

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2013-2016

Habitação

Política Nacional de Habitação



Volume 13

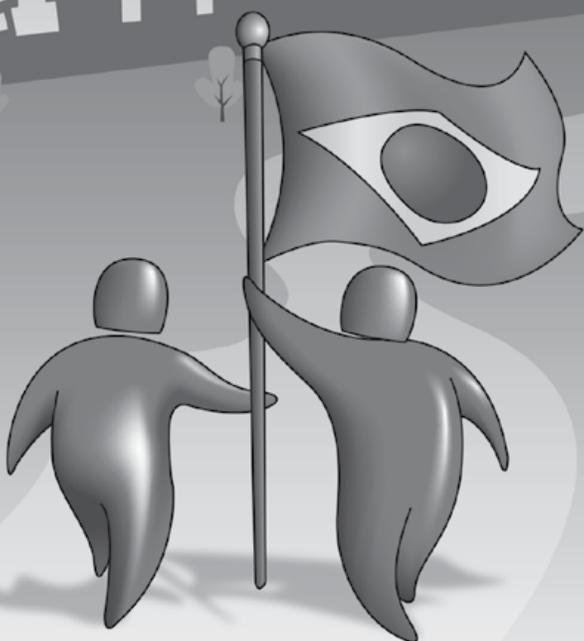


COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2013-2016

Habitação

Política Nacional de Habitação



Volume 13

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2012. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Autoria:

Karla França

Editoria Técnica:

Elena Pacita Lois Garrido

Supervisão Editorial:

Jamille Lavale de Carvalho Henriques de Moura

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria Executiva:

Elena Pacita Lois Garrido

Gustavo de Lima Cezário

Jeconias Rosendo da Silva Júnior

Moacir Luiz Rangel

Revisão:

Keila Mariana de A. Oliveira

Ilustrações:

Lincoln Moreira de Castilho Pires

Diagramação:

Themaz Comunicação Ltda.

Ficha Catalográfica

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Habitação: Política Nacional de Habitação. – Brasília: CNM, 2012.

56 páginas.

ISBN 978-85-99129-67-8

1. Gestão municipal. 2. Política Nacional de Habitação de Interesse Social. 3. Plano Local de Habitação de Interesse Social. 4. Programa Minha Casa, Minha Vida. 5. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. I. *Título: Habitação: Política Nacional de Habitação.*

Todos os direitos reservados à:



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Brasília/DF – CEP: 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

Site: www.cnm.org.br E-mail: atendimento@cnm.org.br

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2013-2016

Habitação

Política Nacional de Habitação

Volume 13

Brasília/DF, 2012.

Conselho Diretor CNM – Gestão 2012-2015

Presidente – **Paulo Roberto Ziulkoski**

1º Vice-Presidente – **Humberto Rezende Pereira**

2º Vice-Presidente – **Douglas Gleen Warmling**

3º Vice-Presidente – **Laerte Gomes**

4º Vice-Presidente – **Ângelo José Roncalli de Freitas**

1º Secretário – **Jair Aguiar Souto**

2º Secretário – **Rubens Germano Costa**

1º Tesoureiro – **Joarez Lima Henrichs**

2º Tesoureiro – **Glademir Aroldi**

PALAVRA DO PRESIDENTE

Prezado(a) Gestor(a),

Há oito anos, foi instituída a Política Nacional de Habitação (PNH), que criou uma série de instrumentos para viabilizar sua implantação e possibilitar a retomada do financiamento habitacional para a oferta de moradia de interesse social para a classe de renda baixa. Dentre esses instrumentos, destaca-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) é constituído em dois âmbitos de atuação da PNH. 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, que é o foco deste material. O outro é o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), com o objetivo de atender e reduzir a demanda da população de classe média aos financiamentos públicos.

Assim, ao iniciar seu mandato, vários aspectos devem ser observados. O horizonte de obrigações a serem cumpridas no âmbito do SNHIS e as demandas do seu Município relacionadas ao setor de habitação que possibilitem identificar as vantagens e as desvantagens da adesão do Município no SNHIS.

A ideia é apresentar, de modo simples e objetivo, o conjunto de ações que devem ser executadas pelo Município para o cumprimento das obrigações contidas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como algumas sugestões para o Município regularizar sua situação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) espera que as informações relacionadas à habitação contidas neste material possam ser úteis e possam ajudar nas decisões que deverão ser tomadas a partir do dia 1º de janeiro de 2013.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	13
2. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH: CONTEXTUALIZAÇÃO.....	16
2.1 Tipologia do PLANHAB	16
2.2 O que é o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS? 18	
2.2.1 Como Aderir ao SNHIS?	18
2.2.2 O Município Aderiu ao SNHIS. E Agora, o Que Fazer?.....	19
3. AS OBRIGAÇÕES DO ENTE MUNICIPAL SOBRE A ADESÃO AO SNHIS	20
3.1 A Criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – Flhis.....	20
3.2 A Criação do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – CGFlhis	20
3.3 A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – Plhis ..	21
3.4 Por onde iniciar o Plhis?	24
3.5 Caminhos para a construção de Boas Práticas na Gestão Habitacional Municipal	24
3.6 O que deve conter o Plhis?	25
3.7 As Barreiras	27
3.8 Caso o Município tenha feito sua Adesão e esteja com Pendências, o que fazer?	28
3.8.1 Alternativas	29
3.8.2 Se o Município não possui Planta Cadastral Atualizada e Base Georreferenciada.....	30
3.9 Benefícios da elaboração do Plhis.....	30

4. O HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL	33
5. PROGRAMAS EXISTENTES NA ÁREA DE HABITAÇÃO.....	36
5.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.....	36
5.1.1 Linhas e Programas PMCMV.....	37
5.2 Quais são os Programas Habitacionais implementados pelos Municípios?.....	39
5.2.1 Documentos úteis.....	44
6. O QUE VEM POR AÍ EM 2013	45
6.1 A Tramitação do PL 3057/2001 – a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana	48
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

1. APRESENTAÇÃO

No Brasil existe uma gama de projetos, programas e leis que são instituídos a cada ano com o objetivo de mitigar os problemas urbanos e fomentar o desenvolvimento social. Referem-se a políticas ou programas cuja premissa prevê uma articulação, o que na prática não ocorre, porque é reduzido o número de mecanismos e incentivos voltados para esse fim.

