projetos habitacionais com projetos e contratados para equacionamento do déficit habitacional: • Construção de 72 Unidades Habitacionais – Posse – PAC 1 – FNHIS • Construção de 72 Unidades Habitacionais – Posse – Parceria CEHAB • Construção de 320 UH – SEOBRAS – Governo do Estado RJ • MCMV – Empresas – 900 UH para famílias de 0-3 SM • MCMV Independencia – 500 UH • MCMV Estrada da Saudade – 180 UH ▪ TOTAL = 2044 UH Implementação dos projetos, previstos ou iniciados, de intervenção urbanística em assentamentos precários: • Início da Urbanização da Estrada da Saudade – PAC 2 – 2.988 UH • Início da Urbanização do Alto Independência – 2.164 UH • Elaboração do Projeto de Urbanização do Alto da Serra – 3 100 UH TOTAL = 8.252 UHs ▪ Revisão e ampliação do Plano de Redução de Riscos de Escorregamento de Encostas, com recursos Municipais e do MCidades ▪ Elaboração Projetos Básicos de Estabilização de Encostas, com recursos do MCidades ▪ Projeto de Habitação com Entidade Comunitária com apoio do Fundo Municipalde Habitação ▪ Elaboração de estudos para revisão da legislação urbanística afeta à questão da política habitacional ▪ Aprovar as alterações nas leis de AEIS ▪ Aprovação de projetos de iniciativa privada para o Programa MCMV

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Quadro - Metas de Atuação PPA 2014-2017

PPA 2014 – 2017
▪ Equacionamento das necessidades habitacionais de desabrigados e de famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel – **TOTAL - 1500 UH** ▪ Equacionamento do déficit habitacional de moradias em áreas de risco em assentamentos precários – **TOTAL – 6000 UH** ▪ Ampliação da urbanização dos assentamentos precários, com ações de urbanização complexa e serviços pontuais – **TOTAL – 12000 UH** ▪ Promoção de medidas corretivas e preventivas para redução dos riscos (estabilização/drenagem, outros serviços) – **TOTAL – 4000 UH** ▪ Intensificação da disponibilização de recursos financeiros e humanos próprios da Prefeitura para a realização de urbanizações de menor escala em assentamentos precários de pequeno porte; ▪ Início da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para induzir a oferta de terra urbanizada bem localizada e barata; ▪ Ampliação da captação de recursos em outras esferas de governo para a realização das urbanizações complexas; ▪ Regularização fundiária de todos os conjuntos habitacionais e assentamentos precários consolidados; ▪ Revisão do Plano Municipal de Habitação a partir da avaliação participativa a ser realizada por meio do Sistema de Informações; ▪ Promover ações de capacitação do Conselho Municipal de Habitação; ▪ Promover capacitação dos técnicos municipais; ▪ Implementar o Programa de Educação Urbana e Ambiental; ▪ Implementar o Sistema de Informações e Monitoramento ▪ Implantar o sistema integrado de fiscalização territorial;

Fonte: Elaboração DEMACAMP, 2012.

Quadro - Metas de Atuação PPA 2018-2021, 2021-2023

PPA 2018 – 2021
▪ Ao final desse período, deverão estar urbanizados e regularizados todos os assentamentos precários do município; ▪ Atendimento a todas as famílias com falta de infraestrutura em assentamentos precários ▪ A produção habitacional para a baixa renda deverá ganhar escala e se equiparar a demanda para as faixas de renda mais baixas. ▪ Os instrumentos do Estatuto da Cidade deverão estar implementados de forma a induzir o barateamento da terra e recursos para o FMHIS; ▪ Os projetos habitacionais deverão estar adequados ao perfil da população, que demandará produtos diferenciados em relação ao que vem sendo ofertado; ▪ Deverão se aprimorar medidas de fiscalização de ocupação indevida do território, evitando-se a ocupação de áreas de risco; ▪ Deverão ser implementados projetos melhoria habitacional, contando com assistência técnica e financiamento subsidiado; ▪ Revisão participativa do Plano Municipal de Habitação quanto ao cumprimento das metas estabelecidas e pertinência das ações efetuadas/ em andamento. ▪ As Secretarias deverão estar atuando integradamente, articuladas entre si, bem como com os órgãos afins das demais esferas de governo estadual e federal; ▪ Estruturação das secretarias adequada ao atendimento da política urbana e habitacional; ▪ Sistema de informações deverá estar em pleno funcionamento, possibilitando acompanhamento do PLHIS pela sociedade;
PPA 2021 – 2023
▪ Equacionamento da demanda demográfica futura prevista; ▪ Medidas de fiscalização e de orientação para melhoria habitacional e ocupação indevida.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação e o controle social fazem parte das diretrizes do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001. O Estatuto define que a política urbana deve ser exercida através da "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"15. Estes elementos são fatores centrais para a gestão democrática das políticas públicas e para o estabelecimento de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, possibilitando, ainda, a capacitação e a apropriação de saberes políticos, técnicos e populares, na perspectiva de constituição de novos sujeitos coletivos e de uma nova cultura política, pautada na democracia e nos direitos sociais.

