



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O RECENTE PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS

ROSANA DENALDI (UFABC) - r.denaldi@terra.com.br
PROFESSORA UFABC

KARINA LEITÃO (LABHAB FAUUSP) - koleitao@usp.br
PESQUISADORA LABHAB FAUUSP

ANA AKAISHI (LABHAB FAUUSP) - ana.akaishi@gmail.com
PESQUISADORA LABHAB FAUUSP

O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas

Resumo

Este artigo analisa o recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no país à luz das iniciativas do governo federal, a partir de 2003, para retomada do planejamento habitacional, e conseqüentemente, seu potencial de induzir o planejamento municipal no setor. O presente trabalho registra o esforço do governo federal em viabilizar a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e promover a elaboração dos PLHIS. Neste texto pretende-se investigar os resultados preliminares desse processo de elaboração de planos locais de habitação, suas limitações e as perspectivas que se colocam para a continuidade na sua elaboração, que tem como novo prazo, o final do ano de 2011. Essa investigação explora exemplos de planos incorporados no Banco de Referências de PLHIS disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades e toma como base reflexões advindas a partir de debates ocorridos em processos de capacitação à distância e cursos presenciais organizados pela Secretaria Nacional de Habitação.

O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas

1. Introdução

Este artigo analisa o recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no país à luz dos esforços federais para implementar a nova Política Nacional de Habitação (PNH) e apoiar o fortalecimento de condições institucionais para implementação das políticas habitacionais municipais.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a estruturação da PNH e do Sistema Nacional de Habitação (SNH), abriu-se a perspectiva de enfrentar o déficit habitacional brasileiro articulando a política habitacional e urbana e as ações dos três entes federativos.

A PNH previu a organização do SNH como instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços das três escalas de governo (União, Estados e Municípios). O SNH, instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 2005, está subdividido em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), sendo o primeiro voltado para o atendimento da população de baixa renda e o segundo voltado às famílias de maior renda, que podem ser atendidas pelo mercado privado.

Esse novo marco regulatório do setor estabeleceu condições para adesão ao SNHIS e para acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para aderir ao SNHIS, os estados, municípios e Distrito Federal devem: (i) constituir um fundo de habitação de interesse social - gerido por conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados à área de habitação e (ii) elaborar plano de habitação de interesse social em sua esfera de gestão. A adesão ao SNHIS é, segundo a Lei Federal nº 11.124/05, condição indispensável para que estados e municípios obtenham acesso aos recursos do FNHIS. No modelo de organização institucional proposto por essa lei, prevê-se que parte dos recursos do FNHIS será destinada a transferências para fundos municipais e estaduais.

A consolidação do SNHIS depende da efetiva adesão dos estados e municípios, assim como da capacidade de gestão municipal¹. Para tornar viável o fortalecimento do SNHIS, o Ministério das Cidades, iniciou em 2007, uma campanha junto a estados e municípios para adesão ao sistema, e a partir de 2008, ações de apoio, financiamento e capacitação de governos para a elaboração de PLHIS.

Até dezembro de 2010, o Ministério das Cidades recebeu a adesão ao SNHIS de todos os estados e de 5.370 municípios, 97% do total de municípios no país. Até a mesma data, 3.385 municípios haviam entregado ao Ministério das Cidades, cópia da lei de criação do Fundo². Vale ressaltar, no entanto, que muitos conselhos municipais e estaduais instituídos não estavam em funcionamento até dezembro de 2009, e outros vários haviam sido criados apenas para cumprimento formal da obrigação visando a obtenção de recursos do FNHIS³.

Dentre as etapas obrigatórias para adesão ao SNHIS, a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social constitui o processo que apresenta os maiores desafios de efetivação, tanto pela complexidade do tema que ela envolve, quanto pela falta de fontes de informação referentes à problemática habitacional, a deficiência no planejamento do investimento público em habitação e a baixa capacidade institucional – características essas que não são raras dentre os municípios brasileiros.

Em dezembro de 2010, havia 1.498 contratos ativos de apoio à elaboração de PLHIS com recursos do FNHIS e 90 municípios já haviam concluído seus planos municipais (com recursos do FNHIS ou com recursos próprios). Além destes, 308 municípios foram selecionados na sistemática de aprovação de 2010 do Ministério das Cidades, e em 2011, deverão começar a elaboração de seus planos com recursos do FNHIS⁴.

O presente trabalho analisa o recente processo de elaboração dos PLHIS e destaca algumas limitações e possibilidades. A investigação baseia-se em planos existentes no Banco de Referências de PLHIS disponível no sítio eletrônico⁵ do Ministério das Cidades, no plano em desenvolvimento em São Bernardo do Campo, e em processos de capacitação à distância organizados pela Secretaria Nacional de Habitação e cursos presenciais.

As reflexões apresentadas são preliminares, pois exploram os resultados iniciais do processo de elaboração de PLHIS, que ainda se encontra em andamento. Objetivam apontar uma agenda de pesquisa e apresentar contribuição para o monitoramento institucional do processo.

2. Planejamento habitacional no Brasil: um breve retrospecto

Tradicionalmente, prover moradia no Brasil restringiu-se à produção da unidade residencial, deslocada da sua articulação com o ambiente urbano e sua inserção na cidade (MARICATO, 2001).

Um breve retrospecto do histórico das políticas habitacionais no país demonstra uma notável ausência do Estado no planejamento do setor. A política habitacional no país por vezes

traduziu-se inclusive em uma espécie de não-política, ou seja, em uma opção por não atuar na resolução da problemática da moradia que veio se intensificando ao longo da explosão urbana pela qual tem passado o Brasil desde a segunda metade do século XX.

Em linhas gerais, até meados da década de 1930, a intervenção do Estado brasileiro no setor habitacional se dava indiretamente pela adoção de medidas legais e de cunho sanitarista. No governo de Vargas, por exemplo, o Estado começou a intervir diretamente nesse campo, mas a oferta de habitação ficava restrita aos associados de institutos de previdência, sua produção não se fazia numericamente relevante e sua qualidade projetual também tinha aspectos questionáveis (BONDUKI, 2002).