Na primeira década do século XXI, houve importantes políticas em âmbito nacional para o enfrentamento da questão urbana e o desenvolvimento social, como é o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT, do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, da Política Nacional de Saneamento Básico – Plansab, da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, da Política Nacional de Logística e Transportes – PNLT, do Plano Nacional de Turismo – PNT, da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC.

A retomada das políticas econômicas e de desenvolvimento social revela um aumento significativo de financiamento nos setores sociais, propiciando uma melhoria nestes indicadores sociais.

Conseqüentemente, as diversas proposições de políticas também explicitam uma série de adequações nos Estados e, sobretudo, nos Municípios, uma vez que, ao se inserirem nessas políticas, estes também precisam cumprir determinadas exigências. Uma delas é a instituição de planos e programas em caráter de obrigatoriedade, como o plano local de habitação de interesse social, o plano de resíduos sólidos, o plano de saneamento básico municipal e o plano de mobilidade urbana (2012-2015). E para a implantação da PNPDEC,



exige-se a elaboração do plano de contingência de proteção e defesa civil (no prazo máximo de um ano) e do plano de implantação de obras e serviços.

Com tais obrigações, propõe-se dotar os Estados e os Municípios de instrumentos para melhoria da gestão, ordenamento e qualidade de vida da população. Contudo, há de se destacar a realidade dos entes, o que perpassa desde a ausência ou precariedade de corpo técnico, até dificuldades orçamentárias, que fragilizam a definição de estratégias eficientes para a elaboração e, sobretudo, para a implementação dos planos.

A Política Nacional de Habitação – PNH, instituída pelo Ministério das Cidades em 2004, apresenta uma série de instrumentos criados para viabilizar sua implantação e efetividade. Dentre esses instrumentos destacam-se o Sistema Nacional de Habitação – SNH, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. Os subsídios, para o enfrentamento do *deficit* habitacional com a instituição da PNH via Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, referem-se à articulação da cooperação entre os entes baseada em recursos previstos no Fundo Nacional e nos respectivos fundos estaduais e municipais. Entretanto, existem fragilidades para a efetividade das políticas e dos programas habitacionais via SNHIS.

As orientações aqui apresentadas destinam-se a apontar as principais diretrizes e obrigadoriedades do ente municipal no SNHIS.

Nesse sentido, pretende-se informar aos novos gestores as diretrizes centrais do setor de planejamento e desenvolvimento urbano na área de habitação de interesse social, acerca dos seguintes itens:

- a. apresentação dos mecanismos obrigatórios do SNHIS;
- b. identificação das dificuldades dos Municípios brasileiros de até 50 mil/habitantes, que instituíram os instrumentos



- obrigatórios, e informações sobre a situação do seu Município no SNHIS;
- c. obrigatoriedade, em 2013, da implantação dos instrumentos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº. 12.608/2012) e, por fim,
 - d. proposições e alternativas para os Municípios no setor habitacional.

Some-se a isso o compromisso da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, em colaborar com as orientações dos programas de habitação, bem como informar a situação do ente municipal frente às obrigações dos dispositivos obrigatórios da Política Nacional de Habitação.

Além disso, em 2013, as prefeituras devem elaborar os planos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, podendo, para isso, contar com o apoio da equipe de desenvolvimento territorial da CNM, para auxiliar os gestores municipais com alternativas possíveis para distintas realidades.



2. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH: CONTEXTUALIZAÇÃO

Com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, ocorreu a estruturação da PNH, sancionada em 2004. Esta instituiu uma série de mecanismos e recursos financeiros para a provisão da habitação e redução de *deficit* habitacional brasileiro, em articulação com as premissas do PlanHab.



Veja a seguir a tipologia dos Municípios brasileiros no PlanHab.

2.1 Tipologia do PLANHAB

A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrôpoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul. Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades-polo em suas respectivas regiões.
C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste. Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e Municípios com mais de 100 mil habitantes



D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul. Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.	Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes
E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste. Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades-polo situadas em microrregiões de menor dinamismo.	
F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do País. Têm mais condições de enfrentar o <i>deficit</i> com recursos próprios.	
G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.	Municípios com população com menos 20 mil habitantes
H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto <i>deficit</i> habitacional relativo	
I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos.	
J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	
K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.	

Fonte: MCidades, 2009.

Com a implementação da PNH, foi instituído o SNH, constituindo dois âmbitos de atuação da PNH. O primeiro é o Subsistema de Habitação de Interesse Social – Shis, 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. Nesse âmbito de atua-



ção, o objetivo é atender à demanda da população de classe média aos financiamentos públicos e reduzi-la.

O SNHIS, criado pela Lei nº 11.124/2005, obriga a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS possui como objetivo implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Hoje, o SNHIS é o centralizador dos projetos e programas relacionados à habitação de interesse social, com recursos advindos do FNHIS.

2.2 O que é o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS?

É um sistema voltado para habitação de interesse social, cuja adesão é voluntária, mas condição para o acesso aos seus recursos.



2.2.1 Como Aderir ao SNHIS?

O primeiro passo é a assinatura do termo de adesão, pois é por meio deste instrumento que se formaliza no Ministério das Cidades a inserção ao SNHIS. A inserção do ente ao SNHIS é confirmada após a publicação do extrato no Diário Oficial da União (DOU).

A assinatura do termo de adesão implica os seguintes compromissos no âmbito dos Estados, DF 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.

Alguns Municípios de pequeno porte – aqui compreendidos aqueles com população de até 50 mil habitantes e densidade inferior a 80 hab./km² – podem enfrentar problemas que fragilizam a elaboração de estratégias eficientes para o cumprimento das obrigações. Como exemplos, podem ser citados fatores como ausência ou precariedade de corpo técnico e também dificuldades de planejamento orçamentário. Daí a importância das orientações aqui apresentadas.