Com base nestas questões, o estabelecimento de instâncias institucionalizadas que exerçam o controle social junto à instância municipal tornou-se não somente um dos fatores estruturais da Política Nacional de Habitação – PNH, mas também um condicionante para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e para acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

A implementação do SNHIS e a consolidação de um modelo político pautado na descentralização, na participação e controle social e na articulação intergovernamental e intersetorial é meta central do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB. Para objetivos desta meta, no entanto, é fundamental que as instituições públicas e os demais agentes, sejam do setor privado ou da sociedade civil, operem sob um mesmo foco, em torno de conceitos e atuações comuns, através de programas e ações articuladas às diretrizes nacionais.

No caso do Plano Municipal de Habitação de Petrópolis, o processo de participação social foi constituído por três etapas bem definidas: uma primeira de reuniões setoriais que definiram a Metodologia de construção do Plano; uma segunda de reuniões com o objetivo de construir o Diagnóstico; e uma terceira com a finalidade de tratar do Plano de Ação.

As atividades se orientaram pela Metodologia apresentada e envolveram representantes da população moradora da cidade, de todos os distritos, buscando

15Inciso II do artigo 2º

identificar as demandas e propostas existentes; e encontros técnicos realizados com a participação de diversas secretarias e órgãos municipais envolvidos com o tema da habitação, em especial a Secretaria de Habitação, a Secretaria de Planejamento e Urbanismo, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Obras; Defesa Civil, além de representantes da Companhia de águas - Águas do Imperador.

Todas as etapas ocorreram de forma participativa, entre novembro de 2010 a julho de 2011 e reuniram também membros do poder público local e do Conselho Municipal de Habitação.

4.1. Reuniões Setoriais

As primeiras discussões participativas do PLHIS se deram no âmbito da construção da Metodologia em um processo definido a partir de encontros de apresentação do processo de elaboração do PLHIS, e nivelamento dos conhecimentos entre as equipes de gestores municipais e de representantes da sociedade civil organizada.

Nestes encontros foi definida a programação de reuniões setoriais com indicação de local, datas e horário, além da definição de realização de uma audiência pública realizada antes da conclusão do Plano. Também foram definidas as formas de divulgação do Plano, de responsabilidade da PMP, através de folhetos elucidativos, bem como através do contato entre os representantes das associações de moradores nas suas comunidades. Estes representantes foram os multiplicadores do processo, incentivando a participação direta da população residente.

As reuniões, num total de 8, foram realizadas em regiões estratégicas de forma a alcançar um número significativo de moradores.

Quadro - Reuniões Setoriais realizadas na Metodologia do PLHIS

REUNIÕES SETORIAIS	DATA (2010)	LOCAL	HORA
Setorial 1	24/11	Casa de Cidadania - Centro	19h30 às 21h
Setorial 4	24/11	CIEP Guerra Peixe - Cascatinha	19h30 às 21h
Setorial 2	23/11	COMDEP	19h30 às 21h
Setorial 3	23/11	Colégio Sta. Catarina - Montecasseros	19h30 às 21h
Setorial 5	02/12	E.M. Josemar Contage - Correias	19h30 às 21h
Setorial 6	02/12	CIEP – Itaipava	19h30 às 21h
Setorial 7	04/12	E.M. João de Deus Rodrigues – Pedro do	10h às 12h

		Rio	
Setorial 8	04/12	CIEP 281 – Posse	10h às 12h

CIEP da Posse – Reunião Setorial

E.M Josemar Contage

4.2. Reuniões Comunitárias

A partir das reuniões setoriais realizadas, com a identificação das lideranças locais e demais atores do processo de elaboração do Plano, a Secretaria de Habitação realizou as reuniões nas comunidades assentadas precariamente para iniciar um processo de identificação e de aproximação. As informações descritas a seguir apresentam o resultado de 17 reuniões realizadas por localidades pela Prefeitura entre o período de outubro a dezembro de 2011.

A identificação dos agentes sociais do município de Petrópolis, envolvidos na questão habitacional, remonta a realização do Orçamento Participativo entre os anos 2001 e 2004. No processo do Orçamento Participativo, os bairros do município foram agrupados, inicialmente, em 16 regiões, o que posteriormente aumentou para 19 regiões. Durante o processo, os moradores puderam escolher obras a serem realizadas em suas regiões, entre as quais se destacaram as obras de contenção de encostas, pavimentação e drenagem. Também foram elencadas obras de saneamento (Olga Castrioto) e melhorias habitacionais (Vila São José).

Algumas entidades e organizações não governamentais têm participação relevante no processo de definição da política pública do município, o que inclui a política habitacional. São elas: Frente Pró-Petrópolis, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH-Petrópolis), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e Casa da Cidadania.

As Associações de Moradores também foram identificadas como importante forma de organização social e com as quais a prefeitura realizou as reuniões participativas e audiências públicas do PLHIS. Para as reuniões participativas do PLHIS, foram consideradas as mesmas 19 regiões em que estavam agrupados os bairros da cidade, conforme explicado adiante.

No total, foram consideradas 184 associações, localizadas em diferentes bairros da cidade. Se organizarmos a lista de associações conforme a divisão de regiões das reuniões participativas e os assentamentos presentes em cada uma, vemos que alguns dos assentamentos possuem mais do que uma associação, porém a grande maioria possui apenas uma.

Vê-se que há um total de 167 assentamentos, sendo que desse total 32% (54 assentamentos) não apresentam organização popular por meio de associação de moradores e, por outro lado, quase metade dos assentamentos (48% ou 80) possui pelo menos 1 associação de moradores. Além disso, foram identificadas 6 associações ou entidades que não têm correspondência com algum assentamento.