Na da segunda metade da década de 40, com o final do primeiro governo Vargas, foi criada a Fundação da Casa Popular, mas a sua atuação também se fazia limitada. Dentre os governos que lhe sucederam, a saber, o de Dutra, o segundo de Vargas e o de Juscelino Kubistchek, pouca prioridade foi conferida ao setor habitacional. Em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas - SERFHA foi criado para intervir em assentamentos subnormais. Nessa época, não eram raras no país ações de erradicação de favelas, mocambos e assentamento subnormais em geral no país (DENALDI, 2004).

No governo Jânio Quadros se criou o Instituto Brasileiro de Habitação, considerado precursor do Banco Nacional de Habitação - BNH. Foi a partir desse período que se fortaleceu no país o ideário da casa própria, não por acaso, utilizado politicamente como instrumento eleitoral (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

No início dos anos 60, o país vivenciou importantes transformações na forma como o Estado passou a conduzir a provisão pública habitacional, mediante a criação do Sistema Financeiro de Habitação, do BNH, de sociedades de crédito imobiliário e do Serviço Social de Habitação e Urbanismo.

O BNH, particularmente, financiou sobretudo obras de habitação, mas também de saneamento básico e infraestrutura urbana, incluindo projetos nas áreas de transporte e energia. A estratégia implementada pelo banco incrementou o setor da construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas em contrapartida, contribuiu pouco para a oferta habitacional focada nos setores de mais baixa renda da população – análises da produção estatal nesse período dão conta de que a expressiva e inédita oferta habitacional do BNH esteve voltada majoritariamente para segmentos sociais de renda média (BONDUKI, 2002).

Cabe também ressaltar que essa produção não ficou isenta de críticas quanto à sua qualidade arquitetônica e urbanística. A opção por grandes conjuntos na periferia das

idades, gerou verdadeiros bairros dormitórios e requereu elevados custos públicos para levar infraestrutura urbana às franjas das cidades onde esses conjuntos eram instalados. Além da dispersão urbana promovida e desarticulada de preocupações fundiárias, a adoção exaustiva de soluções uniformizadas, padronizadas e indiferentes às diversidades regionais do país, gerou um parque habitacional que apesar de expressivo, revelou-se de qualidade questionável (BONDUKI, 2002).

Apesar de todas as possíveis críticas à produção do BNH, sua extinção em 1984 significou um período de ausência do Estado no campo das políticas habitacionais, e inclusive urbanas, marcado não por acaso, por uma espécie de “dança das cadeiras” institucional em que as atribuições sobre a política urbana foram excessivamente transferidas entre ministérios e secretarias federais (BRASIL, 2004).

O planejamento estatal no setor habitacional e urbano só veio a ser retomado, a partir de 2003, com a já referida criação do Ministério das Cidades, que reuniu as áreas de habitação, saneamento, transportes públicos e ordenamento territorial, instituiu novas diretrizes programáticas para a política nacional de desenvolvimento urbano e se empenhou na elaboração de novos marcos regulatórios para as suas políticas setoriais.

Cabe destacar, que as iniciativas do governo federal para retomada no planejamento no setor habitacional e a organização institucional do setor urbano, o que inclui o setor habitacional propriamente dito, se fizeram acompanhar de um significativo aumento dos investimentos na área da habitação, com ampliação dos subsídios para atendimento à população de mais baixa renda, e maior oferta de garantias para o mercado privado passar a atuar mais fortemente junto aos setores de renda média.

O crescimento dos investimentos no país em habitação a partir de 2003 se deu mediante a instituição do novo marco regulatório (através da instituição de leis e medidas, para a ampliação do mercado habitacional privado e a recuperação de fundos públicos). Esse movimento resultou em saltos recordes nas principais fontes da política habitacional, a saber, o FGTS e o SBPE (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos), que respectivamente, entre os anos de 2003 e 2009, tiveram seus volumes de recursos aumentados em cerca de 583% e 1309% (DENALDI et al, 2010).

No que tange à priorização do atendimento habitacional para as faixas de renda mais baixas, no período de 2003 a 2009, do total de 3,48 milhões de atendimentos habitacionais realizados, 2,83 milhões, ou seja, 81,32% foram destinados à população com renda de até 5 salários mínimos (DENALDI et al, 2010) - intervalo de renda em que a demanda por habitações do país é a maior: 90% do déficit habitacional brasileiro se concentra entre famílias com

rendimento até 3 salários mínimos e 96% está compreendido na faixa populacional com renda de até 5 salários mínimos (FJP, 2008).

E a retomada do planejamento no setor habitacional se deu com base na premissa de que a produção habitacional deve estar intrinsecamente associada à produção da cidade - a casa passa, portanto, a ser entendida à luz de sua inserção urbana (BRASIL, 2004).

É com base nesse pressuposto que se criou a PNH em 2004, que se instituiu o SNHIS em 2005 e se iniciou a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, em 2007 (BRASIL, 2010). A já mencionada campanha do Ministério das Cidades em prol da adesão ao referido sistema, e o início, ainda que tardio (somente em 2008) da capacitação para elaboração de PLHIS, vieram ao encontro dessas diretrizes programáticas federais, que apesar de precisarem de estudos mais detalhados para análise de seus possíveis avanços, de partida têm o mérito da tentativa de conduzir ao planejamento da ação estatal no setor de maneira articulada à questão urbana.

3. PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

A elaboração do PLHIS é requisito da Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005, e da Resolução nº. 02/2006 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para adesão ao SNHIS. Conforme mencionado anteriormente, a adesão de municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é condição necessária para o acesso aos recursos do FNHIS. Nesse sentido, o PLHIS pode ser considerado um dos instrumentos de implantação do referido sistema e do planejamento das ações municipais no setor habitacional, de forma a garantir sua articulação com a PNH e com a política urbana e fundiária municipal.

Os conteúdos e procedimentos para elaboração do PLHIS foram estabelecidos na publicação *Guia de Adesão ao SNHIS* produzido pela Secretaria Nacional de Habitação, em 2008. Os municípios que obtiveram recursos do FNHIS para elaboração de seus planos de habitação necessariamente deveriam tratar destes conteúdos e observar estes procedimentos (conforme Resolução nº04/2006, em seu anexo III).