2.2.2 O Município Aderiu ao SNHIS. E Agora, o Que Fazer?

Bem, a adesão ao SNHIS é confirmada, como já referido, após a publicação em DOU.

Após a publicação, o Município precisa verificar a situação do setor habitacional, tendo em vista a necessidade de atender àquelas exigências que constam no termo.



3. AS OBRIGAÇÕES DO ENTE MUNICIPAL SOBRE A ADEÇÃO AO SNHIS

Para relembrar e detalhar as obrigações do ente municipal sobre a adesão ao SNHIS, apresenta-se abaixo o passo-a-passo de como o Município deve proceder e os aspectos a serem observados nesta adesão.

3.1 A Criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – Flhis

O Município precisa criar o Flhis. Por quê?

Além de estar cumprindo uma das exigências do SNHIS, com a criação do fundo local o Município vai prever a destinação dos seus recursos próprios ao fundo, que estarão alocados em unidade orçamentária específica.

O fundo obrigatoriamente deve ser criado por lei municipal. Se o Município aderiu ao SNHIS, é preciso verificar a lei de criação do fundo. Isso obriga o Município a elaborar seu planejamento destinando recursos ao fundo local de habitação de interesse social. Além disso, deve instituir o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – CGFlhis.

3.2 A Criação do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – CGFlhis

O conselho gestor local deve ser criado por lei. É composto por



representantes de entidades públicas, privadas, segmentos da sociedade como os movimentos sociais ligados ao setor habitacional. A representatividade desses diversos segmentos garante a natureza participativa. Recomenda-se que 25% das vagas do conselho sejam de segmentos vinculados aos movimentos sociais.

É a partir do conselho de gestores locais que serão debatidos os critérios e prioridades para as linhas de ação em seu 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, os recursos previstos, a alocação desses recursos, bem como as condições para os subsídios. Deve ainda promover audiências públicas para o debate dos critérios, das metas e aprovação do Plano Local de Habitação de Interesse Social – Plhis. Este instrumento pode fortalecer as ações participativas no que tange à área de habitação no Município.

3.3 A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – Plhis

O Plhis é uma das obrigações do ente que aderiu ao SNHIS.

A elaboração em caráter de obrigatoriedade do Plhis para os Municípios que integram o SNHIS visa ao mapeamento, à organização, à implementação e à gestão das demandas específicas municipais articuladas ao financiamento e subsídios que possibilitem a consolidação da PNH.

Em decorrência de dificuldades de ordem financeira e técnica, sobretudo para os 3.846 Municípios que possuem até 50 mil habitantes que não receberam recursos do FNHIS, para a elaboração do Plhis, o Ministério das Cidades elaborou a Instrução Normativa 15, que permitiu a opção pelo Plhis-Simplificado. Para tanto, promoveu cursos de capacitação na modalidade à distância. Por exemplo, por meio do



curso intitulado “Planos Locais de Habitação de Interesse Social – EAD PLHIS”, ofertado em duas edições, promovendo a capacitação de 4.660 representantes dos entes que aderiram ao SNHIS.

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

a) Completa:

No manual do Ministério das Cidades existem orientações gerais para a elaboração do Plhis – modalidade completa. Nesta 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.

O plano de ação integra as estratégias do ente municipal para o enfrentamento do *deficit* habitacional qualitativo. Ademais, os Municípios com população superior a 50 mil habitantes devem elaborar o Plhis inserindo os cenários, metas, estratégias, avaliação e monitoramento para medir as mudanças que a implementação da política habitacional gerará na qualidade de vida da população e na economia.

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 SNHIS;
- Não ter elaborado o Plhis;



- Não ter recebido recursos para a elaboração do Plhis advindos do FNHIS.

Essa modalidade possibilita o diagnóstico do setor de habitação a partir de linhas norteadoras que constam no formulário de preenchimento.

Os Municípios aptos a elaborar o Plhis-Simplificado devem acessar o formulário disponibilizado no site do Ministério das Cidades, para inserir as informações de mapeamento e caracterização do setor habitacional que foram identificadas na esfera local.

Os Municípios que atendem aos critérios para a elaboração do Plhis-Simplificado constam no link: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/PLHIS/Universo_03_10_2011.pdf

No que se refere à obrigatoriedade do Plhis, para os Municípios abrangidos na modalidade simplificada (população até 50 mil habitantes), o prazo final para habilitação no Ministério das Cidades foi junho de 2012. Para os Municípios inseridos na modalidade completa, o prazo é até dia 31 dezembro de 2012.

É necessário, portanto, que cada Município verifique sua situação diante do SNHIS, para cumprimento de suas obrigações.

Para verificar a situação no SNHIS, consulte o *link*: <http://www4.cidades.gov.br/plhis/src/sistema/index>.

Os Municípios que integram o SNHIS, já possuem *login* e senha para inserir os documentos solicitados. O gestor pode recuperar o *login* e senha do Município acessando o link do Município ou



solicitando diretamente ao Ministério das Cidades através do número de telefone: (61) 2108-1000.

3.4 Por onde iniciar o Plhis?

O primeiro passo para a elaboração do Plhis é o levantamento do diagnóstico do setor de habitação no Município.

O diagnóstico possibilita à equipe técnica do Município identificar o *deficit* habitacional qualitativo e os diferentes tipos de inadequação habitacional, considerando as características ambientais, urbanísticas, sociais e fundiárias.

3.5 Caminhos para a construção de Boas Práticas na Gestão Habitacional Municipal

O primeiro passo é verificar se há uma equipe técnica responsável por esse setor no Município. Em vários Municípios, em especial os de pequeno porte, não é comum a prefeitura dispor de uma secretaria específica para a habitação ou um corpo técnico permanente. Há casos em que as demandas do setor encontram-se descentralizadas, sendo da competência da secretaria de obras ou da assistência social.