Entre as Associações identificadas estão destacadas abaixo as entidades do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação listadas a seguir: CDDH, Casa da Cidadania; Fórum das Associações de Moradores e Entidades de Petrópolis; Associação de

Moradores da Comunidade Cristã do Morro do Temístocles; Associação de Moradores da Rua Manoel Afonso e Adjacências (AMAMA).

Quadro. Quantidade de associações por região

Região das reuniões participativas do PLHIS	No. Associações	%
Região Alto da Serra	15	8%
Região Araras	7	4%
Região Bingen	13	7%
Região BR-040 – I	7	4%
Região BR-040 – II	1	1%
Região Carangola	3	2%
Região Cascatinha	22	12%
Região Caxambu	8	4%
Região Centro	6	3%
Região Correas	7	4%
Região da Posse	5	3%
Região Independência	18	10%
Região Itaipava	9	5%
Região Mosela	7	4%
Região Pedro do Rio	8	4%
Região Pic-Nic	2	1%
Região Quitandinha	18	10%
Região Retiro	11	6%
Região Valparaíso	11	6%
Sem correspondência	6	3%
Total geral	184	100%

Quadro- Regiões por Setor

Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 5	Setor 6	Setor 7
Região Caxambu	Região Alto da Serra	Região Bingen	Região Carangola	Região Araras	Região Itaipava	Região Pedro do Rio
Região Centro	Região Independência	Região BR-040 – I	Região Cascatinha	Região BR-040 - II		

Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Quadro. Programação das reuniões participativas

QUADRO DA PROGRAMAÇÃO DAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS							
Regiões	Dias						Horário
	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	Sábado	
Região Caxambu	06/jun						19:00
Região Centro		07/jun					19:00
Região Retiro			08/jun				19:00
Região Independência					10/jun		19:00
Região Araras						11/jun	10:00
Região Valparaíso		14/jun					19:00
Região Alto da Serra			15/jun				19:00
Região Quitandinha				16/jun			19:00
Região Br 040 I					17/jun		19:00
Região Pedro Do Rio						18/jun	10:00
Região Bingen	20/jun						19:00
Região Cascatinha		21/jun					19:00
Região Carangola	27/jun						19:00
Região Mosela		28/jun					19:00
Região "PicNic"				30/jun			19:00
Região Correas					01/jul		19:00
Região Posse	04/jul						10:00
Região Itaipava		05/jul					19:00
Região Br 040 II			06/jul				19:00

Fonte: PMP, 2012.

Em 8 das regiões (42% do total de 19 regiões), aplicou-se um questionário por meio do qual se procurou saber quais as demandas habitacionais, se a pessoa gostava de morar no bairro e sua opinião sobre a dinâmica da reunião. Em 4 das regiões (21% do total de 19 regiões) realizou-se uma dinâmica mais livre em que foi debatida qual a situação atual do bairro e o que se desejava para o futuro. Tal dinâmica foi denominada "o que temos / o que queremos", sendo que os participantes foram registrando num mapa da região quais os problemas existentes e qual o cenário futuro desejado. Os problemas existentes e o cenário futuro foram anotados em painéis, em conjunto com os moradores participantes.

Deve-se mencionar que cada região agrupa diversos bairros e assentamentos precários, o que levou a coordenação das reuniões a estimular uma busca por soluções comuns aos bairros. Tal metodologia se verificou complexa diante das especificidades de cada bairro, fazendo com que, em algumas reuniões, os moradores fossem separados por bairro, a fim de debaterem os problemas e soluções específicos.

A estratégia utilizada para a mobilização e participação da população moradora nas reuniões partiu da listagem de associações de moradores disponível, fornecida por uma entidade não governamental, a qual foi atualizada em campo pelos técnicos da prefeitura. Foram convidadas todas as associações de cada região, conforme a programação de reuniões.

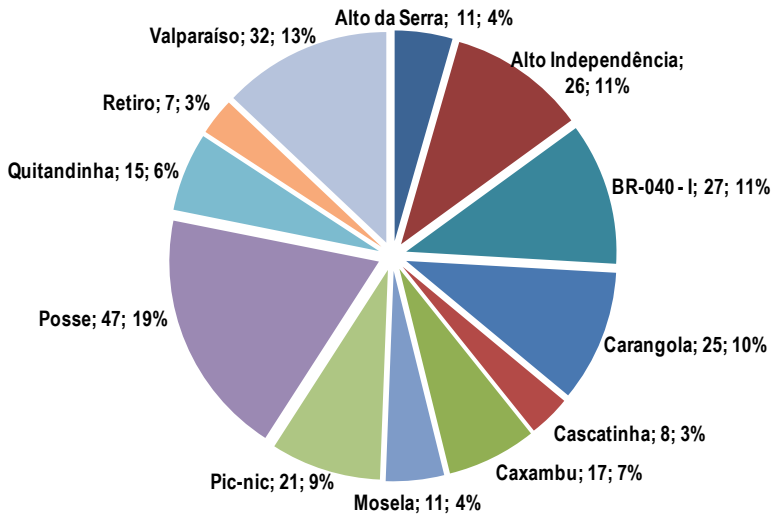
Após a realização das 17 reuniões participativas, foi possível traçar um panorama das demandas de cada região, bem como, em algumas delas, o que se deseja para o futuro. Foi feita uma sistematização que procurou sobrepor as informações dos 2 tipos de dinâmica aplicados, somando as informações para os casos das regiões em que foram aplicados os 2 tipos.

