

A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50 MIL HABITANTES

Karla França

RESUMO

Este artigo tem por objetivo avaliar a adesão à Política Nacional de Habitação, instituída no ano de 2004, por parte dos Municípios de pequeno porte no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Como resultado, o artigo revelou as maiores dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios ao aderir ao SNHIS.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Pequenos Municípios. Pendências.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo avaliar a adesão dos Municípios de pequeno porte no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Assim, o artigo subdivide-se em quatro seções.

Na primeira, procedeu-se a uma revisão do quadro de déficit habitacional no País e às diretrizes para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada no ano de 2004, com o objetivo de universalizar o acesso à moradia, em especial para a população de baixa renda. Um dos objetivos centrais da PNH é fortalecer as estratégias de planejamento urbano e a articulação interfederativa.

Para tanto, a PNH estabeleceu uma estrutura institucional para o fomento da integração entre os Entes federativos com a criação de linhas de ações a partir da aprovação da Lei Federal 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS) e elaborou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Na segunda seção, busca-se identificar as características e o funcionamento do SNHIS, em especial as regulamentações apontadas pelo Sistema para a adesão dos Municípios. Na terceira seção, identificam-se as regulamentações estabelecidas no SNHIS para a elaboração do plano local de habitação em Municípios com população superior e inferior a 50 mil habitantes.

Na quarta seção, realiza-se um diagnóstico da situação dos pequenos Municípios no que tange à regularidade do SNHIS e às sanções aplicáveis ao descumprimento da legislação.

Como procedimento metodológico, para o recorte analítico que envolve os Municípios de pequeno porte, utilizou-se a base de dados oficial do Ministério das Cidades, que monitora a situação de regularidade no SNHIS. Sublinha-se que a base de dados foi tratada estatisticamente. A análise contemplou a situação de regularidade dos Municípios no atendimento aos seguintes procedimentos: a criação do Conselho; a criação do Fundo local de Habitação; e a habilitação do Plano Local de Habitação. Destaca-se que não foi possível investigar a situação de regularidade no que tange ao envio dos relatórios de gestão dos Municípios em função da ausência dessa informação. O encaminhamento

dos relatórios de gestão é um dos condicionantes que também pode ocasionar situação de pendência no Sistema.

A análise feita indica gargalos significativos para o cumprimento das obrigatoriedades da Lei Federal 11.124/2005, dos Municípios atender às exigências para a obtenção de recursos federais nem sempre aderentes a sua capacidade técnica e institucional, e, ao mesmo tempo, aponta também gargalos no gerenciamento da gestão urbana pelo poder público local.

2. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A desarticulação das políticas urbanas e o aumento do déficit habitacional nas décadas de 1980 e 1990 também podem ser associados à falta de investimentos contínuos em provisão habitacional. Registre-se que o período de 1986-2003 foi marcado pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelos descontínuos investimentos no setor habitacional, com destaque aos frágeis mecanismos de investimentos e financiamentos habitacionais voltados para o atendimento à provisão da moradia à população de baixa renda.

A gravidade da descontinuidade de políticas para a provisão habitacional pode ser observada no acúmulo do déficit habitacional no ano de 1974, que atingiu o patamar de oito milhões de moradias. Em contraposição, as ações governamentais de provisão habitacional durante a atuação do BNH (1964-1986) envolveram uma provisão habitacional de aproximadamente 4,3 milhões de unidades habitacionais.

A omissão do governo federal em fomentar vultosos investimentos no setor habitacional e, também, a elaboração e implementação de políticas habitacionais fragmentadas revelaram-se inadequadas para o enfrentamento do déficit habitacional e, em certa medida, contribuíram para a expansão urbana periférica e a informalidade urbana, dada a

dificuldade dos governos estaduais e locais em implementarem instrumentos urbanos para garantir um efetivo desenvolvimento urbano.

Na primeira década do século XXI ocorreram importantes ações que contribuíram para uma retomada de políticas sociais no setor habitacional, com destaque para a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003. A estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), sancionada em 2004, trouxe elementos para a inserção de agentes público e privado, bem como financiamentos e ações na implementação do custeamento de materiais de construção e provisão de unidades habitacionais para o enfrentamento do déficit habitacional, além de ações para assegurar o acesso a moradia digna.