O Conselho Gestor do FNHIS aprovou em 2006, por meio da Resolução nº04, a Ação *“Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais de Habitação de Interesse Social”*, priorizando a alocação dos recursos do FNHIS para os planos de habitação. A Resolução nº09/2007 do CGFNHIS integrou a Ação ao orçamento do FNHIS para o PPA 2008/2011 e a Resolução nº13/2007 destinou 3% dos recursos do Fundo para o apoio aos planos.

Segundo o *Guia de Adesão ao SNHIS*, o PLHIS deve ser produzido em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico Habitacional e Estratégia de Ação. O conteúdo da Proposta Metodológica deve expor: as etapas; os prazos; as responsabilidades (equipes de trabalho dentro do governo e das consultorias envolvidas); mecanismos de participação e de publicidade, além do cronograma de discussão com a sociedade. O Diagnóstico Habitacional, por sua vez, deve conter a leitura da realidade do município, compreendendo sua inserção regional; atores sociais e suas capacidades; necessidades habitacionais; oferta habitacional e necessidade de solo urbanizado; marcos regulatórios e legais; condições institucionais e normativas; apresentando também as tendências e projeções como a de demanda demográfica futura; recursos disponíveis para habitação e alterações nas condições econômicas do município. Já Estratégia de Ação, sendo esta a etapa que consolida a elaboração do plano de ação, deve conter: diretrizes e objetivos do plano; prazo de vigência; forma de implementação com detalhamento de programas e ações; metas físicas, financeiras, normativas, institucionais; e previsão de mecanismos de monitoramento, de avaliação e revisão do plano.

Cabe lembrar que este conteúdo foi desenhado para todos os municípios do país, independente do seu tamanho e estágio de desenvolvimento institucional. Atualmente, existe a possibilidade de municípios com menos de 20 mil habitantes realizarem um processo simplificado de elaboração de seus PLHIS⁶.

Os prazos para adesão ao SNH e para cumprimento das exigências a ela relacionadas, com destaque para a elaboração do PLHIS, foram sucessivamente adiados. As prorrogações e condições para adesão ao sistema foram regulamentadas pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), por meio de várias medidas, tais quais:

- . a Resolução nº 02/2006, que estabeleceu o prazo de adesão em 31 de dezembro de 2007, para municípios com população superior a vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas; e o prazo de 31 de dezembro de 2009, para municípios com população até vinte mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes;
- . a Resolução nº 07/2007 prorrogou aquele prazo do grupo de municípios com população acima de vinte mil habitantes para 31 de dezembro de 2008; e devido ao número reduzido de municípios que cumpriram, no prazo fixado, as obrigações do Termo de Adesão ao SNHIS, prorrogou-se de novo, através da Resolução nº 15/2008, o prazo para 31 de dezembro de 2009. Este, por sua vez, foi prolongado para mais um ano, a Resolução nº 24/2009 estabeleceu a data limite de 31 de dezembro de 2010.
- . Recentemente, definiu-se novo prazo, de 31 de dezembro de 2011, para finalização dos PLHIS, através da Resolução nº 36/2010 e que se encontra em vigor.

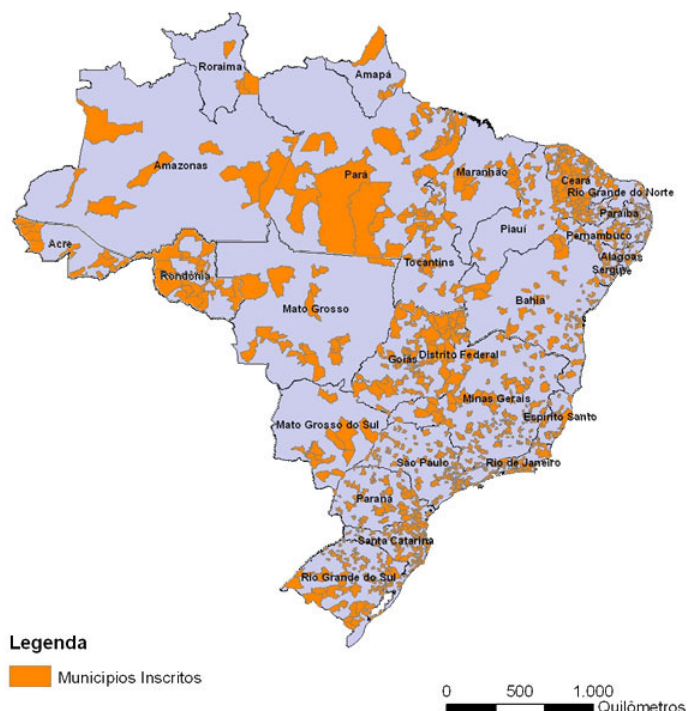
Essas inúmeras prorrogações se devem às necessidades de ajuste do governo federal diante das dificuldades enfrentadas pelos municípios na elaboração de PLHIS, o que dentre outros fatores, decorrem das fragilidades institucionais locais, da falta de cultura de planejamento no setor habitacional e revelam, sobretudo, a necessidade permanente de realização de ações de capacitação.

Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da obrigatoriedade para a adesão ao SNHIS e elaboração de PLHIS ter se dado a partir de 2005, com a instituição da Lei Federal nº 11.124/05 e da Resolução nº02/2006 estipulando o primeiro prazo para conclusão do PLHIS em dezembro de 2007, as ações voltadas para capacitação para elaboração dos PLHIS foram intensificadas apenas a partir de 2008. O *Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social*⁷ e o *Guia de Adesão ao SNHIS* foram lançados em 2008 com o objetivo de apresentar, respectivamente, fundamentos técnicos e orientações gerais no processo de elaboração do PLHIS. O Manual *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social – EAD PLHIS* foi publicado em 2009 e divulgou um conjunto de conceitos e ferramentas de apoio aos municípios. As capacitações presenciais foram realizadas principalmente a partir de 2008 e as capacitações à distância, apesar de seu amplo alcance, só começaram no segundo semestre de 2009.

Considerado como uma das ações mais importantes de capacitação, o mencionado *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social – EAD PLHIS* promoveu a capacitação de técnicos municipais e estaduais, consultorias, empregados da CAIXA e atores sociais, em um momento em que pelo menos 1.223 municípios já contavam com repasse de recursos do FNHIS para elaboração dos PLHIS e muitos planos já estavam em elaboração.