Quanto ao questionário aplicado, pode-se destacar 6 temas abordados, relevantes para a identificação da demanda, sobre os quais os participantes das reuniões deveriam se manifestar:

- Co-habitação (sim ou não)
- Valor alto de aluguel (sim ou não)
- Regularização Fundiária (sim ou não)
- Infraestrutura (sim ou não)
- Indicação de áreas vazias (qual e onde se localiza)
- Gosta de Morar no Bairro (sim ou não e porque)

Foram respondidos 247 questionários, em 12 regiões diferentes, distribuídas de acordo com o gráfico abaixo:

Gráfico. Quantidade de questionários respondidos por região

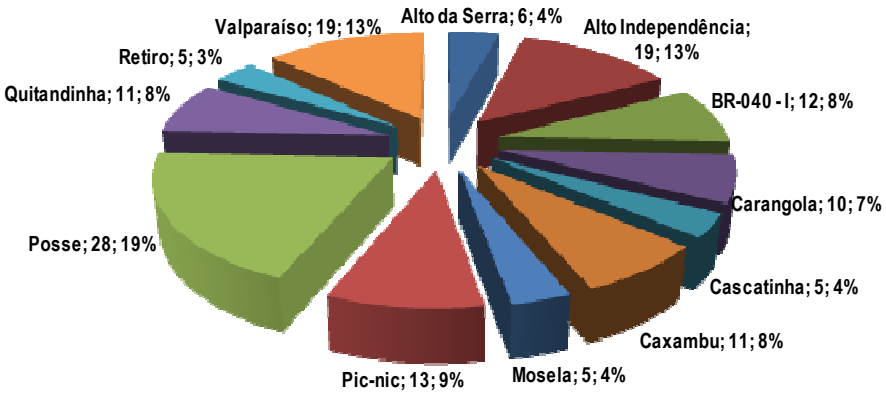


Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Do total de 247 questionários respondidos, foi possível sistematizar as questões relacionadas à demanda habitacional, a fim de identificar a incidência de problemas.

A pesquisa identificou que em muitas localidades os valores de aluguel são relativamente altos, principalmente em regiões mais empobrecidas, a exemplo do bairro da Posse.

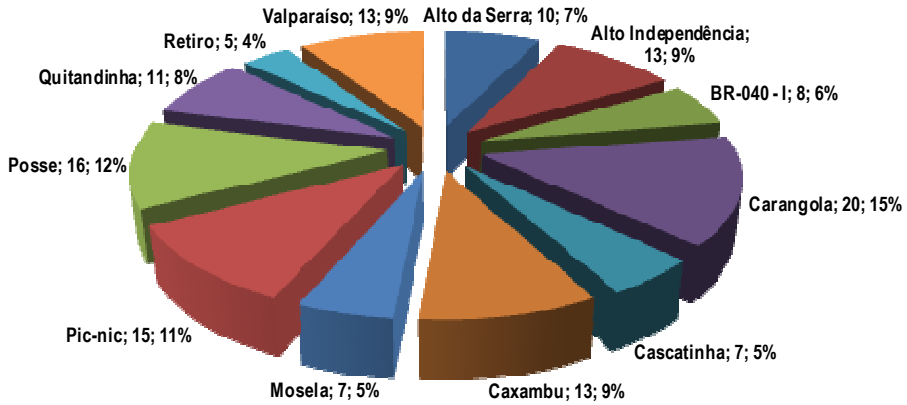
Gráfico. Quantidade de respostas sim para valor alto de aluguel



Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Em relação à existência de co-habitação, importante balizador do déficit habitacional, em 56% dos questionários respondidos identificou-se este processo. A região do Carangola apresentou o maior índice, segundo a pesquisa.

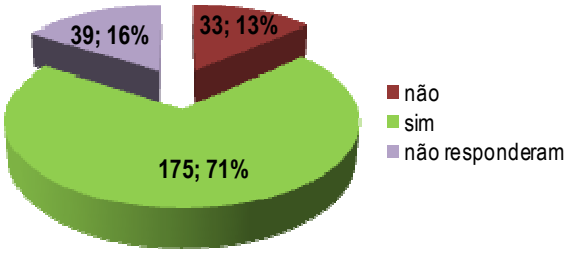
Gráfico. Quantidade de respostas sim para existência de co-habitação, por região



Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

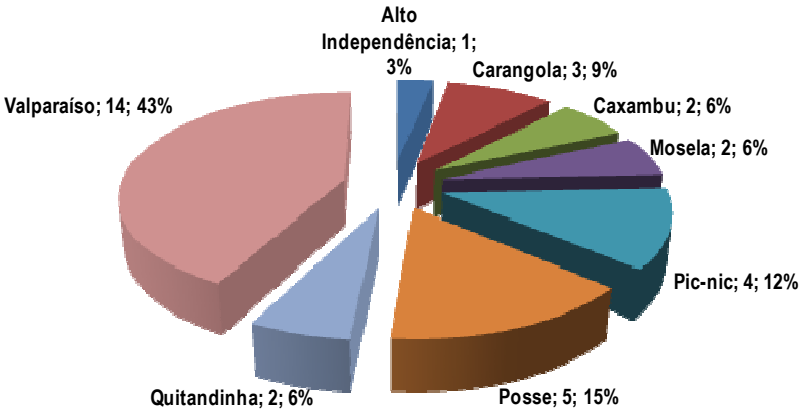
A pesquisa também apontou um dado importante em relação a existência de infra-estrutura nos assentamentos pesquisados, demonstrando que a maioria deles contam com serviços básicos. Entre as regiões mais carentes destes serviços identificou-se a localidade de Valparaíso.