O esforço em articular e planejar o setor habitacional deve considerar a competência dos Entes da federação, conforme estabelecido no inc. IX do art. 23 da Constituição Federal: “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Nessas condições, a provisão de moradia é uma competência concorrente a todos os Entes. Já os arts. 182 e 183 da Constituição regulamentaram as diretrizes da política urbana e os instrumentos aplicáveis para a promoção do planejamento e do desenvolvimento urbano.

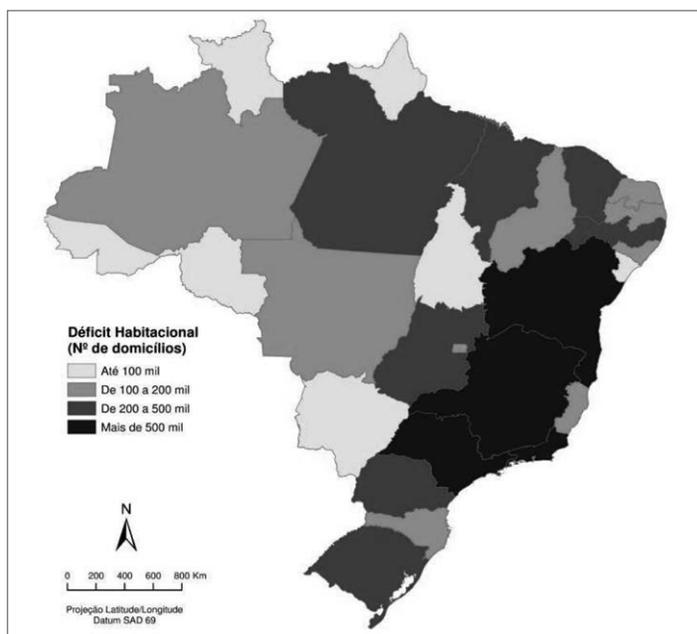
Para a promoção do desenvolvimento urbano, o recém-criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) apontou como uma das ações centrais a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2007).

O PlanHab visa ao fortalecimento institucional da gestão urbana municipal para que o Ente local desenvolva um arcabouço institucional em articulação com os Entes federados, além de desenvolver um planejamento e a adoção de instrumentos que viabilizem o atendimento das necessidades e da demanda habitacional com produtos habitacionais adequados.

Sublinha-se que o PlanHab estabeleceu como horizonte temporal o ano de 2023 para que suas ações possam trazer melhorias no atual cenário urbano a médio prazo. Enfatiza-se que foram estabelecidos ciclos de ajustes no PlanHab convergente com o primeiro ano de cada Plano Plurianual Nacional. Dito de outro modo, nos anos de 2011, 2015 e 2019 serão realizadas revisões no PlanHab.

Segundo o estudo mais atual da Fundação João Pinheiro (FJP), responsável pelo monitoramento do déficit habitacional no país com base nos dados do censo de 2010, foi identificado um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, o que equivale a uma porcentagem de 12,1% dos domicílios no país.

Figura 1 – Déficit habitacional total por unidades da Federação – Brasil – 2010.



Fonte: Retirada da FJP (2010).

Em termos regionais, a região Sudeste concentra 38% do déficit habitacional do país, o que corresponde a 2,674 milhões de unidades, mais da metade (1,495 milhões) concen-

tra-se no Estado de São Paulo. Por sua vez, a região Nordeste apresentou um déficit habitacional de 30%, com destaque para os Estados do Maranhão e da Bahia, com 421 mil e 521 mil unidades respectivamente. A região Sul apresentou um déficit habitacional de 8,7%, o que corresponde a 770.749 unidades. A região Centro-Oeste apresenta o menor déficit habitacional do Brasil, com cerca de 560 mil unidades habitacionais (FPP, 2010).

3. A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH)

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, apresentou uma série de instrumentos criados para viabilizar a articulação interfederativa. Destacam-se entre os instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

Com a implementação da Política Nacional de Habitação, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNH), constituído por dois subsistemas. O primeiro é o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que se compõe de fundos públicos para atender à demanda da população de baixa renda. O outro é o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), composto de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com ênfase na ampliação do fomento à habitação para a iniciativa privada com a finalidade de atender o acesso da população de classe média aos financiamentos públicos.