Considerando-se isso, para mapear a situação habitacional do Município, cabe iniciar respondendo a questões simples como as seguintes:

- a. O Município possui secretaria ou órgão que responde pela habitação?
- b. O Município dispõe de corpo técnico especializado?
- c. O Município possui base de dados atualizada do setor de habitação?
- d. E plantas cadastrais e mapas atualizados?
- e. O Município possui Lei do Perímetro Urbano?



O levantamento da situação do seu Município referente ao setor da habitação não é apenas para atender às exigências do SNHIS, mas para que as ações planejadas no setor de habitação sejam efetivamente adequadas à realidade em questão. Não é viável elaborar planos ou programas de habitação sem vislumbrar a realidade do Município. Não se trata de um olhar pontual, mas de um olhar especializado, que procura planejar para suprir as necessidades habitacionais do hoje e planejar o futuro, para a demanda habitacional.

A primeira tentativa dos gestores de procurar atender às exigências dentro do prazo do SNHIS é contratar uma equipe especializada.



Para não onerar os poucos recursos dos cofres municipais, convém estabelecer parcerias com centros universitários para a viabilização de uma equipe técnica responsável pelas orientações.

Outra possibilidade é buscar consórcios com os demais Municípios que passam pela mesma situação, ou seja, buscar acordos coletivos entre Municípios para a contratação de um corpo técnico. Isso possibilitará uma redução de gastos e o fortalecimento de parcerias.



Deve-se, contudo, lembrar que o fato de o Município contratar uma equipe técnica para a elaboração do Plhis não exige a participação ativa dos gestores municipais. É importante que a prefeitura planeje o setor de habitação a médio e longo prazo, para facilitar a instrumentalização do fundo, do conselho e dos relatórios.

3.6 O que deve conter o Plhis?

Para a elaboração do Plhis, em primeiro lugar, deve-se realizar um diagnóstico do setor habitacional no Município. Sem o diagnóstico, as ações de planejamento habitacional serão ineficientes.



É importante elaborar um plano de ação para o setor habitacional embasado no diagnóstico da realidade.

Este diagnóstico deve conter:

- a. Informações do *deficit* e inadequação habitacional;
- b. Mapeamento e identificação dos assentamentos precários, quantidade de famílias, localização;
- c. Identificação das características urbanísticas, ambientais, fundiárias e socioeconômicas;
- d. Identificação dos assentamentos precários e levantamento de suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias.

Com isso, pode-se dimensionar as necessidades habitacionais e estimar o valor necessário e a meta a ser atingida.

Esse levantamento permitirá a elaboração do plano de ação do setor habitacional.

Do plano de ação, devem fazer parte:

- a. As diretrizes e os objetivos da política local de habitação;
- b. Linhas programáticas e ações;
- c. Metas a serem alcançadas e estimativas dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando-se as fontes existentes; e
- d. Indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.



3.7 As Barreiras

Com essas informações sobre o que é o Plhis, como ele deve ser elaborado e quais os caminhos para a sua elaboração, a princípio, o trabalho pode ser iniciado. Antes disso, porém, é preciso atentar para as diferentes realidades municipais; por um lado, há prefeituras que já possuem corpo técnico para a execução da política habitacional e estudos que contribuem para o planejamento, ao passo que, para outras prefeituras, é preciso organizar a estrutura administrativa e técnica para atender às exigências da política habitacional.

Isso porque, apesar de se contar com uma série de publicações do Ministério das Cidades e com a oferta dos cursos de capacitação na modalidade a distância para a elaboração do Plhis, enfrentam-se algumas dificuldades quanto à efetividade da política de habitação em seu contexto geral. Desde a aprovação da Lei 11.124/2005, foram prorrogados sistematicamente os prazos finais de encaminhamento do Plhis ao Ministério das Cidades, seja na modalidade completa ou simplificada. E o que se observa hoje é que até o momento apenas 966 Municípios o fizeram.



Cabe ao gestor refletir sobre as vantagens em aderir ao SNHIS, no que diz respeito tanto aos ganhos sociais quanto às contrapartidas dos Municípios – o atendimento às obrigações e o custos impostos a essas exigências.

Como já referido, os Municípios que não aderirem ao SNHIS não recebem recursos destinados à habitação de interesse social provenientes do FNHIS.

Logo, para a adesão do Município, o gestor precisa conhecer a realidade do setor da habitação em seu Município.



3.8 Caso o Município tenha feito sua Adesão e esteja com Pendências, o que fazer?

Primeiramente, é preciso esclarecer quais seriam essas pendências, por exemplo, se o Município não instituiu o fundo, o conselho de habitação de Interesse social ou se o Plhis não foi habilitado.

É preciso esclarecer que se o Município pertence à categoria Plhis –modalidade completa, o prazo de entrega do Plhis foi definido como 31 de dezembro de 2012.

Portanto, no início do seu mandato, o gestor deve verificar a situação do seu Município no SNHIS.

Após isto e se constarem pendências, é preciso verificar os prazos para a regularização.

Em agosto de 2012, após levantamento realizado pela CNM, verificou-se que 1.504 Municípios na modalidade-simplificada – com população de até 50 mil habitantes – que aderiam ao SNHIS, não haviam entregado o Plhis.

Existe uma diversidade de fatores que levam os Municípios a não elaborar o Plhis-modalidade simplificado. Dentro do universo de Municípios de até 50 mil habitantes, as situações de pendente – para aqueles que não atenderam às exigências do SNHIS – variam conforme o perfil do Município.

Em linhas gerais, os Municípios de até 20 mil habitantes que possuem uma taxa de urbanização inferior a 40% e que aderiram ao SNHIS não avançaram nos critérios do SNHIS em decorrência das dificuldades técnicas em realizar as exigências e da ausência de instrumentos urbanísticos e de instituição de departamento responsável pela área de habitação nestes Municípios, somando-se a isso a predominância também de moradia na área rural.