Gráfico. InfraEstrutura (sim ou não)



Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

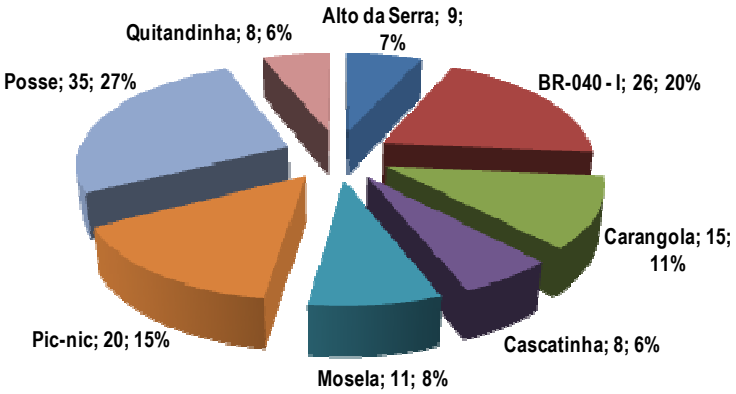
Gráfico. Quantidade de Repostas NÃO para Existência de Infraestrutura, por região



Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Os moradores entrevistados afirmaram ter uma boa relação com a localidade que habitam, sendo as regiões mais citadas - Posse e do PicNic - respectivamente com 35,27% e 20,15%.

Gráfico . Quantidade de respostas SIM para Gostar de Morar no Bairro, por região



Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Os moradores também identificaram as áreas vazias em suas localidades. As regiões em que mais foram indicadas áreas vazias foi no Bairro do Alto Independência, com 22 indicações, e Carangola, com 20 indicações.

Quadro. Quantidade de áreas vazias indicadas por Região

Região	Quant. áreas vazias indicadas	% do total de áreas vazias
Alto da Serra	8	6%
Alto Independência	22	17%
Araras	não se aplica	não se aplica
Bingen	não se aplica	não se aplica
BR-040 - I	5	4%
BR-040 - II	não se aplica	16%
Carangola	20	16%
Cascatinha	3	2%
Caxambu	10	8%
Centro	não se aplica	não se aplica
Correas	não se aplica	não se aplica
Itaipava	não se aplica	não se aplica
Mosela	6	5%
Pedro do Rio	não se aplica	não se aplica
Pic-nic	12	9%
Posse	15	12%
Quitandinha	12	9%
Retiro	5	4%
Valparaíso	9	7%
Total geral	**127**	**100%**

Através da dinâmica de participação "o que temos e o que queremos" pode-se organizar os problemas identificados (o que temos – situação atual) e as demandas de melhoria (o que queremos – situação desejada), conforme os quadro e gráficos a seguir. Vê-se que a maior problemática apontada pelos participantes foi a questão habitacional, o que inclui problemas de co-habitação, valor alto de aluguel, precariedade, falta de regularização, entre outros. Esta problemática apareceu 35 vezes (25% do total de 141 itens). Na sequencia, existência de área de risco aparece com considerável incidência (23 aparições ou 16% do total).

Quadro. Incidência de tipos de problemas levantados pela população (o que temos: situação atual)

Situação Atual (tipos de problemas)	Quant.	%
Habitação	35	25%
Área de risco	23	16%
Lixo / Entulho	8	6%
Saneamento – Drenagem	5	4%
Equipamento público - escola/creche	9	6%

Saneamento - Água e Esgoto	19	13%
Saúde	10	7%
Transporte	10	7%
Iluminação	9	6%
Equipamentos públicos – Lazer	4	3%
Pavimentação	4	3%
Outros (segurança/telefone/renda/acessibilidade)	5	4%
Total geral	**141**	**100%**

Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Por outro lado, no momento de projetar a situação desejada, apesar de a questão habitacional figurar entre as principais, não é a de maior incidência. Tal questão é mencionada 11 vezes (8% do total), enquanto a demanda por equipamentos públicos de educação, saúde e lazer aparecem com a maior incidência (31 aparições, ou 22% do total).

Quadro. Incidência de tipos de Demandas Levantadas pela População (o que queremos: situação futura desejada)

Situação Desejada (tipos de problemas)	Quant.	%
Equipamento público - escola/creche	16	11%
Equipamentos públicos – Lazer	15	11%
Transporte	15	11%
Habitação	11	8%
Saúde	11	8%
Iluminação	8	6%
Pavimentação	6	4%
Saneamento - Água e Esgoto	5	4%
Lixo / Entulho	4	3%
Telefone Público / internet	4	3%
Área de risco	3	2%
Assistência social	3	2%
Saneamento – Drenagem	3	2%
Segurança Pública	3	2%
Vários/Outros	5	4%
Total geral	**112**	**79%**

Fonte: PMP, 2012. Elaboração Demacamp, 2012.

Podemos perceber que a aplicação dos questionários e as dinâmicas participativas foram fundamentais para identificação do diagnóstico dos assentamentos e foi uma das ferramentas para definição do Plano de Ação.