3.1. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado pela Lei 11.124/2005. Os governos locais e estaduais que aderiram de forma voluntária ao SNHIS concordaram em cumprir os requisitos obrigatórios que regulam o sistema, isto é, a instituição de Fundos, Conselhos e Planos Locais de Habitação como condição para acesarem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O objetivo do SNHIS é viabilizar a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro – quantitativo e qualitativo –, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações. Busca-se a ampliação da destinação de recursos não onerosos e onerosos⁸ por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, canalizando-os para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo. Na prática, a transferência via fundos não ocorreu e a articulação do SNHIS não tem logrado medidas concretas e eficazes diante dos investimentos habitacionais direcionados para o programa federal Minha Casa, Minha Vida, que não se articulam com as premissas do SNHIS.

3.1.1. A importância do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação é um instrumento para a operacionalização da Política Nacional de Habitação. O desenho adotado na sua estruturação visa a possibilitar o alcance dos princípios, dos objetivos e das diretrizes da Política, além de suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para o enfrentamento do déficit habitacional. Os objetivos do SNHIS são:

1. viabilizar, para a população de baixa renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
2. implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação de interesse social; e
3. articular, capacitar, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

⁸ Recursos onerosos são aqueles que exigem retorno (pagamento) e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos. São exemplos de recursos onerosos os programas que operam recursos do FGTS. Podem ser mutuários neste tipo operação um Estado, um Município, uma empresa pública, uma empresa particular (uma concessionária privada de saneamento, por exemplo), uma entidade/ associação e um indivíduo específico (como, por exemplo, nas operações coletivas do FGTS com subsídio). Recursos não onerosos são aqueles que não exigem retorno, apenas contrapartida, e estão vinculados a operações de repasse. Geralmente, são destinadas a Estados, Municípios ou entidades/ organizações não governamentais. O principal exemplo são os programas vinculados aos recursos do OGU.

O SNHIS é um sistema voltado para habitação de interesse social, cuja adesão dos Entes é voluntária, mas requisito para acesso aos recursos federais do FNHIS. A adesão dos Entes ao SNHIS implica as seguintes obrigações no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- a. criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- b. instituição do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- c. elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social;
- d. elaboração dos relatórios de Gestão dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social.

3.2. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

O FNHIS, também instituído pela Lei 11.124/2005, tem como finalidade unir recursos de diferentes fontes para a promoção da habitação de interesse social. O FNHIS conta com recursos oriundos das fontes previstas no art. 8º da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005.

- I. recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;
- II. outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;
- III. dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;
- IV. recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V. contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- VI. receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e
- ~~VII. outros recursos que lhe vierem a ser destinados.~~
- VIII. receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e
- IX. outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (BRASIL, 2005)

Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, conforme estabelece o art. 12, da Lei 11.124, de 2005, por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social. Conforme previsto no art. 24 da mesma lei, é facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta de recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas. Desse modo, atualmente, os repasses dos recursos do FNHIS são feitos na forma de transferências voluntárias, por meio de Contratos de Repasse (CR) da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

A partir da promulgação da Lei 11.578 de 2007, os repasses dos recursos do FNHIS, para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), passaram a ser considerados como transferências obrigatórias, formalizadas por meio de Termo de Compromisso (TC) entre a União e o Ente recebedor dos recursos.

Tanto os contratos de repasse quanto os termos de compromisso preveem o aporte de contrapartida de Estados, Municípios e Distrito Federal, que poderá ser na forma de recursos financeiros, imóveis urbanos ou serviços economicamente mensuráveis, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

4. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)

A adesão dos Municípios ao SNHIS no ano de 2006 foi de 29%, isso equivale a 1.629 Entes locais. No ano seguinte, 4.597 aderiram ao SNHIS, o que equivale a 82% dos Municípios, já no ano de 2008 chegou-se ao patamar de 5.103 (91%).

No levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), no ano de 2012 foi identificado que 5.544 Municípios aderiram ao SNHIS, o equivalente, em termos percentuais, a 97,29%.