Nesse sentido, a CNM está negociando novos prazos para elaboração e habilitação do Plhis, no Ministério das Cidades, haja vista



as exigências de um plano na área de habitação para ações futuras; da destinação de fonte de recursos para o fundo local; do encerramento de vários mandatos de prefeitos e da renovação do quadro municipal no ano de 2012 que podem agravar a continuidade dos programas destinados à Habitação.

3.8.1 Alternativas

Caso o Município apresente dificuldades para cumprir as exigências de elaboração do Plhis em função da ausência de base de dados atualizada do setor de habitação, sugere-se ao gestor que verifique:



- a. as bases do IBGE para assentamentos precários;
- b. a base de dados da Fundação João Pinheiro para o *deficit* Habitacional e;
- c. o estudo dos “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/ Cebrap.



Essas bases, embora apresentem metodologias diferentes, visam auxiliar o gestor no mapeamento da situação de precariedade habitacional no Município, mas são necessárias a atualização dos dados e a adequação à situação do Município.

A verificação do *deficit* qualitativo apenas é apreendida na escala municipal. Portanto, somente nessa escala é viável mapear situações emergenciais de remoções, adequações de determinados bairros além da previsão da demanda habitacional – o *deficit* habitacional a ser enfrentado e as estimativas das demandas futuras.



3.8.2 Se o Município não possui Planta Cadastral Atualizada e Base Georreferenciada

Como a maioria dos pequenos Municípios não possui corpo técnico nem recursos para levantamentos georreferenciados, sugerem-se as seguintes alternativas para mensurar a situação de precariedade habitacional (elas são menos onerosas que o georreferenciamento):

a) **Levantamento Topográfico Cadastral** – são levantamentos realizados a partir de visitas a campo realizadas por especialistas. O levantamento das informações realizado nas visitas técnicas *in loco* possibilita a identificação e delimitação das áreas de precariedade, e, posteriormente, o levantamento topográfico subsidiará a construção da planta cadastral.

b) **Aerofotogrametria** – é a aquisição de fotos aéreas do perímetro urbano do Município. Ela pode ser negociada com as agências estaduais e governamentais que o tenham feito anteriormente. Certamente, por intermédio de convênio é possível adquiri-las. Como as fotos podem estar desatualizadas, é necessária a atualização. É possível realizar a atualização das fotos através de vistorias, imagens de satélite e levantamento a campo.

Como se vê, uma série de métodos pode ser mesclada para a criação ou atualização da planta cadastral do Município, evitando, assim, onerar os cofres públicos.

3.9 Benefícios da elaboração do Plhis

A elaboração do Plhis pode vir a ser um instrumento de fortalecimento de gestão municipal participativa. Por ser um amplo processo, permite dimensionar e levar em consideração



as especificidades das capacidades institucionais dos Municípios. Isto porque podem apresentar distintas situações diante das exigências do SNHIS.

Nesse sentido, se faz necessário que o gestor avalie as diretrizes locais de habitação estabelecidas pelo Município para verificar as vantagens e desvantagens em cumprir as exigências do Plhis-SNHIS.

Uma das dificuldades do ente municipal em cumprir as exigências de elaboração do Plhis (item 3.6) diz respeito às bases de dados (estatísticas, orçamentárias, de cadastros de outros setores da gestão municipal), uma vez que em Municípios de pequeno porte (até 50mil habitantes) essas, se existentes, não estão concentradas de maneira a facilitar um diagnóstico ou tampouco subsidiar a elaboração do Plhis.

Como exemplo de base de dados acessível para o diagnóstico da área de habitação local e para elaboração do Plhis, citam-se as informações constantes no cadastro único mantido pelo setor municipal de assistência social, que poderá auxiliar o Município no levantamento do quantitativo de assentamentos precários e do *deficit* habitacional qualitativo urbano e rural.

Além disso, deve ser lembrado que as orientações da PNH são significativas para as áreas urbanas e, sobretudo, para Municípios de grande porte e/ou metropolitanos, a despeito das situações de *deficit* habitacional em alguns Municípios localizados predominantemente em áreas rurais.

Desse modo, ao se tratar de dificuldades municipais, é essencial um olhar plural sobre a realidade urbana no Brasil com base na tipologia dos Municípios. Ou seja, as dificuldades e os índices de *deficit* habitacional são mais agudos em determinado grupo do que em outros, isso sem contar as dificuldades do cumprimento às exigências do SNHIS.

Dos 5.563 Municípios brasileiros, apenas 571 Municípios con-



seguiram atender às exigências do SNHIS, isto é, termo de adesão publicado, fundo e conselho local institucionalizado por lei e o Plhis elaborado. Desses 571 Municípios, em sua maioria são Municípios com população superior a cinquenta mil habitantes ¹.



¹ Informações consultadas em Capacidades Administrativas dos Municípios. Disponível no site www.cidades.gov.br.



4. O HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Ano	Ações
1964-1986	Período do Regime Militar (Estado central e tecnocrático) políticas de caráter nacional e nacionalistas
1964	Criação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação – SFH
1965	Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfau, com o objetivo de regular a produção da habitação e promover o planejamento local integrado – princípios de racionalidade da organização espacial visando ao processo produtivo
1966	Criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – (FGTS, com o objetivo de financiar a habitação de interesse social
1967	Constituição brasileira de perfil autoritário e centralizador que ignorava a natureza predominantemente urbana do País
1969	Definição na constituição da competência da União em viabilizar o desenvolvimento nacional – a questão urbana é tratada no Estado como um dos mecanismos
1971	Criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND



Ano	Ações
1974	Constituição da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas – RMs – Decreto-Lei 74.156 cria 9 RMs, tendo por finalidade propor o sistema nacional de RMs e a Política de Desenvolvimento Urbano. As RMs possuem papel relevante na estratégia de integração nacional
1975	Criação do II PND, que dedica capítulo para a questão urbana. Reconhecimento do Brasil urbano
1979	Constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Lei no 83.355, em substituição ao Serfhau e CNPU
1982	Divulgação pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB do documento Solo Urbano e Ação Pastoral, que traduz as pressões sociais e os profundos problemas enfrentados na questão urbana e habitacional
1983	Envio, pelo Executivo, ao Congresso, do Projeto de Lei – PL 775, espécie de “pai” do Estatuto da Cidade
1986	Extinção do BNH, Decreto-Lei 2.291, de 21 de novembro de 1986. Fragmentos do Plano Nacional de Saneamento – Planasa e SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa Econômica Federal Caixa. Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
1986-2003	Período democrático. Descentralização, enfraquecimento do papel do Estado central e crise econômica
1987	Criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
1988	A habitação passa para a competência do Ministério do Bem-Estar Social
1990	Criação do Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
1991	Paralisação completa dos investimentos em habitação do FGTS