Reunião Devolutiva

Em 28 de fevereiro de 2012 foi realizada uma reunião apresentando o que foi levantado de problemáticas e demandas nas diversas regiões do município. Nesta reunião foi realizada uma dinâmica com os moradores das comunidades para que eles pudessem verificar as informações preenchidas nas fichas propostas para caracterização de cada um dos assentamentos precários. Foi de grande importância a reunião devolutiva com os moradores que se sentiram valorizados e dispostas a continuar participando do processo de elaboração e implementação do PLHIS.

4.3. Outras Atividades

Encontros Técnicos

Outra importante ferramenta de planejamento participativo incorporado no PLHIS foi os encontros realizados com as equipes das secretarias municipais e demais agentes envolvidos no planejamento habitacional.

Para promover o acompanhamento técnico no âmbito da Prefeitura Municipal foi instituído por Decreto Municipal um Grupo Técnico com representações dos principais órgãos envolvidos com o tema: Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral, Coordenadoria de Defesa Civil, Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento e Urbanismo, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e Secretaria de Fazenda.

Todos os encontros técnicos realizados contemplaram um caráter participativo, a fim de que os membros e agentes das diversas secretarias envolvidas tornassem coparticipantes na construção do planejamento habitacional da cidade, ao mesmo tempo em que negociassem propostas e pontos polêmicos na busca de consensos para a conclusão de cada fase de elaboração do Plano. Para que isso ocorresse, no entanto, todo o processo tornou-se uma mesa de proposição, negociação e deliberação, onde foi possível promover a coleta e o intercâmbio de informações e debates em torno das problemáticas e possíveis soluções, associado a um processo de capacitação destes atores.

Este processo de capacitação compreendeu a preparação e aprimoramento dos atores públicos municipais, do quadro técnico da Prefeitura, para lidar com a implementação da Política Habitacional a ser instituída pelo Plano Local de Habitação de

Interesse Social, tendo em vista seus conhecimentos. Seu objetivo principal foi, neste sentido, a incorporação e renovação de conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à questão habitacional, por meio dos processos de discussão técnica inerentes às diversas etapas de elaboração do Plano.

Todo este processo foi fundamental para aproximar os agentes técnicos envolvidos aos conteúdos do Plano, estimulando o interesse de participação na construção da política habitacional e facilitando o acompanhamento e monitoramento das metas e ações propostas.

Conferência das Cidades

No dia 31 de março de 2012, no Salão Nobre do Campus Barão do Amazonas da Universidade Católica de Petrópolis, realizou-se a Conferência da Cidade-2012 onde, o segundo Painel Temático tratou do tema: "PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL". As Palestrantes, Margareth Matiko Uemura, Arquiteta e urbanista, consultora do PLHIS, e Maria de Lourdes Lopes, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Membro do Conselho Nacional das Cidades, apresentaram visões específicas, a primeira prestando informações técnicas e a segunda se reportando a sua militância nos movimentos pró-moradia, relacionadas ao PLHIS. A Conferência contou com ampla participação de representantes da sociedade organizada de Petrópolis e fez parte do conjunto de iniciativas para debater e construir o PLHIS.

No evento foi debatido, por exemplo, o desafio para o enfretamento das dificuldades na solução do déficit de moradias na cidade, que está na aplicabilidade das normas existentes no Estatuto das Cidades e a compatibilidade dessas normas com a legislação própria do município, em especial o Plano Diretor, ora em processo de construção para a sua alteração. Outra questão é a dificuldade encontrada para a obtenção de áreas de terra possíveis de atender a uma demanda inicial de cerca 18.000 moradias, pois esse é o déficit hoje existente, levantado pelos estudos elaborados pela Secretária de Habitação em nossa cidade

Audiência Pública

Em 04 de Junho de 2012, Teatro da Fundação de Cultura de Petrópolis, foi realizada Audiência Pública para debater e contribuir com a elaboração do PLHIS. O evento contou com a participação do Prefeito Municipal, de diversos secretários municipais e representantes de secretarias e órgãos da Prefeitura, de conselheiros municipais do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e de outros conselhos municipais, de representantes de associações de moradores, de organizações profissionais, organizações não governamentais, associações de de empresários e outras instituições, como CREA, CAIXA, Ministério Público Federal, entre outros, somando mais de 70 participantes presentes.

O Prefeito abriu a cerimônia enfatizando a importância do PLHIS para o planejamento da cidade a médio e longo prazo. Falou das dificuldades para a aquisição de terrenos para HIS e do compromisso de seu governo com as questões prioritárias de construção de moradias para abrigar as pessoas que estão em aluguel social.

Foi distribuído um folder explicativo sobre o processo de elaboração do PLHIS e apresentado Diagnóstico elaborado pela Secretaria de Habitação e consultoria contratada, a DEMACAMP. Também foram apresentados projetos em andamento no âmbito Secretaria de Habitação e outras iniciativas em curso.

Foi aberta a participação dos presentes que apresentaram uma série de avaliações e sugestões e cobranças para serem adendas ao PLHIS. Por exemplo: Ana Maria do Projeto Social da comunidade Osvaldo Cruz, perguntou sobre os projetos de habitação previstos para esse local, além de projetos de estabilização de encostas no Valparaiso; Luiz Amaral, da APEA, apresentou o projeto de parcerias com a disponibilização de profissionais para elaboração de projetos e obras; José Roberto, da comunidade Unidos Venceremos informou que tem na comunidade terreno disponível para implantação de unidades habitacionais; Joel Martin,. representante do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, falou das construções irregulares e da dificuldade de fiscalização por parte da Prefeitura. Os debates colaboraram em muito com a elaboração do Plano de Ação do PLHIS.