Sublinha-se que a “adesão” refere-se ao compromisso firmado pelo Ente através da assinatura do termo de adesão em que se formaliza a intenção de integrar o SNHIS. A adesão é oficializada após o envio do documento à Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do SNHIS. O Ente é oficializado ao SNHIS através da publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Atualmente, identifica-se que os Municípios que não aderiram ao SNHIS equivalem a 2,7%, ou seja, estes não assinaram o termo de adesão no SNHIS. Em geral, são Municípios de pequeno porte, com população de até 10 mil habitantes, localizados nos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

4.1. Considerações iniciais sobre a criação do Fundo e do Conselho Local de Habitação

A criação do Fundo e o Conselho local de habitação devem ser instituídos por lei municipal. A criação do Fundo Local visa à destinação dos recursos próprios do Ente ao Fundo, que devem estar alocados em unidade orçamentária específica para promoção de ações habitacionais. Portanto, também o Município deve direcionar recursos específicos para a habitação.

Já o conselho gestor local deve ser composto por representantes de entidades públicas, privadas e segmentos da sociedade, como os movimentos sociais ligados ao setor habitacional. A representatividade desses diversos segmentos garante a natureza participativa.

É no Conselho que serão debatidos os critérios e as prioridades para as linhas de ação no Município, desde a alocação dos recursos até o atendimento dos beneficiários. Também cabe ao Conselho publicizar os critérios utilizados pelo Município para o acesso aos programas habitacionais locais.

Assinale-se que o acompanhamento do atendimento às obrigações não pode ser associado apenas à criação dos instrumentos para constar a situação de regularidade. É necessário capacitar os gestores municipais acerca da importância desses mecanismos,

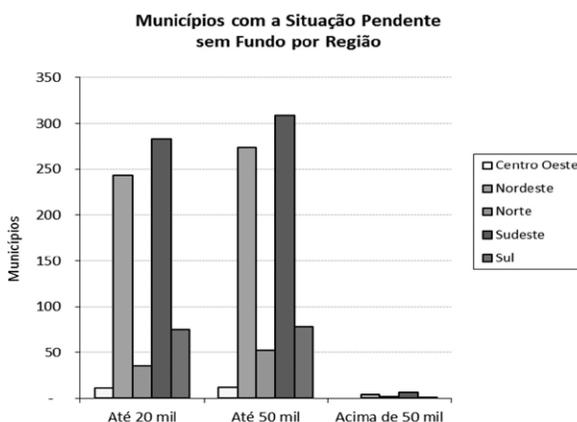
bem como da provisão financeira da União para o fortalecimento de ações habitacionais alocadas no SNHIS.

4.2. Cumprimentos das obrigatoriedades dos Municípios em relação ao Fundo e Conselho Local de Habitação

Em relação ao cumprimento das obrigatoriedades de instituição do Fundo e do Conselho Local, verifica-se uma adesão significativa ao cumprimento e fortalecimento do SNHIS nas diretrizes da política habitacional brasileira.

Entretanto, cabe destacar que, ao se estratificar o porte populacional dos Municípios e a concentração dos índices de não atendimento a essas obrigatoriedades, foram identificados consideráveis índices de baixa adesão em municipalidades localizadas nas macrorregiões Sudeste e Nordeste, em especial na faixa populacional de Municípios inferior a 20 mil habitantes.

Gráfico 1 – Situação de pendência para a criação do Fundo Local por macrorregião brasileira.



Fonte: CNM (2014).

Os Municípios localizados nas macrorregiões Sudeste e Nordeste com população de até 20 mil habitantes apresentaram os mais elevados índices de não atendimento às obrigatoriedades. No ano de 2012, o estudo da CNM apontou que 493 Municípios da região Sudeste e 423 da região Nordeste não instituíram o Fundo Local de Interesse Social (FLHIS). No ano de 2014, 309 Municípios da região Sudeste e 274 da região Nordeste ainda não regularizaram as pendências relativas à criação do fundo local.

Já em relação à instituição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), a situação apresenta semelhança relativa ao FLHIS. No ano de 2012, o estudo da CNM apontou que os Municípios em situação de pendência em relação à instituição do conselho local concentravam-se no porte populacional de até 20 mil habitantes; em especial, esses Municípios estão localizados nas regiões Sudeste e Nordeste, de modo que, respectivamente, 523 e 471 estavam em situação de pendência.

No ano de 2014, observa-se uma redução significativa em relação às pendências para a criação dos conselhos locais de habitação. Nos Municípios com população de até 20 mil habitantes, apenas 3 não instituíram o conselho local de habitação⁹, e o total de 8 Municípios com população de até 50 mil habitantes não instituíram o conselho local.