O *EAD PLHIS* foi realizado em duas edições, sendo a primeira de 6 de setembro a 9 de novembro e a segunda edição de 18 de outubro a 21 de dezembro de 2009. O curso capacitou 4.660 alunos distribuídos por todo o país. O mapa a seguir, retirado dos resultados da avaliação do EAD-PLHIS 2ª edição, expressa o significativo alcance do curso que abrigou alunos oriundos de diversas regiões do território nacional.

Figura 1 – Municípios com participantes inscritos na 1ª e na 2ª edição do Curso à distância para elaboração de PLHIS (EAD-PLHIS)



Fonte: MCidades/SNH-DDICT/EAD-PLHIS 2ª edição, 2009.

O referido Manual *do EAD PLHIS* foi produzido com a participação de renomados professores que atuam na área de habitação e planejamento urbano. O curso abordou aspectos conceituais e metodológicos pertinentes à análise da questão habitacional e urbana no Brasil. Os temas tratados no livro abordaram a evolução da ação governamental, a PNH, assim como conceitos, aspectos metodológicos categorias e instrumentos de intervenção.

No entanto, este documento não consegue tratar de todos os temas urbanos e rurais relacionados com a questão habitacional e também não consegue aprofundar todos os conteúdos apontados no *Guia de Adesão*, mas busca discutir a PNH, explicitar conceitos relativos às necessidades habitacionais, precariedade habitacional e tipologias de intervenção visando apoiar a construção gradual de um sistema nacional de informações e identificar as ações que devem ser desenvolvidas.

4. Análise exploratória da experiência recente de elaboração de PLHIS

Conforme já exposto, a análise a que se propõe este artigo pretende explorar possíveis avanços e limitações detectadas no recente processo de elaboração de PLHIS em cidades

brasileiras. Os destaques pretendem “iluminar” elementos que se destacaram na análise de experiências citadas no Banco de Referências de PLHIS da Secretaria Nacional do Ministério das Cidades e do processo de elaboração do PLHIS de São Bernardo do Campo.

4.1. Participação Social no Processo de Planejamento Habitacional Local

A incorporação de diversos atores sociais no processo de elaboração do PLHIS é elemento obrigatório para sua execução (Resolução nº04/2006, anexo III). A primeira etapa de desenvolvimento do plano requer de partida o mapeamento dos atores sociais locais e uma proposta metodológica que detalhe como se dará o processo de incorporação desses agentes na discussão e aprovação do plano.

Esta exigência pode fortalecer ou estimular a construção de instâncias participativas e de controle social, ampliar a participação dos segmentos sociais, mas pode também ser executada apenas para cumprimento formal da obrigação.

Em alguns casos, a definição de estratégias de mobilização e participação no âmbito do PLHIS tem se demonstrado importante elemento para promoção de maior envolvimento social no processo de discussão e planejamento das ações municipais no setor habitacional, seja em municípios em que a sociedade já é bastante atuante e a gestão municipal tem canais institucionalizados para incorporá-la, como é o caso de São Bernardo do Campo-SP, seja em municípios em que o processo de discussão do PLHIS colaborou para abrir esses canais de consulta e deliberação junto à sociedade local, como é o caso de Tucano-BA.

No caso do PLHIS de São Bernardo do Campo, município da região do ABCD paulista, o "Fórum Participativo de Discussão e Deliberação do PLHIS" foi composto por representantes do *Conselho da Cidade e Meio Ambiente* que lida com questões relacionadas à habitação, meio ambiente, mobilidade e desenvolvimento urbano e é formado por membros do governo e de diversos segmentos da sociedade – e também por delegados do *Conselho do Orçamento Participativo* municipal, constituído por membros de diferentes divisões territoriais da cidade, com direito à voz e voto nos seminários temáticos. Estes dois conselhos participam de processos permanentes de debates, capacitação e deliberação frente ao PLHIS do município.

Já em cidade de porte menor, com cerca de 50 mil habitantes, como é caso de Tucano, na Bahia, o processo de elaboração do PLHIS teve importante papel indutor para a incorporação da sociedade local nas discussões das ações habitacionais da prefeitura. Ao longo do desenvolvimento do plano, foram utilizadas uma série de estratégias variadas para mobilização de atores sociais diversos (i.e divulgação em eventos públicos, uso de carro de

som, faixas informativas, divulgação em rádios locais, etc), com ênfase na construção de regras claras e amplamente publicizadas para mobilização da população. O processo de elaboração do PLHIS na cidade contribuiu para a organização de canais não existentes previamente para a participação social no setor habitacional local.

Entretanto, é possível perceber que em outros casos de PLHIS em que a elaboração revelou-se profícua em uma séria de aspectos (como se verá mais adiante), o plano, no entanto, não teve papel decisivo na organização e no fortalecimento dos canais de participação e controle social na área de habitação, como nos municípios de São Vicente-SP e Peruíbe-SP. Esses municípios já possuíam conselhos municipais de habitação, anteriores ao início de elaboração do PLHIS, porém estes existiam meramente por formalidade, e não houve fortes indícios de mudança nesse sentido, a atuação dos conselhos continuou tendo papel limitado em ambas as cidades.

4.2 *Conhecimento da precariedade habitacional*

A caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país é de grande relevância para elaboração de programas habitacionais. No entanto, existem limitações e incompatibilidades, em nível nacional, para quantificação dos assentamentos precários. Os dados do Censo Demográfico do IBGE relativos aos setores subnormais tendem à subestimação.

Cardoso (2009) aponta para algumas distorções metodológicas no que tange esse aspecto, por exemplo:

- . para estabelecer setores considerados subnormais, o IBGE baseia-se em informações municipais que, muitas vezes, não estão atualizadas, muitos municípios não fornecem os perímetros de favelas;
- . o IBGE não considera setores subnormais aqueles que tenham menos do que 50 domicílios;
- . alguns setores censitários são muito grandes e abrangem favelas, mas são considerados "normais" porque, proporcionalmente, elas contribuem menos que o bairro formal na composição do setor.

O referido autor também destaca a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), apesar ter avanços, não resolveu totalmente a questão da mensuração dos assentamentos precários no país, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado em função do não atendimento a diferentes variáveis habitacionais e urbanas, inviabilizando, assim,

a totalização destes domicílios na categoria do déficit qualitativo, intitulada “inadequação habitacional” segundo a fundação (CARDOSO, 2009).

Vale ressaltar, no entanto, que obteve-se avanço significativo na aproximação dos dados com o estudo "Assentamentos Precários no Brasil Urbano" desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP). O estudo construiu uma estimativa, baseada em metodologia própria que quantifica, caracteriza e localiza os assentamentos precários, em um conjunto de municípios que concentram a maior parte do problema no país. Se comparados com os números da FJP, os dados obtidos através do estudo se aproximam mais da realidade, apresentando dados quantitativos maiores. Ainda assim, estes dados precisam ser revisados e complementados pelos municípios. No entanto, essas informações são produzidas apenas para municípios localizados em regiões metropolitanas ou equivalentes ou para municípios com população superior a cem mil habitantes.

Denaldi (2009, p.118) lembra que outra dificuldade encontrada é qualificar o déficit dentro dos assentamentos, ou seja, identificar o déficit quantitativo e a inadequação (déficit qualitativo) dentro dos assentamentos:

Não é possível, a partir dos dados coletados pelo IBGE ou do mapeamento do estudo do CEM/CEBRAP, obter as informações necessárias sobre a possibilidade de consolidar ou não uma ocupação. Não se pode estimar, a partir desse dado, o percentual de remoção necessária para eliminar situações de risco, viabilizar a abertura de viário, a construção de equipamentos públicos, a adequação da densidade, assim como desocupação integral ou parcial de áreas ambientalmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Áreas de Preservação Ambiental (APAs) e Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs). As condições de irregularidade e clandestinidade também não são passíveis de avaliação por dados censitários, sendo mensuráveis apenas a partir de informações levantadas pelas prefeituras.

Cabe ressaltar ainda que, conforme a autora, grande parte dos domicílios classificados pela FJP como déficit qualitativo, ou seja, inadequação corresponde, na verdade a situações de déficit quantitativo, ou seja, que demandam produção de novas moradias, o que inclui as situações que requerem procedimentos de remoção.

Conclui-se, assim, que se faz muito importante, no âmbito do PLHIS, a caracterização e a mensuração adequada da precariedade habitacional. O município deve produzir a própria informação sobre a precariedade e o déficit habitacional local. Desse modo, o conhecimento da ocupação do solo e o mapeamento da precariedade habitacional municipal são importantes insumos de planejamento e gestão da política habitacional local.

É sabido que poucos municípios brasileiros contam com planta cadastral atualizada ou com levantamentos de assentamentos precários georreferenciados; a maioria nem sequer possui base cartográfica de todo o seu território ou tem registro de todos os seus assentamentos cadastrados em planta para poder agir corretamente sobre as necessidades

habitacionais locais. Apesar dessas limitações, há alternativas para identificar e mapear a precariedade que abrange os municípios, como por exemplo, a partir de análises aerofotogramétricas, de levantamento topográfico cadastral, vistorias de campo ou mesmo de análises de imagens de satélite.

Nesse sentido, o PLHIS pode contribuir para maior conhecimento da precariedade nacional, e para construção de um sistema permanente de coleta e atualização de informações.

O quadro 1 ilustra as divergências entre os números produzidos pelas instituições de pesquisa citadas e os dados levantados por alguns municípios do Estado de São Paulo que produziram seus próprios dados. Em que pese algumas diferenças metodológicas na quantificação, a informação demonstra a importância da produção da informação pelo município.

Quadro 1 – Domicílios em Assentamentos Precários, alguns exemplos da discrepância entre os dados oficiais e municipais em cidades no Estado de São Paulo

Total de Domicílios em Assentamentos Precários	Fonte	Santo André	São Bernardo do Campo	São Vicente	Peruíbe	Taboão da Serra	Itapecerica da Serra	Ribeirão Preto
	IBGE/FJP	16.944	37.097	9.711	0	4.346	751	766
	CEM/CEBRAP	20.165	39.423	12.897	966	5.715	7.108	5.039
	Dados Municipais	24.783	52.168 ⁽¹⁾	27.115	3.281	20.861	16.110	5.592

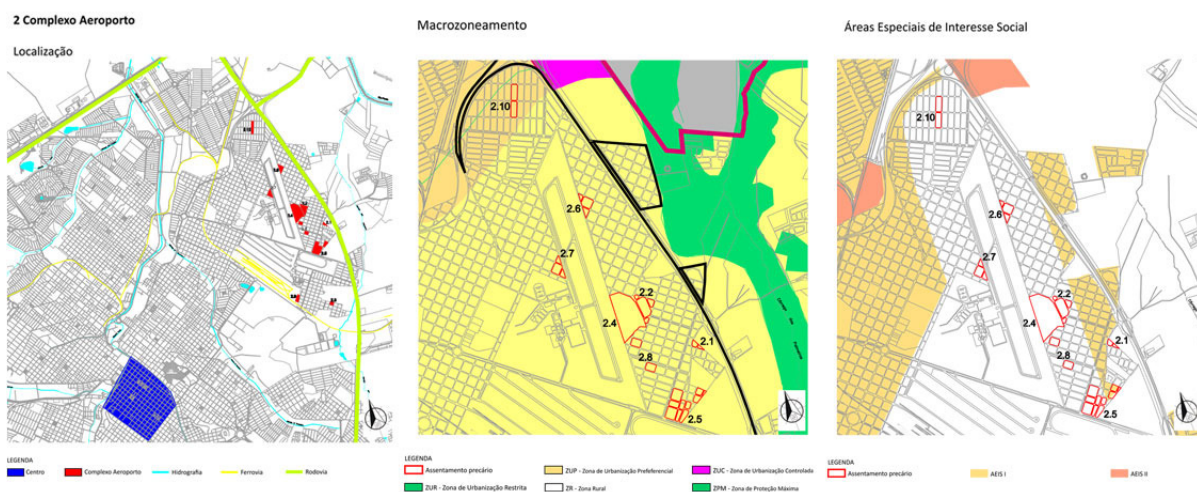
Fonte: IBGE/FJP, 2005, CEM/CEBRAP, 2007 e Dados municipais.

⁽¹⁾ Considerou-se número total de domicílios precários. Não levando em conta domicílios com irregularidade.

O município de São Vicente realizou um levantamento, em 2009, ano que elaborou o PLHIS, que combinou diferentes métodos como densidade comparada por aerofotogrametria ou imagens de satélite, contagem de domicílios, cadastros socioeconômicos. Segundo as informações do IBGE (Censo 2000), o município teria 9.711 domicílios em aglomerados subnormais, porém, segundo o levantamento municipal de 2009, o total de domicílios em assentamentos precários era de 27.115. Portanto, comparadas as duas fontes, verifica-se um acréscimo de 179% se considerarmos os dados da prefeitura como base referencial, o que enfatiza a necessidade de combinar as informações coletadas pelo IBGE com as de outras fontes.

Outros casos de PLHIS como o de Peruíbe-SP e Ribeirão Preto-SP, por meio também de diferentes alternativas conseguiu identificar os assentamentos precários existentes e pela primeira vez o município inseriu-os em um mapa da cidade.

Figura 2 – Mapas de caracterização de núcleo de assentamento precário no município de Ribeirão Preto-SP



Fonte: Diagnóstico Habitacional - PLHIS Ribeirão Preto, 2010.

Outro interessante exemplo em que o levantamento de dados sobre a precariedade municipal funcionou para subsidiar o diagnóstico habitacional e o PLHIS, refere-se ao processo realizado em Taquara, município de cerca de 55 mil habitantes no Rio Grande do Sul, em que a prefeitura municipal, que dispunha de parcas informações sobre a situação habitacional local, pôde contar com o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, através do Núcleo de Tecnologia Urbana – NTU, para realizar a estruturação da base de dados do município (através da coleta, organização, formatação, complementação e atualização dos dados e sua compatibilização dos dados em ambiente georreferenciado). A parceria realizada entre o NTU se traduziu num profícuo processo de mapeamento das necessidades habitacionais da cidade, e também na elaboração de mapas síntese que indicaram quais áreas mais adequadas para o uso habitacional no município.

O município de Carambeí-PR, que possui 19.171 habitantes (Censo IBGE2010), adotou como base de levantamento pesquisa de campo para investigação de variáveis que confirmassem e complementassem informações contidas no CadÚnico municipal.

No entanto, muitos municípios que não possuíam mapeamento e levantamento dos seus assentamentos precários previamente ao PLHIS, não obtiveram no processo do Plano a sua

proposta de levantamento. O Município de Santa Cruz do Sul - RS considerou que não estava no âmbito dos objetivos de seu Diagnóstico Habitacional quantificar com exatidão os problemas habitacionais do município, mas sim fazer uma aproximação destes. Desse modo, realizou análise preliminar de dados municipais já existentes do *Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB - do Programa Saúde Família*, e de questionários dos agentes de saúde vinculados aos *Programas Saúde da Família e Agente Comunitário de Saúde*, e apontou que os dados apresentados pela FJP eram a melhor fonte para estimar a demanda habitacional, por levar em conta todo o território da cidade.

Essas soluções são freqüentemente adotadas devido ao pouco tempo que os municípios têm para realizar seus PLHIS, aos poucos recursos e à falta de capacitação que, em certos casos, acabam induzindo os governos locais à análise de dados já prontos.

4.3 Capacidade de gestão municipal

Outra questão que se coloca como potencialidade desse recente processo de elaboração de PLHIS é a contribuição que os planos potencialmente têm para ampliar a capacidade de gestão dos setores ligados à habitação nos municípios.

Em alguns casos, o processo de elaboração do PLHIS, seja para a discussão do diagnóstico habitacional, seja para a construção do plano propriamente dito, em um trabalho conjunto da consultoria contratada com os técnicos municipais e atores sociais locais, também tem se revelado instrumento de incentivo de maior desenvolvimento dos setores municipais ligados à questão habitacional. A possibilidade de capacitação da equipe técnica nesse tipo de processo auxilia a implementação de um planejamento habitacional permanente.

É o caso do plano em desenvolvimento no município de Coruripe, cidade com cerca de 52 mil habitantes no estado de Alagoas, que revela importante face desse processo de desenvolvimento de PLHIS, em que a equipe da consultoria contratada, composta de membros ligados à universidade federal do estado de Alagoas (UFAL), se empenhou em um processo de capacitação permanente da equipe de técnicos municipais, para que estes se apropriassem do processo de elaboração do plano, e inclusive contribuíssem na redação de textos dos produtos deste processo.

Entretanto, observa-se, de um modo geral, que muitos PLHIS estão sendo elaborados apenas pelas equipes de consultoria contratadas, sem que seu conteúdo seja apropriado pelos técnicos e dirigentes municipais. Em muitos casos, o próprio município não apresenta condições de estrutura institucional para produzir ou acompanhar a elaboração do PLHIS, assim como para executar projetos habitacionais; seus dirigentes e tomadores de decisão,

muitas vezes, não se envolvem com o processo de elaboração do Plano, o que dificulta avanços na área de capacitação, desenvolvimento institucional e implementação do plano.

Muitas consultorias encontradas em âmbito nacional não se estão qualificadas para elaboração de PLHIS e demandam ações de capacitação.

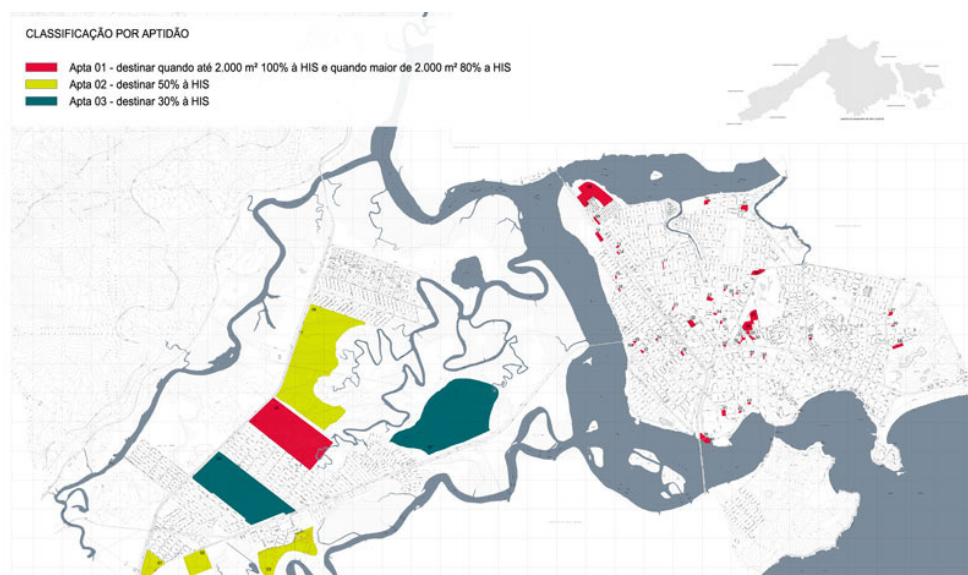
A capacidade institucional dos municípios brasileiros é bastante desigual, ao mesmo tempo em que há um expressivo número de municípios desprovidos de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, existe no país um restrito número de cidades privilegiadas que dispõe de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas participativas e descentralizadoras.

4.4 Maior Articulação entre a Política Habitacional e Urbana

A integração da política de habitação à política urbana é um dos eixos da PNH e a função social da propriedade urbana um de seus princípios. É fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao Plano Diretor, de modo a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada às classes de menor renda. O Plano Diretor é peça chave nessa articulação, como é visto no Estatuto da Cidade e na Lei Nº 11.124/2005, que define que *“a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor (...)”*.

No caso, por exemplo, do município de São Vicente-SP, localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista, o Plano Diretor, aprovado em 2009, delimitou ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos precários, mas não previu a delimitação de áreas vazias como ZEIS. O PLHIS apontou áreas aptas para a implantação de habitação de interesse social (HIS) e atendimento a demanda habitacional (déficit habitacional acumulado e demanda demográfica futura), como é ilustrado no mapa abaixo, e recomendou, ainda, que cerca de 25% destas fossem transformadas em ZEIS no primeiro período de execução do PLHIS. No caso do município de São Bernardo do Campo-SP, a elaboração do PLHIS e a revisão do Plano Diretor caminham juntas, a prefeitura municipal possui um grupo de acompanhamento que é responsável por discutir a interação entre as novas propostas de ZEIS da revisão Plano Diretor com a necessidade de demanda de terras do PLHIS.

Figura 3 – Município de São Vicente – Mapa de Áreas Aptas – Vazios Urbanos



Fonte: PLHIS São Vicente, 2009.

O Manual do PLHIS (BRASIL, 2009, p. 162) recomenda identificar, no âmbito do plano, áreas vazias (públicas ou privadas), urbanizadas e adequadas, sejam elas ZEIS ou não, para HIS. Em alguns casos, o PLHIS tem quantificado terras necessárias e identificado sua localização. Desse modo, o PLHIS pode dialogar com o Plano Diretor e pode ser um instrumento de articulação da política urbana e habitacional. Entretanto, em muitos casos, o PLHIS não trata da questão da terra e não aponta áreas aptas para HIS na quantidade necessária para atender o déficit acumulado e demanda demográfica futura.

4.5 Especificidades Regionais⁸

Existe no país a problemática dos municípios rurais e suas especificidades com relação à precariedade de comunidades tradicionais (indígenas, mocambos, ribeirinhos, etc) que ainda não foi devidamente estudada e desenvolvida no âmbito de elaboração do PLHIS.

Em muitos casos, como nos municípios como Rio Tinto-PB e Major Isidoro-AL, a precariedade habitacional se concentra na área rural, áreas ribeirinhas, onde, no período de chuvas, a inundação das áreas deixa sem moradia famílias de baixa renda. No caso de cidades como Campinápolis-MT, uma das maiores dificuldades encontradas é a caracterização da população indígena aldeada, que representa 50% do município. Muitas cidades como Lapão-BA, a melhoria e consolidação das moradias em área rural está estritamente vinculada à

criação de oportunidades de geração de renda na área rural. Muitas outras cidades recebem população que migra para região no período de colheita (sazonal) e passa habitar habitações coletivas, insalubres e precárias. Neste caso, também se trata de um problema cuja solução não esta apenas na esfera da política habitacional e urbana.

Em outros casos, é preciso tratar da especificidade dos municípios que apresentam tendência de expansão de suas fronteiras urbanas, que podem priorizar a análise do urbano-rural ou daqueles que estão localizados integralmente em terras do INCRA.

Estes municípios, por conseguinte, são os mesmos que sofrem com a falta de estrutura do setor habitacional, muitos não possuem uma divisão de habitação e os mesmos profissionais acabam tendo que lidar com diversos assuntos. Em muitos casos, há a falta de corpo técnico e na maioria dos casos, não existe ainda a cultura de planejamento habitacional e urbano.

4.7 Questões Técnicas e Metodológicas para Dimensionamento da Precariedade

Durante o processo de elaboração do PLHIS, encontram-se inúmeras questões técnicas e dúvidas metodológicas que, de certa forma, acabam sendo limitações e desafios no qual o processo do PLHIS pode evoluir. Trata-se a seguir de duas questões: a compatibilização de fontes e metodologias municipal e nacional; e a dificuldade de definir metas por fontes de recurso.

Como visto anteriormente, a utilização de diferentes fontes de informação como IBGE/FJP, CEM/CEBRAP e as informações municipais produzidas são consideradas um desafio em se tratando da compatibilização adequada de dados. Uma possibilidade é analisar as diversas fontes de forma complementar, para poder estimar da forma mais precisa possível o tamanho das necessidades habitacionais, todavia a grande dificuldade que se encontra é compatibilizar as informações municipais produzidas para os assentamentos com as informações de déficit quantitativo nacional. Outra dificuldade encontrada com relação a fontes de informação passa os municípios com população até vinte mil habitantes que não possuem informações do IBGE/FJP desagregadas para o nível municipal.

5. Notas Finais

Conforme se viu, tradicionalmente, a ação estatal na área habitacional no país esteve focada na produção da unidade residencial. Pouca importância foi dada ao planejamento

habitacional e à articulação entre a política habitacional e a urbana. Constantemente prevaleceu o entendimento de que prover habitação significava meramente construir casas.

Recentemente a exigência de elaboração de planos locais de habitação foi concebida como instrumento de construção do SNH e vem contribuindo para estruturação ou aprimoramento do planejamento habitacional no nível municipal. Possivelmente, esse seja o embrião de um processo de planejamento do setor habitacional, que se torne permanente e possibilite maior conhecimento da precariedade habitacional municipal, contribuindo assim, para priorização das intervenções e investimentos. O PLHIS tem também potencial para se tornar instrumento de apoio à tomada de decisão municipal nesse setor.

Entretanto, as experiências recentes revelam que as limitações ainda são muitas na busca pelo planejamento adequado e permanente no campo habitacional.

A participação social no processo contínuo de planejamento ainda é muito incipiente, assim como o é o envolvimento dos líderes municipais ao longo do processo, o que pode manter os PLHIS na inércia histórica de planos “engavetados”.

Os PLHIS, na forma como concebidos a nível federal, devem constituir planos de ação, instrumento de apoio à tomada de decisão na gestão da política habitacional municipal, e para tanto, seu processo de elaboração deve estar inseridos na esfera política local, e articular diversos setores sociais e de governo para sua elaboração, legitimação e consequente implementação.

A má qualidade que alguns PLHIS vêm apresentando também pode ser vista como limitação desse processo à medida que deixa de afirmá-lo como instrumento eficaz de aprimoramento da ação municipal, muitas vezes comprometido pela limitada capacidade institucional do município ou das próprias consultorias contratadas que muitas vezes não são capacitadas para tanto, ou mesmo são contratadas para curtos períodos de trabalho e mediante volumes escassos de recursos.

O descompasso na elaboração do PLHIS com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) é outro limitador. O planejamento habitacional municipal deva estar articulado verticalmente. Entretanto estes planos vêm sendo desenvolvidos de forma concomitante e têm sido pouco articulados.

A limitada e desigual capacidade institucional dos municípios brasileiros demandam maior investimento em capacitação e desenvolvimento institucional e em articulação regional (inter municípios e entre municípios e governo estadual).

Vale ressaltar, mais uma vez, que o conteúdo definido para o PLHIS é muito ambicioso e deveria se distinguir em função do porte e estágio de desenvolvimento institucional do

município e de suas especificidades locais e regionais. Nesta direção, o Manual (EAD-PLHIS, 2009) já indica que o conteúdo estabelecido pelo Ministério das Cidades seja dividido em conteúdo mínimo e complementar. Uma alternativa possível seria que o conteúdo fosse elaborado de forma gradual dentro do processo progressivo de planejamento e de capacitação.

O PLHIS, tanto do ponto de vista de seu conteúdo como de seu aprofundamento, pode se diferenciar de uma cidade para outra dependendo do contexto de sua elaboração. O PLHIS relaciona-se com vários aspectos, como: estágio de desenvolvimento institucional do município, capacidade administrativa, disponibilidade de informações e de dados, características da cidade, dimensão do problema habitacional, recursos humanos e financeiros disponíveis.

Por fim, destaca-se a importância das instituições de ensino e pesquisa com experiência na área de desenvolvimento urbano para apoio na implementação de políticas e programas de capacitação e informação. Estas instituições apresentam potencial no acompanhamento, elaboração e avaliação dos planos elaborados. Desse modo, conclui-se que o PLHIS é um tema que requer a articulação da universidade, sociedade e governo.

6. Referências Bibliográficas

- ANDRADE, L.A.G.; AZEVEDO, S. de. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BRASIL. **Cadernos MCidades: Habitação. Política Nacional de Habitação**. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004.
- BRASIL. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008a.
- BRASIL. **Manual para apresentação de Propostas. Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, 2008b.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO; CONSÓRCIO PLANHAB. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. DENALDI, Rosana; SANTA ROSA, Junia (orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. Editora Estação Liberdade, 3ª edição. São Paulo, 2002.
- CARDOSO, Adauto. **Necessidades Habitacionais**. In: BRASIL, 2009., p.83-106.
- CORURIBE (Município). **Diagnóstico Preliminar Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Coruripe, 2010.
- DENALDI, Rosana. **Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção** In: BRASIL, 2009, P.107-131.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. São Paulo, 2003 (tese de doutoramento apresentada à FAUUSP).

DENALDI, ROSANA; LEITÃO, Karina; ZIONI, Silvana. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: Estudo “Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida”. Brasília: CGEE, 2009 (mimeo).

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo et al. (Coord.). **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, 2007.

DENALDI, Rosana; REGINO, Tássia. **Metodologia, princípios e diretrizes**. BRASIL. In: BRASIL, 2009, p.59-82.

¹ A consolidação do SNHIS dependerá da efetiva adesão dos estados que, historicamente, atuaram apenas como agentes promotores, centralizando os recursos e as tomadas de decisão. A implantação do SNHIS requer que os estados repassem recursos para os fundos municipais, atuem como agentes promotores e financiadores e estabeleçam mecanismos para que os municípios e outros agentes que atuam na área habitacional participem do processo decisório.

² Conforme dados repassados pelo Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT da Secretaria Nacional de Habitação, em 06/01/2011.

³ Conforme depoimentos de técnicos e dirigentes dos governos municipais e estaduais no fórum de debates do Curso à Distância “Planos Locais de Habitação de Interesse Social” (1ª e 2ª edição), promovido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e coordenado pela Profa Dra. Rosana Denaldi. O curso foi realizado no segundo semestre de 2009 e dele participaram cerca de 4 mil profissionais de 1.313 municípios de todas as regiões do país.

⁴ Conforme dados repassados pelo Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT da Secretaria Nacional de habitação, em 06/01/2011.

⁵ Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/banco-de-referencia/>, acessado em 20/12/2010.

⁶ Conforme decisão do Conselho do FNHIS votada em 08/12/2010, ver informação disponível em: <http://www.cidades.gov.br/noticias/prefeituras-e-governos-estaduais-tem-mais-um-ano-para-elaborar-planos-de-habitacao>, acessado em 09/12/2010.

⁷ BRASIL, 2008b.

⁸ As experiências citadas nesse item 4.6, referem-se às especificidades regionais dos municípios nele citados relatadas por representantes locais que participaram do Curso de Capacitação à distância, *EAD PLHIS*, em suas duas edições.