4.4 Registro das Atividades

Todas as atividades de participação foram registradas no intuito de se pautar os debates ao longo das etapas, os quais vieram a subsidiar as propostas definidas no Plano. Ao todo, foi realizado um total de 9 atividades com as equipes técnicas do governo municipal e 19 atividades com a participação popular e o Conselho Municipal de Habitação nas regiões. Embora diversas secretarias estivessem envolvidas, as atividades e discussões da Política se concentraram na Secretaria de Habitação e envolveram desde a troca e coleta de informações e debates técnicos até as vistorias técnicas de campo para a caracterização dos assentamentos precários a serem incluídos nas ações da Política Local de Habitação de Interesse Social.

GT do PLHIS – 30/01/2012

GT do PLHIS – 27/02/2012

Reunião Devolutiva –

Apresentação do material levantado – Dinâmica com os grupos de discussão – 28/02/2012

Audiência Pública – 04/06/2012

Quadro. Registro das Reuniões do Plano Local de Habitação

Data	Participantes	Objetivos / Temas abordados
30.01.2012	Grupo de Trabalho do PLHIS (representantes das secretarias municipais da Prefeitura de Petrópolis) e DEMACAMP	Apresentação das etapas do PLHIS
27.02.2012	Grupo de Trabalho do PLHIS: representantes das secretarias municipais da Prefeitura de Petrópolis	Apresentação dos dados e informações coletados para a montagem do diagnóstico local e incompatibilidade de informações, para que os técnicos presentes pudessem complementar e esclarecer dúvidas.
27.02.2012	Defesa Civil, Secretaria de Planejamento e DEMACAMP	Discussão sobre a delimitação dos assentamentos precários, caracterização da precariedade e risco.

Data	Participantes	Objetivos / Temas abordados
28.02.2012	Defesa Civil e DEMACAMP	Vistoria técnica para caracterização dos assentamentos precários de Petrópolis
28.02.2012	SEH, população moradora e DEMACAMP	Devolutiva da primeira rodada de reuniões realizada pela equipe da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Petrópolis, apresentando o que foi levantado de problemáticas e demandas nas diversas regiões do município.
24.03.2012	Grupo de Trabalho do PLHIS(representantes das secretarias municipais da Prefeitura de Petrópolis) e DEMACAMP	Apresentação do Diagnóstico
31.03.2012	Conferência da cidade-2012 Conselho Municipal da Cidade de Petrópolis- COMCIDADES	Apresentação do Diagnostico e discussão sobre os Programas Habitacionais
04.06.2012	Reunião Do Conselho	Apresentação do Diagnostico e discussão sobre os Programas Habitacionais e Estratégias
	Audiência Pública- SEH, Conselho, População moradora e DEMACAMP	Apresentação do Diagnostico e discussão sobre os Programas Habitacionais e Estratégias
05.07.2012	Grupo de Trabalho do PLHIS(representantes das secretarias municipais da Prefeitura de Petrópolis) e DEMACAMP	Revisão das Estratégias do PLHIS

BIBLIOGRAFIA

AMBROZIO, Julio Cesar G. O Presente e o Passado no Processo Urbano da Cidade de Petrópolis, Uma História Territorial (tese de doutorado). São Paulo, FFLCH/USP, 2008

Prefeitura Municipal de Petrópolis (PMP). Caracterização Geral do Município – Dados do Município e Diagnóstico (Anexo I do Termo de Referência do Edital de Licitação 013/2011). Petrópolis, Secretaria Municipal de Governo/PMP, 2011.

LEMOS, Diana Scabelo C. P. S. Análise das Relações Existentes entre a Acessibilidade e o Desenvolvimento no Município de Petrópolis (tese de doutorado). Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ,2011.

GOMES, João Carlos (org.). Caderno de turismo do Estado do Rio de Janeiro: passaporte para o desenvolvimento do Estado. Rio de Janeiro: Fecomércio, 2010.

Fundação CEPERJ. Produto Interno Bruto dos Municípios 2005-2009, Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2011.

Fundação CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2010.

RIBEIRO, Miguel A. Turismo no Estado do Rio de Janeiro: Ensaio de uma tipologia. Rio de Janeiro: Revista GEOgraphia, Ano V, nº10, 2003.

Movimento Petrópolis-Tecnópolis. Conheça o Movimento. Petrópolis: Petrópolis-Tecnópolis, 2012. (disponível em: http://www.petropolis-tecnopolis.com.br)

TAULOIS, Antônio Eugênio. História de Petrópolis. Petrópolis: Fundação de Cultura e Turismo, 2007

CONCER Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio. Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da Nova Subida da Serra, BR-040, Trecho Rio Petrópolis, Processo IBAMA no. 2009.08.020.0058318. Rio de Janeiro: Concer, 2010.

BARBARÁ, João. Estágio atual dos principais Projetos de Infra-estrutura e Logística do RJ. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2008. Apresentação disponível em www.firjan.org.br

BUENO; L. M. M.; FREITAS,E. L. H. de. "Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários". In: MINISTÉSTIO DAS CIDADES (2009).*Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades.