Ano	Ações
1992	Iniciativa popular propõe FNHIS, aprovado 13 anos depois
1995	Retomada dos investimentos do FGTS e criação da Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento
1999	Criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República – PR
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade
2003 em diante	Criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. Elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Estado federado
2004	Criação do Programa Crédito Solidário, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social– FDS
2005	Aprovação da Lei 11.124, que cria o SNHS e o FNHS
2007	Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Saneamento e Habitação
2008	Aprovação da Lei 11.888, que garante assistência técnica gratuita à população de baixa renda
2009	Lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, com meta de construção de 1 milhão de moradias. Encaminhamento para finalização e lançamento do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, com o objetivo de contribuir para a extinção do déficit habitacional até 2023.

Fonte: IPEA, 2011.



5. PROGRAMAS EXISTENTES NA ÁREA DE HABITAÇÃO

5.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

Na última década, o Programa Minha Casa Minha Vida se constituiu como uma importante política para financiamento habitacional, redução do *deficit* habitacional e urbanização de assentamentos precários, sobretudo para a habitação de interesse social. Destaque-se que na segunda fase do PMCMV, em 2010, isto é, quando o programa foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, houve um substantivo acréscimo de 279 bilhões de reais nos valores de financiamento habitacional para o quadriênio 2011- 2014.

As linhas centrais do PMCMV são: a urbanização de assentamentos precários; a construção de unidades habitacionais; e o financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

O PMCMV possui programas de atendimento à questão habitacional tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais. Em linhas gerais, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD referentes ao ano de 2007, o *deficit* habitacional brasileiro é de 6,273 milhões de domicílios, sendo que 5,180 milhões – 82,6% – situam-se em áreas urbanas.

Do PMCMV, constam diferentes linhas e programas de financiamento para o enfrentamento da questão habitacional, com critérios e exigências em certa medida também diferenciados para a obtenção de recursos, em comparação com o SNHIS.

Portanto, PMCMV e SNHIS se constituem em duas formas



de provisão habitacional, em certa medida, com critérios diferenciados, o que também condiciona papéis diferenciados do ente municipal quanto a essas duas formas de provisão habitacional.

No programa Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Aphis, a execução ocorre direta ou indiretamente pelo proponente (Estado ou Município) e a forma de execução pode se dar de diversas formas, como por exemplo, pela administração direta, por empreitada global, mutirão ou autoconstrução, a serem disponibilizados pelos beneficiários com implicância de custo ou não. Já para o PMCMV, o acompanhamento da execução não cabe ao ente proponente, mas sim às instituições financeiras ou agentes financeiros vinculados ao SFH ².

Segundo balanço do PMCMV-1 divulgado no ano de 2012, pelo Ministério das Cidades para Urbanização de Assentamentos Precários, as obras contratadas somam 15,299 bilhões de reais, para cumprimento da meta selecionada para o grupo dos Municípios localizados em regiões metropolitanas, inclusas as capitais e os de população superior a 150 mil habitantes, com recursos do Orçamento Geral da União –OGU e financiamento. Já o montante destinado para o FNHIS foi de 3,6 bilhões (contratados), um quantitativo inferior às obras selecionadas, que equivalem a 3,7 bilhões. Por sua vez, no balanço parcial do PAC-PMCMV-2 referente aos anos de 2011- 2014, para todas as faixas, o montante foi de 58,9 bilhões de investimentos pela Caixa Econômica Federal e 1,24 bilhões pelo Banco do Brasil.

5.1.1 Linhas e Programas PMCMV

- **Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU**

Tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas

² Informações consultadas em Comunicado do IPEA nº 146/2012



unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.

- **Financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS**

Atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.

- **Fundo de Arrendamento Residencial – FAR**

Atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 na área de atuação do FAR. Nesse sentido, existem Municípios vinculados a esta linha de atendimento do FAR.

- **Fundo de Desenvolvimento Social – FDS**

Atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos.

- **Oferta pública de recursos**

Atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o que denominamos PMCMV até 50 mil.

- **Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR**

Tem por objetivo subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).



5.2 Quais são os Programas Habitacionais implementados pelos Municípios?

Há uma série de estudos do Centro de Estudos da Metrópole – CEM, que identificaram ao longo da década de 2000 o peso dos programas habitacionais implementados pelos Municípios. Com destaque para: construção de unidades habitacionais, melhoria de unidades habitacionais, oferta de material de construção, oferta de lotes, regularização fundiária, aquisição de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos precários. Grande parte dos investimentos habitacionais está concentrada no PAC+ PMCMV 2 e no FNHIS vinculado ao SNHIS.

O Município tem acesso aos programas com recursos advindos do FNHIS desde a adesão ao SNHIS e o cumprimento das obrigações de adesão. Dentre os programas com recursos do FNHIS, destacam-se os programas vinculados à linha de “construção de habitações”.

Para o ano de 2012, o orçamento disponibilizado para financiamento com recursos advindos do FNHIS é de aproximadamente R\$ 869 milhões de reais, tendo sido já empenhados R\$ 310 milhões (36%).