4.3. Considerações Iniciais sobre a elaboração do Plano Local de Habitação

Em relação à elaboração e habilitação do Plano Local de Interesse Social (PLHIS), os resultados estão aquém do esperado. Atualmente, notam-se profundas dificuldades do Ente municipal, desde o gerenciamento técnico até de ordem orçamentária, para a sua elaboração.

⁹ Apesar do alto índice de cumprimento para a criação dos respectivos conselhos municipais de habitação. Em linhas gerais, estes conselhos não adquiriram o funcionamento e atuação nos respectivos Municípios.

O PLHIS para os Municípios que integram o SNHIS servirá para mapeamento, organização, implementação e gestão das demandas específicas municipais de forma que, articuladas ao financiamento e a subsídios, possibilitem a consolidação da Política Nacional de Habitação.

Diante das dificuldades de ordem financeira e técnica, sobretudo para os 3.846 Municípios que possuem população de até 50 mil habitantes e que não receberam recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para a elaboração do seu PLHIS, o Ministério das Cidades elaborou a Instrução Normativa nº 15 no ano de 2011, que possibilitou aos pequenos Municípios optarem pela modalidade PLHIS-Simplificado. Por sua vez, os Municípios com população superior a 50 mil habitantes ficaram condicionados à elaboração do PLHIS na modalidade completa.

4.3.1. Modalidades de Plano Local de Habitação

As diferenças das modalidades do PLHIS se referem ao porte populacional dos Municípios e à capacidade em atender às exigências de adesão ao SNHIS. Existem duas modalidades de PLHIS: a completa e a simplificada.

a. Completa:

No manual¹⁰ do Ministério das Cidades existem orientações gerais para a elaboração do PLHIS – Modalidade Completa. Por essa modalidade, caberá aos Municípios com população superior a 50 mil habitantes a elaboração do PLHIS a partir do diagnóstico do setor de habitação e da elaboração do Plano de Ação, que integra as estratégias do Ente municipal para o enfrentamento do déficit habitacional qualitativo e quantitativo.

¹⁰ O Manual está disponível no seguinte endereço: «<http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>».

Ademais, os Municípios com população superior a 50 mil habitantes devem elaborar o PLHIS inserindo os cenários, as metas, as estratégias, a avaliação e o monitoramento para medir os impactos que a implementação da política habitacional gerará na qualidade de vida da população e na economia.

Os Municípios inclusos na modalidade completa que receberam recursos do FNHIS para a elaboração do PLHIS encontram-se em estágio mais avançado de execução.

Quadro 1 – Situação de Desenvolvimento do PLHIS no SNHIS.

Municípios com população maior que 50 mil hab.	Quant. de Municípios	Concluíram o Plano	Regulares	Pendentes	% Conclusão	% Regulares
Municípios SEM recursos do FNHIS	82	49	16	121	59,76	19,51
Municípios COM recursos do FNHIS	526	479	322	205	91,06	61,22

Fonte: CGFNHIS (fev. 2014).

b. Simplificada:

O PLHIS-Simplificado possibilita ao Município mapear e caracterizar o setor habitacional para a implementação de ações e programas.

Os Municípios legalmente aptos à modalidade do PLHIS-Simplificado devem atender aos seguintes requisitos:

- o Município deve possuir população igual ou inferior a 50 mil habitantes;
- integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);
- não ter elaborado o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
- não ter recebido recursos para a elaboração do PLHIS advindos do FNHIS.

Quadro 2 – Municípios com e sem recursos do FNHIS.

Municípios com população menor que 50 mil hab.	Quant. de Municípios	Concluíram o Plano	% Conclusão	% Regulares
Municípios que fizeram PLHIS-Simpl. SEM recursos do FNHIS	3774	994	26,34	14,41
Municípios COM recursos do FNHIS	1092	1042	95,42	64,84

Fonte: CGFNHIS (fev. 2014).

Essa modalidade possibilita o diagnóstico do setor de habitação a partir de linhas norteadoras que constam no formulário¹¹ de preenchimento do PLHIS – Modalidade Simplificada.

4.3.2. Prazos para a elaboração do PLHIS

Os Municípios com população superior a 50 mil habitantes tinham como prazo limite a data de 31 de dezembro de 2012 para habilitarem o PLHIS. Os Municípios com população de até 50 mil habitantes tinham como prazo máximo de adesão o dia 30 de junho de 2012.

Vale lembrar que houve uma flexibilização em relação aos prazos de habilitação do plano local de habitação com a regulamentação da Instrução Normativa 4/2013 do Ministério das Cidades. Sublinha-se que os atuais prazos para que os Municípios com população de até 50 mil habitantes (com base no Censo de 2010) realizem a apresentação e habilitação do PLHIS na modalidade Simplificada ficou estabelecida a qualquer tempo.

¹¹ O Formulário para a elaboração do Plano Local de Habitação pode ser acessado no endereço: «<http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>».

Nos casos de Municípios enquadrados em situação de desembolso da última parcela referente aos contratos de repasse ou termos de compromisso, com data de até 31 de dezembro de 2012, o Município precisará habilitar o PLHIS na Caixa Econômica Federal de forma célere. Para esses casos, a elaboração e habilitação do Plano poderão ser prorrogadas pelo prazo necessário para conclusão, a critério da Caixa.

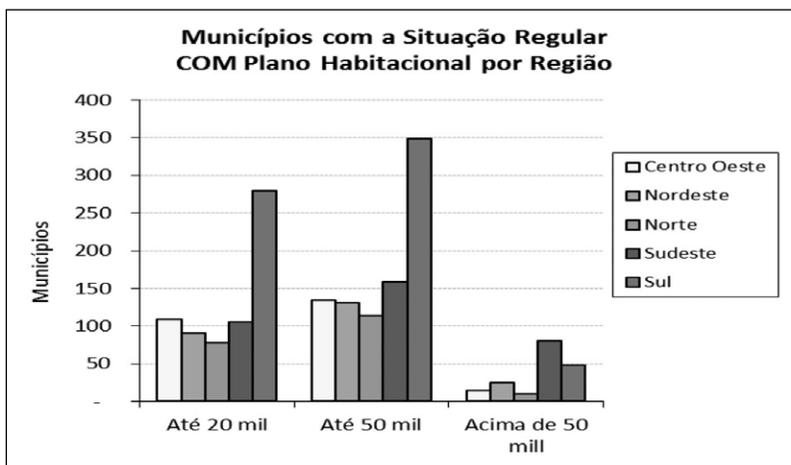
Aos demais Municípios que não se enquadram nas situações de desembolso, poderão apresentar e habilitar, **a qualquer tempo**, a Lei de criação de Conselho e Fundo de Habitação de Interesse Social e o Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS).

4.4. Cumprimentos das obrigatoriedades dos Municípios em relação à elaboração do Plano Local de Habitação

Os maiores índices de Entes municipais com situação regular com o PLHIS elaborado e/ou habilitado foram identificados na macrorregião Sul para a categoria de Municípios com população de até 50 mil habitantes, e no total foram habilitados, até o ano de 2014, 349 planos locais.

Já para o universo de Municípios com população acima de cinquenta mil habitantes destaca-se a macrorregião Sudeste, com 80 planos habilitados, seguida pelo Sul, com 49.

Gráfico 2 – Municípios regulares com Plano Local.

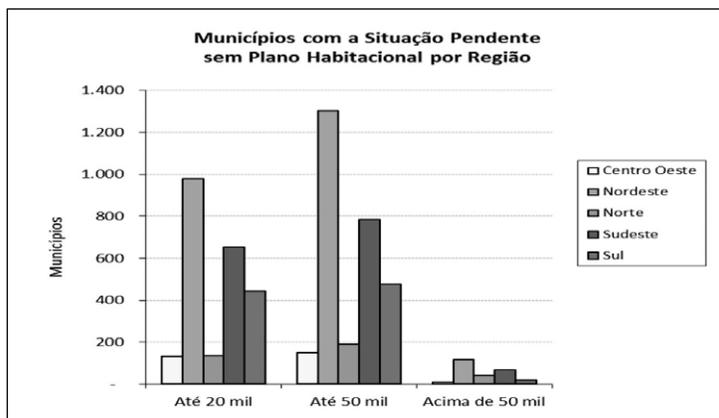


Fonte: Elaboração CNM (2014).

4.4.1. Situações de Pendência no SNHIS

Na categoria dos Municípios de pequeno porte que aderiram ao SNHIS, a CNM verificou que os aqueles localizados nas regiões Nordeste (1303) e Sudeste (784) apresentaram o maior percentual de pendência em relação a habilitação do plano local de habitação modalidade simplificada.

Gráfico 3 – Municípios sem plano Habitacional.