FELTRAN, Gabriel de Santis. "Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo". *Lua Nova*, 2010, no.79, p.201-233.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO (2008). Produto *4: Definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes – Plano Nacional de Habitação*. Contrato nº 4700003921, Ref. BID Nr: 4000007130 BRA/00/019 – Habitar – BID. Brasília.

____(2010a). *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação.

____ (2010b).MINISTÉRIO DAS CIDADES – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO (2010b). *Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* – SNHIS. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação.

_____ (2004). *Política Nacional de Habitação*. Caderno MCidades 4 – Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação.

RIBEIRO, Luis C. de Queiroz (2003). "O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira" In: RIBEIRO, L. C. de Q. e CARDOSO, A. L. (org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: Fase, IPPU/UFRJ.

SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2008). *Perfil e evolução das finanças municipais* (1998-2007). Disponível em:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/

SILVA, Carla Almeida (2002). "Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana". In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. S.P.: Paz e Terra e UNICAMP/IFCH, 2002.

Notícias

"Ampla anuncia investimento de R$14,2 milhões em Petrópolis, Teresópolis e Areal". Tribuna de Petrópolis, 13 de novembro de 2010.

"CEG Rio planeja levar gás natural para os distritos". Diário de Petrópolis, 20 de junho de 2011.

Legislação

BRASIL, Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988

_____, Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974 (Região Metropolitana do Rio de Janeiro)

_____,Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 (Desapropriação por interesse social)

_____, Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (Sistema Financeira da Habitação)

_____, Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (Condomínios e incorporações imobiliárias)

_____, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal)

_____, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Registros Públicos)

_____, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do Solo Urbano)

_____, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Licitações e Contratos Administrativos)

_____, Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos)

_____, Lei nº 9.885, d 18 de julho de 2000 (Sistema de Unidades de Conservação – SNUC)

_____, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)

_____, Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 (Concessão de Uso para Fins de Moradia)

_____, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)

_____, Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 (Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social)

_____, Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social)

_____, Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa Minha Vida e Regularização Fundiária)

_____, Decreto nº 87.561, de 13 de setembro de 1982 (Área de Proteção Ambiental de Petrópolis)

_____, Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 (Área de Proteção Ambiental de Petrópolis)

_____, Decreto nº 527, de 20 de maio de 1992 (Área de Proteção Ambiental de Petrópolis)

_____, Resolução CONAMA nº 302, de 18 de março de 2002 (Área de Preservação Permanente)

_____, Resolução CONAMA nº 303, de 18 de março de 2002 (Área de Preservação Permanente)

_____, Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 (Área de Preservação Permanente)

RIO DE JANEIRO, (ESTADO), Lei nº 3.239, de 2 de agosto de 1999 (Política Estadual de Recursos Hídricos)

_____, Decreto nº 38.235, de 14 de setembro de 2005 (Comitê da Sub-bacia do Rio Piabanha)

_____, Resolução nº 59 da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, de 7 de julho de 1977 (Reserva Biológica de Araras)

PETRÓPOLIS, Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990

_____, Lei nº 4.284, de 12 de dezembro de 1984 (PRO-URB)

_____, Lei nº 4.520, de 9 de dezembro de 1987 (Desafetação de bens)

_____, Lei nº 4.816, de 23 de abril de 1991 (Desafetação de bens)

_____, Lei nº 5.393, de 25 de maio de 1998 (LUPOS)

_____, Lei nº 5.550, de 27 de outubro de 1999 (AEIS)

_____, Lei nº 5.554, de 22 de novembro de 1999 (AEIS)

_____, Lei nº 5.617, de 23 de maio de 2000 (AEIE)

_____, Lei nº 5.816, de 19 de outubro de 2001 (AEIS)

_____, Lei nº 5.910, de 24 de setembro de 2002 (AEIS)

_____, Lei nº 5.973, de 22 de maio de 2003 (AEIS)

_____, Lei nº 6.108, de 16 de abril de 2004 (AEIU)

_____, Lei nº 6.240, de 21 de janeiro de 2005 (Código de Posturas)

_____, Lei nº 6.250, de 20 de maio de 2005 (AEIS)

_____, Lei nº 6.321, de 29 de dezembro de 2005 (Plano Diretor)

_____, Lei nº 6.383, de 16 de outubro de 2006 (AEIS)

_____, Lei nº 6.389, de 14 de novembro de 2006 (Lei de Proteção da Flora)

_____, Lei nº 6.438, de 7 de maio de 2007 (AEIS)

_____, Lei nº 6.495, de 6 de dezembro de 2007 (Licenciamento Ambiental)

_____, Lei nº 6.680, de 4 de setembro de 2009 (AEIS)

_____, Lei nº 6.773, de 20 de julho de 2010 (AEIE)

_____, Projeto de Lei de Plano Diretor (Protocolo nº 27, de 10 de agosto de 2010)

_____, Lei nº 6.779, de 11 de agosto de 2010 (AEIE)

_____, Decreto nº 143, de 22 de março de 1976 (Código de Obras)

_____, Decreto nº 164, de 4 de maio de 1998 (Comissão de Assuntos Fundiários)

_____, Decreto nº 395, de 11 de julho de 2002 (Código Tributário)

_____, Decreto nº 700, de 17 de outubro de 2003 (Comissão de Assuntos Fundiários).