No quadro abaixo, estão disponibilizados os programas habitacionais existentes:



Necessidade	Programação/Ação	Proponente	Fonte
Construção de Habitações	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil.	Fundo de Arrendamento Residencial –FAR
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	Fundo de Desenvolvimento Social – FDS
	Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e associações rurais	FNHIS



Necessidade	Programação/Ação	Proponente	Fonte
Aquisição de Habitação Nova	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Pessoa física/jurídica: proprietário de imóvel	FAR
	Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e associações rurais	FNHIS
Aquisição de Habitação Usada	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Pessoa física/jurídica: proprietário de imóvel	FAR
	Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e associações rurais	FNHIS



Necessidade	Programação/Ação	Proponente	Fonte
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS
	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
Aquisição de Material de Construção	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS
Aquisição de FNHIS Lote(s) Urbanizado(s)	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS



Necessidade	Programação/Ação	Proponente	Fonte
Produção de Lotes Urbanizados	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
Requalificação de Imóveis Urbanos	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FAR
	Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
Urbanização de Assentamentos Precários	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Intervenções em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS



Necessidade	Programação/Ação	Proponente	Fonte
Desenvolvimento Institucional	Intervenções em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
	Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS

Fonte: MCidades (2007).

5.2.1 Documentos úteis

1. Estudo realizado pelo Ministério das Cidades/CEM-CEBRAP intitulado Capacidades administrativas, *deficit* e efetividade na política habitacional. (http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/capacidades_administrativas_deficit_e_capacidade_no_Pol_habitacional.pdf).
2. Documento que agrega a legislação de cada programa habitacional (<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia-Básico-dos-Programas-Habitacionais.pdf>).
3. Banco de Referência do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/410-banco-referencial-de-plhis>).
4. POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares (www.ibge.gov.br).



6. O QUE VEM POR AÍ EM 2013

A Lei nº 12.608/2012 que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC é resultado da MP 547/2011 e visa promover o diagnóstico e prognóstico de prevenção e redução de desastres naturais.

Com a proposição de política de defesa civil, elenca-se uma série de estudos técnicos, como mapeamento e carta geotécnica municipal, a fim de identificar a gradação de situações de risco de desastres naturais e seus mecanismos motivadores.

A PNPDEC tem como objetivo a instituição do cadastro nacional de áreas suscetíveis a desastres ambientais bem como o monitoramento e alertas à sociedade para evitar ocupação, construção e emissão de alertas.

Para a efetividade do cadastro nacional de áreas propícias a desastres naturais e intervenções em áreas já identificadas e ocupadas, é essencial a articulação de empreendimentos e políticas, como de habitação, que garantam a remoção da população e o direito à moradia digna.

A política visa à articulação de vários programas setoriais na escala dos Municípios e Estados, mediante ações de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, Saúde, Meio Ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, Geologia, Infraestrutura,



Educação, Ciência e Tecnologia e demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em relação ao ordenamento territorial, a PNPDEC tem como meta a redução da ocupação desordenada em solo rural e urbano, a fim de promover a conservação e proteção da população e do ambiente. Nesse sentido, a PNPDEC tem como propósito o combate à ocupação das áreas vulneráveis ambientalmente. Para tanto, é essencial a articulação com a política de Habitação.

Destaca-se, assim, o art. 6º da referida Lei, asseverando a necessidade de estudos que fomentem a instituição de um cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, para, então, ser instituído o plano estadual de proteção e defesa civil.

Os Municípios que integrarem a PNPDEC a partir de 2013 deverão elaborar o plano de contingência de proteção e defesa civil, no prazo máximo de um ano, e o plano de implantação de obras e serviços, para a redução de riscos de desastre.

É importante ressaltar que até o momento não foi disponibilizado um manual de orientações para auxiliar os gestores municipais na elaboração dos respectivos planos.

Assim, os programas habitacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem priorizar a realocação da população atingida por desastres nas áreas de risco. Nesse caso, a União poderá disponibilizar linha de crédito específica aos Municípios atingidos pelos desastres. Vale destacar, no entanto, que a PNPDEC não explicita as diretrizes e os momentos em que poderá ocorrer tal disponibilização de crédito.



Assinale-se que a PNPDEC também fortalece o enfrentamento do *deficit* habitacional, já que apresenta como uma das metas a redução de ocupação em áreas inadequadas e que ocasione risco para os moradores.

Nesse sentido, destaca-se o art.16, o qual propõe o incentivo aos Municípios que instituírem medidas que ampliem a oferta da terra urbanizada para habitação de interesse social, em consonância com a Lei nº 10.257/2001 (conhecida como Estatuto da Cidade).

Destaquem-se ainda os arts. 26, 42-A e 42-B, no que concerne às diretrizes de parcelamento de uso e ocupação do solo, planejamento e medidas para a redução de desastres naturais, e à necessidade de definição das áreas de habitação de interesse social que podem ser instituídas através da delimitação das zonas especiais de interesse social – Zeis, prevista no respectivo plano diretor. Caberá aos Municípios realizarem a revisão do plano diretor, readequando-o à PNPDEC, caso o ente municipal opte em aderir a PNPDEC.

O ente municipal, ao aderir à PNPDEC e ao revisar o plano diretor e a ampliação da área municipal do perímetro urbano – o perímetro urbano é delimitado por lei municipal –, deve prever a demarcação de áreas restritas à ocupação e às áreas de monitoramento de desastres ambientais, além da destinação das áreas previstas à habitação de interesse social, a exemplo das Zeis.

A demarcação das áreas restritas e áreas aptas destinadas, por exemplo, à habitação, pode reduzir ocupação em áreas com potencial risco de desastre natural. A delimitação e definição dessas áreas são instituídas pelo ente municipal. A PNPDEC, implicitamente, insere um novo mecanismo para os futuros projetos de ampliação da área do perímetro urbano no Município, o que implica noções de planejamento de identificação e demarcação dessas áreas para que estas



cumpram a função destinada no respectivo plano instituído pelo ente municipal.

As alterações da ampliação do perímetro urbano, seja para ações no setor habitacional, inserção de indústrias ou ampliação de setores comerciais, somente poderão ser realizadas após estudos específicos. Em resumo, toda a área do perímetro urbano municipal somente será alterada após os estudos específicos que vislumbrem o potencial que o empreendimento impacta em desastre natural, risco ambiental.