Fonte: Elaboração CNM (2014).

Esses índices de pendências apontam para um perfil de Municípios em que a gestão do setor habitacional é recente e em muitos deles inexistente órgão ou departamento específico voltado ao planejamento e à gestão territorial, além de fragilidades do corpo técnico, falta de recursos próprios e escassos incentivos do governo federal para o fortalecimento da gestão urbana local.

Importante considerar que as pesquisas que estratificam o porte populacional não podem ser analisadas de forma homogênea, uma vez que há diferenças significativas de capacidade administrativa e técnica municipal. Ou seja, deve-se considerar a localização desses Municípios, a capacidade administrativa e o seu papel na rede urbana dadas as diferentes realidades. Por exemplo, é importante verificar se o Município com porte populacional de até 50 mil habitantes integra uma região metropolitana ou encontra-se localizado em espaços interioranos.

Ademais, para o porte com população de até 20 mil habitantes, sabe-se que não é obrigatória a elaboração do Plano Diretor, conforme dispõe a Lei 10.257/2001. Desse modo, a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, em certa medida, apresenta-se como um primeiro exercício de elaboração de planos para atendimento de obrigаторiedades na área de desenvolvimento urbano.

4.4.2. Dificuldades para a habilitação do Plano Local

Em vista da baixa adesão dos Municípios na habilitação dos planos locais, faz jus a verificação junto aos gestores locais das causas ou situações que inviabilizam a regularidade do Ente no SNHIS.

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou contato com os Municípios que ainda não tinham habilitado o PLHIS-Simplificado nos meses de abril e maio de 2014, e foi possível agrupar os relatos das dificuldades em dois grandes grupos.

Para fins metodológicos, o contato da CNM com os gestores municipais foi realizado a partir da consulta à base de dados do Ministério das Cidades dos Municípios inseridos na categoria modalidade simplificada que apresentaram situação pendente na categoria habilitação PLHIS até maio de 2014. Dentre as dificuldades, as mais recorrentes foram as seguintes:

- levantamento de dados da situação institucional e administrativa da habitação, principalmente para a mensuração de áreas destinadas à Habitação de Interesse Social e ao cadastro de famílias atualizado.
- caracterização e mapeamento dos assentamentos precários e identificação do déficit habitacional local e da demanda habitacional, isto é, a projeção de futuras ações na área de habitação.
- mecanismos institucionais de participação e controle social. Uma parcela significativa dos Municípios com população de até 20 mil habitantes é desprovida de mecanismos de controle social.

5. SITUAÇÃO DE REGULARIDADE NO SNHIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

A CNM também identificou dificuldades dos Estados em relação ao cumprimento das obrigatoriedades no SNHIS. Vale lembrar: todos os Estados aderiram ao SNHIS, porém, um número significativo apresenta pendências no SNHIS, bem como os Municípios, em especial, na elaboração ou habilitação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS).

Quadro 2 – Situação de regularidade dos Estados no SNHIS.

UF	Adesão	Lei de Fundo	Lei de Conselho	PEHIS
AC	X	X	X	X
AL	X	X	X	X
AM	X	X	X	X
AP	X	X	X	X
BA	X	X	X	X
CE	X	X	X	X
DF	X	X	X	X
ES	X	X	X	
GO	X	X	X	X
MA	X	X	X	X
MG	X	X	X	X
MS	X	X	X	X
MT	X	X	X	X
PA	X	X	X	X
PB	X	X	X	
PE	X	X	X	X
PI	X	X	X	X

PR	X	X	X	X
RJ	X	X	X	X
RN	X	X	X	
RO	X	X	X	
RR	X	X	X	X
RS	X	X	X	X
SC	X	X	X	X
SE	X	X	X	X
SP	X	X	X	X
TO	X	X	X	X

Fonte: Brasil, 2014.

Considerando o estudo realizado pela CNM no ano de 2012, apontavam-se 12 Estados em situação de pendência, sobretudo em relação à elaboração do Plano Estadual de Habitação, quais sejam: AP, MA, MS, MT, PI, PR, SE, TO, ES, PB, RN e RO.

No ano de 2014, observa-se que os Estados do AP, MA, MS, MT, PI, PR, SE e TO elaboraram o plano de habitação e encontram-se regulares no Sistema. Vale lembrar que alguns desses Estados ainda não entregaram o relatório de gestão ou esse relatório ainda não foi confirmado pela Caixa Econômica Federal, haja vista que o sistema ainda identifica alguns Estados como pendentes, apesar de constarem todos os itens obrigatórios cumpridos, conforme determina a legislação.

Ainda constam em situação pendência relativa à elaboração do Plano Estadual de Habitação os seguintes Estados: ES, PB, RN e RO.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS¹²

Apresentados e analisados os aspectos mais relevantes sobre o SNHIS e os seus condicionantes a serem atendidos para assegurar a regularidade dos Municípios, Estados e os Distrito Federal no Sistema, cabem aqui algumas conclusões.

O que pode ser observado é que os Municípios com população de até 20 mil habitantes que integram o SNHIS na categoria de até 50 mil habitantes iniciam um processo complexo de elaboração do plano habitacional, contudo o fazem sem minimamente obter subsídios técnicos e administrativos que lhes possibilitem a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social de modo que as ações estejam articuladas ao enfrentamento da questão habitacional.

A CNM reforça a gravidade das dificuldades de adequação do Ente municipal ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tanto que o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social vem prorrogando prazos, por meio de Resoluções, para a apresentação dos mecanismos obrigatórios, em especial o PLHIS.

As fragilidades podem ser evidenciadas no momento em que diagnostica o não cumprimento das exigências. Essas prorrogações são na verdade um placebo, pois não resolvem aquilo que está na base do problema, ou seja, a necessidade de uma reavaliação das dificuldades do Ente municipal em atender às exigências do SNHIS e uma melhor assistência do governo federal para que os Municípios possam garantir a efetividade e a articulação do funcionamento desses mecanismos para uma política habitacional mais coesa com sua realidade.

12. Os dados apresentados na pesquisa foram consultados da base do Ministério das Cidades referente a junho de 2014.

Ademais, alerta-se para a exigência da provisão de leis e da instituição de planos para o Ente municipal com a premissa de melhor planejar os serviços urbanos sem levar em consideração as já evidenciadas dificuldades técnicas e orçamentárias.

Há uma proliferação de instituição de planos e de programas para os Municípios em diversas políticas setoriais sem qualquer previsão de articulação. Como exemplo, a CNM cita algumas leis que fixaram, em caráter de obrigatoriedade, a instituição de planos como condição para o Ente municipal acessar recursos federais:

- Lei 11.124/2005 – elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social;
- Lei 11.445/2007 – instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico. A esfera municipal deverá elaborar até 31 de dezembro de 2015 o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Lei 12.587/2012 – institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e obriga os Municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem o plano municipal de mobilidade urbana até 2015;
- Lei 12.608/2012 – institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e trata da elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil.

Embora grande parte dos planos sinalize a articulação com o Plano Diretor, eles são tratados de forma fragmentada e, em geral, condicionam a obrigatoriedade de Fundos e Conselhos sem que esses mecanismos estejam de fato articulados na própria esfera federal para a execução orçamentária.

Ao tornar obrigatória a instituição de inúmeros planos, conselhos e fundos mesmo diante das visíveis dificuldades e pendências municipais, iniciativas como essas geram um esvaziamento do objetivo vislumbrado, que é o planejamento e o crescimento ordenado e sustentável das cidades.

A CNM entende que são importantes e eficientes as tarefas de se diagnosticar e planejar as áreas de habitação, transporte, saneamento, entre tantas outras essenciais. Contudo, isso deve estar condicionado às capacidades administrativas e técnicas do Ente municipal, além da corresponsabilização dos governos federal e estaduais em assistir os Municípios, tendo em vista a verticalização das políticas públicas.

Conclui-se que para a instituição dessas políticas é fundamental rever a estrutura de mecanismos obrigatórios em associação à capacidade financeira, técnica e administrativa dos Municípios.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Ministério das Cidades, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Ministério das Cidades. *PlanHab – Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

_____. Ministério das Cidades/CEM-Cebrap. *Capacidades administrativas, deficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

_____. Ministério das Cidades/CEM-Cebrap. *Capacidades administrativas dos Municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *O atual cenário das políticas do setor habitacional: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. Estudo Técnico. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2012.

FRANÇA, Karla. A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a adesão dos Municípios com população até 50 mil habitantes. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2015. Disponível em: «<http://www.cnm.org.br>». Acesso em: 28 abr. 2015.