A PNPDEC consolida o enfrentamento dos desastres naturais por meio da criação de um cadastro nacional e subsidia as ações de planejamento nas esferas estadual e municipal. Também propicia o esclarecimento de noções de proteção e defesa civil nos espaços escolares.

Entretanto, é necessário ter clareza em relação aos recursos financeiros, gestão e atualizações de recursos técnicos que subsidiam a adesão do ente municipal à PNPDEC, além dos mecanismos a serem instituídos para a cooperação com a política de Habitação.

6.1 A Tramitação do PL 3057/2001 – a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana

ATENÇÃO!

Os prefeitos e gestores brasileiros devem ficar atentos à tramitação do PL 3057/2001, que propõe a revisão da Lei de Parcelamento do Solo – Lei nº 6.766/1979 e trará impactos significativos para a gestão territorial sob a responsabilidade do Município.

Nesse sentido, a revisão do PL propõe o repasse de diversas competências para o ente municipal relacionadas à gestão urbana, com destaque para o licenciamento ambiental e urbanístico integrado.



Destaque-se a grande quantidade de emendas apensadas ao PL, aproximadamente 77, sendo que, entre essas, 32 foram rejeitadas, 23 delas por inconstitucionalidade.

As emendas ao PL estão dimensionadas em quatro perspectivas, quais sejam:

- a. disposições gerais acerca da aplicação da norma legal;
- b. parcelamento do solo para fins urbanos – estabelecendo responsabilidades e procedimentos em relação à implantação dos empreendimentos;
- c. regularização fundiária sustentável em áreas urbanas, estabelecendo parâmetros sobre a delimitação e instituição das áreas de interesse social; e
- d. os dispositivos penais, complementares e finais, estabelecendo as medidas legais para condutas irregulares em relação ao parcelamento do solo para fins urbanísticos.

Nesse sentido, destacam-se as proposições da comissão especial em relação à gestão plena do Município, ao licenciamento ambiental e urbanístico integrado, bem como à viabilidade técnica e financeira dos Municípios quanto ao provimento de infraestrutura básica para os projetos de interesse social, as quais foram apresentadas nas emendas. **No entanto, elas não preveem a origem dos recursos dos gastos adicionais para o ente municipal, seja no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes orçamentárias – LDO ou na Lei Orçamentária Anual – LOA, o que ocasionaria graves problemas de responsabilidade fiscal ao ente municipal.**

A emergência das alterações propostas no PL vislumbra a atualização e regras gerais para o parcelamento do solo, para fins urbanísticos adequados às normas jurídico-urbanísticas. As bases da Lei 6.766/1979, que regem normas referentes ao parcelamento urbano,



apresentam, no entanto, fragilidades em relação às normas urbanística e ambiental na atual dinâmica urbana.

O PL 3.057/2001 traz importantes diretrizes para o licenciamento urbano e ambiental, com autonomia do ente municipal, com base no art. 30 da Constituição Federal que assegura as competências do Município e o art. 182 que assegura a execução do poder público municipal nas diretrizes da política de desenvolvimento urbano, sobretudo para a gestão plena de licenciamento, algo inovador.

Nesse sentido, destaca-se a importância do PL 3057/2001 no que tange ao licenciamento ambiental e urbanístico de forma integrada; ou seja, cabe aos órgãos ambiental e urbano ações integradas por meio do licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento de solo com finalidade urbana. A integração visa à não submissão do entendimento de licenciamento de forma fragmentada, ou seja, o licenciamento que contemple o impacto ambiental dissociado das relações urbanísticas.

O licenciamento ambiental e urbanístico estabelece a natureza integrada (ambiental e urbanística), para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter o parcelamento do solo para fins urbanos e também, para os procedimentos que implicam regularização fundiária.

O licenciamento ambiental e urbanístico avança ao instituir as exceções do licenciamento ambiental a ser realizado pela esfera estadual.

No entanto, a CNM alerta sobre a necessidade de clareza em relação ao entendimento das diretrizes propostas para o licenciamento ambiental e urbanístico integrado referente aos Municípios com ges-



tão plena e o licenciamento para os Municípios sem gestão plena.

Se o PL for aprovado, os Municípios arcarão com as seguintes competências, de acordo com a gestão:

Gestão Plena	
O que é um Município com Gestão Plena	Deliberações dos Municípios com Gestão Plena
Possuir plano diretor - independente do porte do Município. A revisão do plano diretor deve seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade	Garantia da emissão de licença ambiental e urbanística integrada para os empreendimentos
Instituir os órgãos colegiados de caráter deliberativo nas instâncias ambiental e urbana.	Garantia de implantar condomínios urbanísticos e loteamentos fechados.
Instituir órgãos executivos nas instâncias ambiental e urbana, buscando os consórcios, parcerias intermunicipais, quando necessário, para gerir e fiscalizar as áreas	1 – redução das áreas do lotes nas Zeis; 2 – redução das áreas de uso público nos parcelamentos a serem implantados em Zeis.

O PL 3.057/2001 traz uma série de novos elementos que potencializam a tomada e maior autonomia municipal, na decisão para parcelamento de solo para fins urbanos, subsidiado pela concessão de licença ambiental e urbanística integrada.

O projeto apresenta, ainda, como principal lacuna, as normas referentes aos condomínios urbanísticos. Por isso é essencial a ampliação das normatizações, orientações, procedimentos de delimitação e regulação dos condomínios urbanísticos, somando a regularização



fundiária de assentamentos informais e parcelamentos irregulares para fins urbanísticos, em especial nas Áreas de Preservação Permanente – APPs.

O projeto encontra-se no plenário da Câmara dos Deputados, após doze anos de tramitação, e deverá ser discutido e votado ainda em 2012.



7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL/Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades: Política nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL/Ministério das Cidades. *Guia Básico de Programas Habitacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL/Ministério das Cidades. *PlanHab - Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

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

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

Ipea; *O Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios de até 50 mil habitantes: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social*. Comunicado do IPEA. n 146, Brasília-DF, IPEA, 2012.







www.cnm.org.br

Patrocínio:

