

## ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS), EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO IVAÍ – AMUVI: LIMITES E DESAFIOS

Elisângela Costa de Araújo<sup>1</sup>; Sandra Maria Almeida Cordeiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo é parte de análises preliminares de pesquisa documental em curso, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, sobre a implantação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, formato Simplificado, tendo por referência 04 municípios de pequeno porte<sup>1</sup>, estes com população de até 20 mil habitantes, pertencentes à Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI. Sendo o Plano Local de Habitação de Interesse Social um instrumento de planejamento para a construção de uma política habitacional local, sob a concepção da descentralização de competências aos entes federados, essas primeiras aproximações apontam para os limites de sua implantação com atual estrutura técnica e administrativa local, participação popular pouco expressiva e dependência financeira para operacionalização de suas metas; persistindo o desafio na aplicação para o cumprimento dos princípios do Estatuto das Cidades por meio da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, ou seja, o reconhecimento da função social da propriedade coletiva; gestão democrática da cidade e o direito à moradia.

**Palavras-Chave:** Descentralização; planejamento urbano; política habitacional.

### INTRODUÇÃO

O processo de urbanização, no caso brasileiro, não deve ser considerado como homogêneo e genérico, como aponta Costa (2015, p.49) “[...] a urbanização brasileira é essencialmente desigual e excludente, materializando-se em diferentes formas e intensidades.” Materialização essa marcada pela desigualdade de ordem socioeconômica e cultural, de direitos e de poder, entre indivíduos, famílias, grupos sociais, tanto no acesso a terra, à habitação, oportunidades de acesso ao trabalho, serviços, enfim, ao direito a cidade.

O enfrentamento a essas questões remete a elementos com aparente contradição entre a conquista de políticas regulatórias, no horizonte da universalização de direitos e, a realidade cotidiana de violação de direito à moradia.

O primeiro marco, com o qual se inicia traçar novos padrões para direcionar uma política urbana, estrutura-se em 1988 com a Constituição Federal. No caso da política habitacional, também uma categoria integrante dos direitos sociais, ainda encontra entraves em sua eficácia jurídica e social, uma vez que o direito à moradia implica não apenas em acordos jurídicos e, sim pressupõe uma ação incisiva do Estado por meio de sua execução articulada a outras políticas setoriais.

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social Universidade Estadual de Londrina (UEL) – PR. elicosta72@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL. Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social Universidade Estadual de Londrina (UEL) – PR. sandracordeiro@uel.br

Trata-se de uma política historicamente marcada por uma trajetória fragmentada por intervenções sazonais, aliada a uma política econômica de Governo e não a uma política efetiva de Estado; não se configurando como pauta relevante do planejamento estatal, com articulação entre uma política habitacional e uma política urbana.

Outro marco relevante se refere à instituição do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e no ano de 2003 a criação do Ministério das Cidades. Ambos resultantes de um longo período de lutas, com destaque para a pressão realizada pelos movimentos sociais, em 2004, convertendo-se na aprovação pelo Conselho das Cidades da Política Nacional de Habitação (PNH); complementada pela regulamentação da Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, ano da 2ª Conferência Nacional das Cidades, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS).

Com a concepção do Estado federativo, pós Constituição de 1988, estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, entretanto, essa estruturação não afastou de seus entes federados as expressivas desigualdades de ordem social, política, econômica e administrativa.

Com a proposta para a retomada do planejamento estatal para o setor habitacional, a partir de 2005, estados, municípios e Distrito Federal, caracterizados como agentes descentralizados, sob o discurso do Estado, são convidados a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tendo como condicionante o recebimento de repasse de recursos financeiros para a operacionalização da política habitacional local.

O produto dessa adesão instituiu aos agentes descentralizados o compromisso de constituírem seus Planos Locais (Estadual e Municipal); por meio do princípio democrático e participativo criar seus Conselhos (Estadual e Municipal); bem como constituir no seu âmbito de gestão, um Fundo Local (Estadual e Municipal) de natureza contábil, específico para Habitação de Interesse Social.

Essa nova configuração, sob a égide da descentralização, impõe responsabilidades aos agentes descentralizados, que implicam em desafios para sua implementação, principalmente aos municípios de pequeno porte<sup>3</sup> em razão tanto pelo tradicional tratamento secundário dispensado pelos agentes públicos a questão urbana e habitacional, como aliado as suas limitações estruturais administrativas, técnicas e financeiras.

A estratégia adotada pelo Ministério das Cidades, a fim de facilitar aos municípios de até 50 mil habitantes a elaboração de seus Planos Locais, diante da lacuna entre a adesão, principalmente pelos entes municipais, e a estruturação de seus planos, foi o lançamento da proposta do PLHIS simplificado. Todavia, o formato proposto revela uma estruturação de planos para mero cumprimento de formalidade

---

<sup>3</sup> Não foi encontrado um consenso na literatura sobre o conceito de municípios de pequeno, médio e grande porte. Nesta pesquisa, adotou-se como referência a classificação de municípios realizada pelo IBGE censo 2010, sobre dados populacionais: município de pequeno porte 1: até 20.000 habitantes; município de pequeno porte 2: 20.001 até 50.000 habitantes; município de médio porte: 50.001 até 100.000 habitantes; município de grande porte: 100.001 até 900.000 habitantes.

documental, apresentando inconsistência de dados em seu conteúdo, e demonstrando a fragilidade administrativa e operacional para responder a problemática habitacional local, e o mais relevante a não garantia de repasse de recursos para implementação de suas ações.

Esta análise preliminar, parte de uma pesquisa em curso, junto ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL, na qual utilizou-se de pesquisa documental do conteúdo dos PLHIS Simplificados, tendo por referência os municípios de Bom Sucesso, Califórnia, Novo Itacolomi e Jardim Alegre.

Os municípios foram elencados, dentre os 26 municípios da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI, por estarem classificados como de pequeno porte 1, abaixo de 20 mil habitantes, respondendo ao critério temporal, ou seja, os que percorreram primeiramente a ordem cronológica de adesão ao SNHIS, a partir do ano de 2007; seguida do cumprimento das etapas, também cronologicamente de instituição da Lei de Criação do Conselho, Plano e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, no período de 2012-2014.

A discussão desse instrumento de planejamento setorial objetiva chamar a atenção de gestores públicos não apenas para a urgência do tema gestão urbana, tendo como vertente principal à condução da política habitacional em municípios de pequeno porte; mas concomitantemente como esse processo de descentralização de competências reflete, nesses municípios que sofrem em maior grau com as limitações estruturais administrativas e técnicas na operacionalização da política habitacional local.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Para elaboração deste artigo utilizou-se de bibliografia, artigos e referencial teórico relacionado ao tema planejamento urbano e habitação, bem como os instrumentos legais referenciados junto ao Ministério das Cidades.

As reflexões aqui esboçadas tratam-se de uma pesquisa documental, apresentando dados preliminares sobre os limites e desafios quanto à implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, em municípios de pequeno porte 1, pertencentes à Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI, tendo como fonte norteadora para a pesquisa 04 Planos Locais, formato Simplificado, elaborados no período de 2012-2014.

## **A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS**

Segundo Faria (2009), a sociedade civil, ao longo da história, se organiza na forma de Estado estruturando-se com seus poderes, agências, aparelhos e forma de gestão ou de governo.

O Estado é a forma como a sociedade civil se organiza objetivamente a partir das lutas sociais travadas no interior do modo de produção dominante, definindo relações de hegemonia e contra-hegemonia, de poder e contra-poder ou de processos de trabalho associado ou pleno. (FARIA, 2009, p. 27).

A Constituição brasileira de 1988 estabelece autonomia política a estados e municípios, os quais assumem a gestão de políticas públicas, por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo.

No entanto, em um país de dimensão continental como o Brasil, impresso por heterogeneidades regionais, um processo de descentralização não pode ser tratado uniformemente.

Sob essa perspectiva, é importante a ideia de processo, pois a descentralização não é um movimento abrupto, que se faz apenas pela vontade de alguns, sem considerar os interesses e as determinações sociais das realidades locais. (JUNQUEIRA, 1997, p. 190).

Ainda conforme Junqueira (1997, p.191), o processo de descentralização é um projeto de reordenamento que “[...] não se faz em curto prazo, exige a capacitação dos poderes locais e regionais e implica a mudança da lógica que permeia as ações políticas.”

No caso da política habitacional, essa responsabilidade constitucionalmente é comum aos três níveis de governo,

Art.23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, Constituição Federal. 1988).

A lógica de redistribuição de competências juridicamente comuns entre as três esferas de Governo, no âmbito do processo de descentralização, se apresenta como desafiadora principalmente aos municípios de pequeno porte, uma vez que passa a exigir de seus atores capacidade técnica operativa, estrutura organizativa e, principalmente, uma gama de recursos financeiros para investimentos a médio e longo prazo, para os quais ainda não se encontram preparados.

No que concerne ao desenvolvimento da Política Habitacional, essa uma das políticas sociais mais custosas a ser operacionalizada, além da previsão orçamentária na implantação de unidades habitacionais, há ainda que considerar a quem ela se destina, com agravamento das condições de renda de uma população empobrecida e ocupante de áreas periféricas de centros urbanos, colocando como desafio às gestões públicas a implantação do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001.

O atual modelo proposto pelo Estado para a Política Habitacional, é baseado na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social, tendo como objetivo geral para um dos seus eixos, o arranjo e desenvolvimento institucional, este primordial na implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ao “convidar” estados, municípios e Distrito Federal a adesão ao Sistema, pelo viés da condicionalidade de repasse de recursos para o desenvolvimento da política habitacional, elenca como estratégias (BRASIL, Ministério das Cidades, 2009, p.108):

- 01.Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências em cada nível de governo;
- 02.Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;

03. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos de habitação;
04. Criar o índice de capacidade institucional habitacional e de gestão urbana;
05. Capacitar os vários agentes do SNHIS;
06. Instituir o Sistema de Informações de Habitação;
07. Criar um sistema de monitoramento e avaliação.

O simples ato de adesão, contudo, requer dos entes descentralizados concomitantemente, o estabelecimento de uma nova estrutura organizativa, o que para Paz e Taboada (2010, p. 38),

“[...] perpassa no estabelecimento de novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando adesão de profissionais para o trabalho cooperativo e compartilhado, sendo que, a criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas culturas, órgãos, agentes públicos e privados são fundamentais para viabilizar o atendimento integral das demandas, planejar ações, otimizar recursos, e possibilitar estratégias de acompanhamento e controle social.”

Observar-se, porém, tomando por base as análises preliminares dos PLHIS, que a descentralização de competências aos governos locais, com a Constituição de 1998, aliada à proposta de adesão ao SNHIS em 2005 pelo Ministério das Cidades, na prática não veio acompanhada de um tratamento diferenciado das condições socioeconômicas, institucionais e administrativas, presentes nos entes federados, principalmente nos municípios de pequeno porte, cabendo-lhes a partir de então, a responsabilidade de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social, instituindo competências sem efetivamente qualificá-los tecnicamente, fortalecê-los institucionalmente, além de não subsidiá-los financeiramente para configurarem-se em efetivos agentes operacionalizadores dessa política.

## **PLANEJAMENTO URBANO E A PROPOSTA DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADOS**

A Constituição de 1988, em seus Artigos 30 e 182, discorre sobre a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local, com obrigação sobre o espaço urbano. Em específico o Art. 182, aborda que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. (BRASIL, Constituição Federal. 1988).

No tocante a implementação da política setorial habitacional insere-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a partir da Resolução nº 2, § 2º, de 24 de agosto de 2006, definidos pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) como:

Documentos de caráter administrativo, representados por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos

de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social.

Trata-se de instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional, instituído pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Ministério das Cidades (BRASIL, 2011), sob pena de não recebimento de recursos federais para implantação de Programas de Habitação de Interesse Social, estes indispensáveis aos municípios de pequeno porte, em razão dos subsídios que os compõem, para o atendimento a população de até 03 (três) salários mínimos.

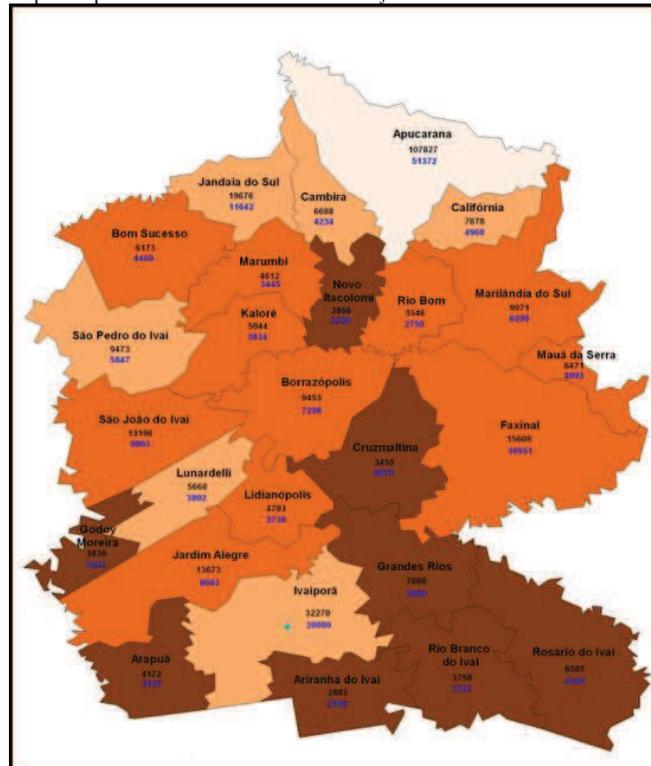
Parágrafo único: A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de Conselho e Fundo de Habitação de Interesse Social e do Plano Habitacional de Interesse Social, na forma estabelecida pelos incisos I e II do caput, constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS. (BRASIL, Resolução nº 30, 2009).

Quanto à elaboração e aplicabilidade de metas previstas nos Planos, às dificuldades preponderantes pelos entes descentralizados, independentemente do contexto municipal, pequeno, médio e grande porte, ainda persistem em definir uma estrutura administrativa específica para o tema, reunir equipe técnica capacitada para sua elaboração, bem como a contrapartida para garantia de recursos orçamentários para execução, aliados a desafios conforme apontam Santos Junior e Montadon (2011), que requerem sobremaneira dos atuais gestores uma mudança cultural da gestão das cidades.

A saber, segundo dados do IBGE, Censo 2010, do total dos 5.565 municípios 89% (4958) destes apresenta população abaixo de 50 mil habitantes. No Estado do Paraná, dos seus 399 municípios, 92% (367) destes apresentam população abaixo de 50 mil habitantes, superando a média nacional.

Tal indicador impulsionou o Ministério das Cidades, em 2010, ao lançamento da proposta de elaboração do PLHIS Simplificado aos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, por meio de capacitação técnica via EAD, em razão da sinalização da dificuldade na elaboração do PLHIS em sua versão original, de forma significativa aos municípios de pequeno porte, devido a sua complexidade de elaboração considerando as limitações técnicas locais e, por não dizer também orçamentária já que muitos recorrem a assessorias externas para elaboração de seus Planos.

Caracterizando a região da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI), a realidade não é divergente de outras regiões da federação. Segundo dados do IBGE/2010, dos 26 municípios que a compõem, 19 (73%) apresentam população entre 2.453 a 8.555 habitantes; 06 (23%) municípios com população entre 10.164 a 31.812 habitantes; e apenas o município de Apucarana, com 120.884 (4%) habitantes.

**Figura 1** – Municípios pertencentes à Associação do Vale do Ivaí – AMUVI – Paraná

Fonte: Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Paraná – COGEMAS. Elaboração Julho de 2003. Acesso em 30 de agosto de 2018.

A capacitação via EAD promovida pelo Ministério das Cidades em 2010, contou com a participação de equipes técnicas indicadas pelos agentes públicos municipais, porém, observa-se que apenas o município de Kaloré, registrou entrega de seu PLHIS em 30 de dezembro de 2011<sup>4</sup>.

Em 2018, segundo dados atualizados pelo SNHIS<sup>5</sup> de 28 de fevereiro, dos 26 municípios da AMUVI, apenas 42% (11) dos municípios transmitiram seus PLHIS ao Sistema, e destes apenas 45% (05) encontram-se em status de situação regular.

Para um olhar além das limitações técnicas e administrativas já descritas, cabe ressaltar o que aborda Santos Junior, sobre a concepção de planejamento urbano na figura dos planos diretores, que podemos transpor aproximações ao PLHIS, que ainda não se traduziu,

Em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado, e os avanços, quando existentes, ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico no interior das administrações comprometido com sua proposta. (SANTOS JUNIOR, 2008, p.144).

Compartilhando da abordagem de Nygaard (2005), sobre as causas para insucesso e relativa inutilidade dos tradicionais planos diretores, nos proporciona observar similaridades de análise para

<sup>42</sup> Cabe ressaltar, entretanto, em pesquisa recente, que o município de Kaloré não dispõe de arquivo de seu PLHIS em seu banco de dados, não possibilitando sua análise nesta pesquisa.

<sup>5</sup> Fonte: Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005). Ministério das Cidades, acesso em 26.04.2018.

compreender, concomitantemente, as dificuldades também encontradas para tornar os PLHIS em instrumentos factíveis de operacionalização.

a) Restrita visão municipal dentro da qual eram elaborados; b) a mínima ou nula participação da população e administração municipal na elaboração destes planos, geralmente contratados por consultores externos; c) o desinteresse ou os interesses pessoais de políticos municipais; d) a estrutura do poder formal e informal existente e os problemas organizacionais da administração local; e) as disputas partidárias no âmbito municipal, e muitas outras. (NYGAARD, 2005, pg. 20).

É pertinente ilustrar com a citação de Fonseca (2013, p.19), “o que deveria ser instrumento de construção social caracterizam-se como planos que cumprem um papel ideológico.”

O cenário para elaboração do instrumento PLHIS mesmo na modalidade simplificado, não se apresentou de forma abrangente, considerando além das condições objetivas e particulares a cada ente descentralizado que aderiu ao SNHIS, com ênfase aos municípios de pequeno porte, para a ausência de uma intervenção incisiva por parte do Ministério das Cidades na aplicabilidade das estratégias inicialmente previstas para as ações de fortalecimento estrutural e a capacitação técnica desses agentes.

Apontaremos a seguir algumas pistas a essas questões identificadas em nossa pesquisa preliminar.

## **ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE O CONTEÚDO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADOS EM PEQUENOS MUNICIPIOS DA AMUVI**

O formato do PLHIS Simplificado foi disponibilizado como instrumento de planejamento setorial aos pequenos municípios, em conformidade com a Instrução Normativa nº 15 de 10 de março de 2011, do Ministério das Cidades, estruturando-o em cinco partes:

1. Dinâmica institucional e social;
2. Necessidades habitacionais;
3. Oferta habitacional;
4. Programas e projetos habitacionais;
5. Estratégias de Ação.

Por tratar-se de análise preliminar, de estudo em curso, preferenciou-se neste trabalho os aspectos da Dinâmica Institucional e Social do PLHIS simplificado, considerando os itens: a descrição existente para a estrutura institucional para o setor habitacional e capacidade administrativa para operacionalizá-la; os mecanismos institucionais da política e controle social; os agentes sociais que atuam no setor habitacional; objetivando verificar sua configuração no processo de elaboração dos PLHIS analisados, tendo por parâmetro as estratégias estabelecidas pelo Ministério das Cidades quanto ao fortalecimento institucional e, capacidade técnica na condução da política habitacional local.

O referencial para análise partiu do conteúdo dos PLHIS de quatro (04) municípios de pequeno porte 1, Bom Sucesso, Califórnia, Jardim Alegre e Novo Itacolomi, considerando o período compreendido entre a elaboração e envio ao Ministério das Cidades os anos de 2012-2014.

Ao setor público cabe à responsabilidade de indicar a existência do setor responsável pela política habitacional, convergindo sua representação com ações e atribuições afins ao tema.

Nos PLHIS dos municípios de Bom Sucesso e Jardim Alegre os setores indicados são respectivamente: o Departamento de Assistência Social, incluindo concomitantemente, para um o Departamento de Saúde; e ao outro a Secretaria de Assistência Social. O município de Califórnia indica o Departamento do Trabalho e Habitação, e no Plano de Novo Itacolomi a menção é para a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras.

A nenhum dos Planos apresenta-se indicado um setor específico para a habitação. Tal fato se deva em parte pelas orientações provenientes do próprio Manual do PLHIS Simplificado, que não exclui a possibilidade, quando da ausência de departamento próprio para o desenvolvimento da política habitacional, de indicação de outros departamentos alheios ao tema, porém, recomenda que seja explicitado o corte temático para a habitação, para setor e ou órgão que não tenha em suas atribuições tal especificidade. Orientação esta não observada nos PLHIS em questão.

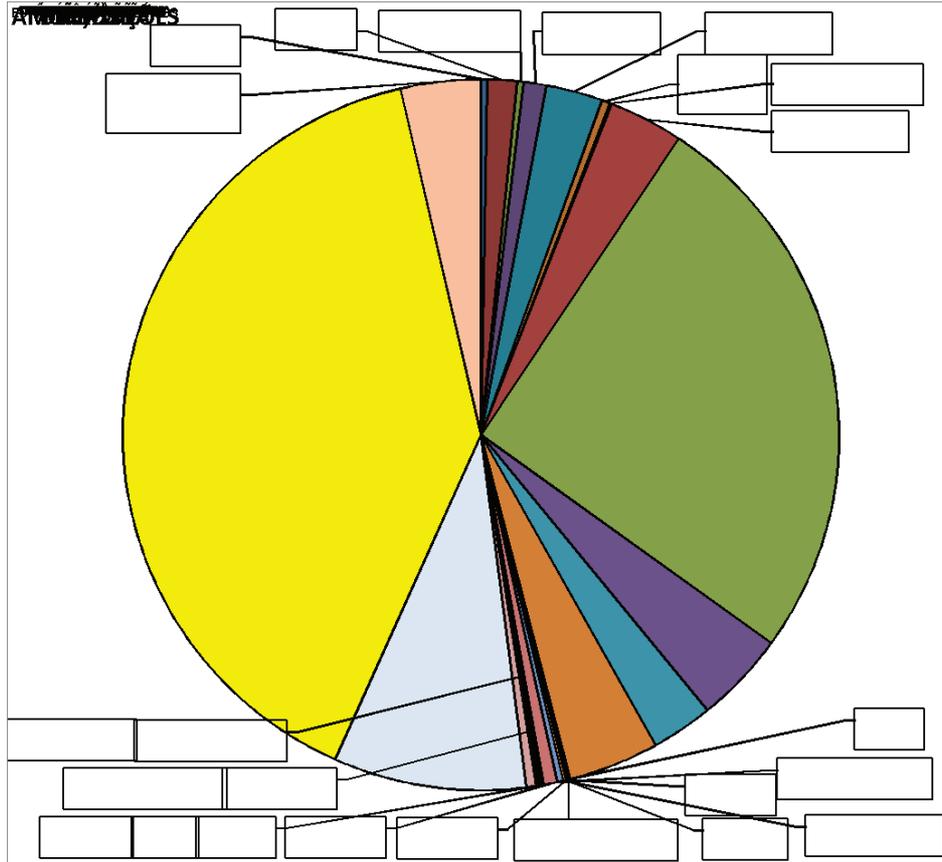
Em todos os Planos pesquisados não se encontram descritas ações exclusivas que remetam a análise sobre atribuições específicas à habitação, desenvolvidas pelo setor indicado e, nem tanto referência quantitativa da equipe técnica existente.

Aliada às limitações encontradas pelos municípios de pequeno porte em ter uma estrutura administrativa específica para o desenvolvimento da política habitacional local, é pertinente destacar que o processo de descentralização de competências para a construção de novas estruturas administrativas não veio acompanhada de garantias para repasse de recursos.

Vale apresentar as ideias de Santos Junior e Montandon (2011, p.48), ao apontarem sobre a dimensão do planejamento fiscal das políticas públicas, controle público de sua execução, o curto ciclo da gestão municipal e as dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano, “[...] fazem com que muitos gestores públicos, atuem com pragmatismo e imediatismo na execução das políticas públicas urbanas.”

No caso específico da política habitacional, essa afirmação pode ser acompanhada do exemplo no Gráfico 1 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social, executado pelo Governo Federal no ano de 2017, com destaque para o percentual nulo de investimento nessa política.

Considerando esse ordenamento orçamentário é compreensível que a política habitacional apresente-se arraigada por intervenções pontuais, sendo acolhida inicialmente pelos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social, não por esta encontrar-se estruturada para seu desenvolvimento, mas, sim pela concepção equivocada do gestor público executivo, de que cabe a assistência social o trato com os “carentes de habitação”, já que a mesma se configura de forma inoperante de investimentos desde o ente federal.

**Gráfico 1** – Orçamento Fiscal e Seguridade Social, executado pelo Governo Federal – ano 2017

Fonte: BRASIL. Auditoria Cidadã. Dados atualizados até 31/12/2017.

Dado levantado pelo Centro de Estudo da Metrópole (2012), aponta que além de ser um fenômeno raro secretarias municipais exclusivas para a política habitacional, a existência e ou permanência de órgãos específicos para essa política nos municípios, oscila quando da posse de novos prefeitos. Esse resultado é em parte explicado pelo fato de que sua existência não é condição necessária nem suficiente para que os municípios possam implementar programas habitacionais.

Aos municípios em estudo essas questões são aparentes, não os impedindo de operacionalizar programas habitacionais nos últimos anos, por não terem necessariamente em seu organograma a presença de órgãos específicos para a habitação, contando com a parceria dos governos estadual e federal para repasse de recursos. Todavia, tal fato não descaracteriza a vulnerabilidade à distribuição de recursos, por outras esferas governamentais, aos municípios de pequeno porte.

Aponta-se em paralelo um viés perverso do processo de descentralização brasileiro, que segundo CARDOSO (2002, p.117), “privilegia os espaços e administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos.”

Fato interessante cabe considerar que dos 04 (quatro) planos analisados, 03 (três) foram elaborados por profissionais de Serviço Social; porém, em apenas um intitulado como funcionário de carreira no âmbito da gestão pública municipal.

Não se pretende questionar a incompatibilidade de atribuições do profissional de Serviço Social, quando de seu envolvimento na seara de elaboração do plano habitacional municipal, ao contrário, avalia-se que por sua competência técnica operativa, esse profissional, em razão de sua formação em políticas sociais, em muito tem a contribuir para o tema.

A discussão principal deve perpassar pelo trato histórico dispensado à questão habitacional e planejamento urbano nos três entes governamentais, cuja precariedade institucional e qualificação profissional, é em maior incidência presente nos municípios de pequeno porte, não apresentando saltos qualitativos para sua transposição.

É pertinente conduzir a discussão, ao pensar na elaboração dos PLHIS, para um olhar além da fragilidade técnica e a precariedade institucional, porém, sem desprezá-las como relevantes, mas partindo da abordagem de Santos Junior e Montandon (2011), na qual o foco deve, concomitantemente, permear os desafios postos para o cumprimento do Estatuto das Cidades, no tocante aos instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade coletivamente; requerendo sobremaneira uma mudança de cultura de gestão das cidades, por meio de aparatos legais, para atender ao interesses públicos e ao enfrentamento das desigualdades urbanas e sociais.

Retomando a complexidade na operacionalização de tais instrumentos, compartilhando de uma defesa de Santos Junior e Montandon (2011), para implantação dos Planos Diretores, pode-se verificar similaridades para condução dos Planos Locais, partindo de uma capacitação articulada, independente do porte do município.

Compreende-se que essa capacitação possa ocorrer em duas frentes articuladas: uma técnica, voltada para o treinamento de equipes municipais que operem os instrumentos, de caráter mais administrativo e técnico; e outra de caráter político, voltada para a sensibilização e mobilização dos diversos atores envolvidos com a política urbana, de forma a informá-los sobre os fundamentos, a relevância e os ganhos sociais que estão em jogo quando se fala na efetivação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Assim como a primeira frente envolve a dimensão política, a segunda também deve incorporar aspectos técnicos; o fundamental e romper a dicotomia entre as visões técnica e política da cidade. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p.51)

Outro aspecto relevante para análise refere-se à participação popular e estabelecimento de parcerias, no item do PLHIS: “dos agentes sociais atuantes na política habitacional”, do qual se verifica que apenas os municípios de Bom Sucesso e Califórnia fazem menção aos arranjos sociais.

A Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, em seu Art. 2º, inciso II, estabelece como diretriz da política urbana nacional, a gestão democrática e a participação popular na elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas, planos e projetos.

A Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, também versa dentre de seus princípios a participação popular. Em seu Art. 4º, inciso I, letra “C”, são princípios: “democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios.”

Por recomendação do Manual do Ministério das Cidades para o PLHIS Simplificado, poderão compor o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, até três instituições ou entidades nas

categorias de movimento popular; organização não governamental, sindicato de trabalhadores, entidades profissionais de classe ou acadêmicas, preferencialmente que atuem no setor habitacional.

O Ministério das Cidades sugere dois níveis de participação: a participação representativa, entendendo esta ser composta pelos atores institucionais e sociais, com objetivo de possibilitar o diálogo entre os atores envolvidos, para discussão e aprovação das decisões pertinentes ao plano. A participação direta, na qual atores e agentes sociais no processo de elaboração do PLHIS devem participar de audiências públicas, envolvendo a população local, em todas as etapas do plano até a sua aprovação final.

Partindo dos dados contidos nos Planos pesquisados, a análise para mensurar indicadores de participação seja representativa ou direta, foram prejudicados pela inconsistência de detalhamento de informações.

O que pode ser constatado e, de certa forma compreensível, tanto pelo porte do município e o reduzido número de entidades sociais locais, a indicação de representantes, adversos ao tema habitacional, tais como entidades religiosas, Associações como APMI e APAE apontadas nos Planos de Bom Sucesso, Novo Itacolomi e Jardim Alegre. Colocando em questionamento, à convergência de objetivos e ações desses representantes/instituições para com os objetivos aos quais os Planos se propõem.

Percebe-se, pela própria diversidade de conceitos atribuídos a sociedade civil, o agravamento na definição dos representantes desta categoria pela ausência de clareza entre seu significado e as condições que os mesmos devam reunir para participarem dos Conselhos Municipais de Habitação, fragilizando o processo de representação, conforme aponta Souza (2006, p. 33),

“[...] sobre a democracia representativa, os instrumentos de planejamento (urbano ou qualquer outro) e as rotinas de gestão (idem), por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalização e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos.”

Uma alternativa apresentada pelo Manual do PLHIS seria em caso da não existência de entidades ou instituições afins a política habitacional, o município ausentar-se de informar representantes deste segmento, evitando mera indicação por cumprimento de formalidades; opção um tanto simplista, já que se pretende perseguir uma nova estrutura administrativa para o setor.

Quanto à participação direta, não foi possível obter registros de eventos realizados para discussão das etapas de elaboração e aprovação dos Planos, bem como de reuniões realizadas pelo Conselho Gestor, no acompanhamento da política habitacional local.

Tem-se apenas, por relatos de técnicos locais que os municípios de Califórnia e Novo Itacolomi, desde a elaboração de seus Planos, realizaram uma Conferência Municipal de Habitação para indicação de membros para Conferência Estadual.

Ações, no entanto, que não representam necessariamente uma modernização da democracia representativa, para a qual aponta Ascher (2012, p. 130), “[...] necessita, portanto do desenvolvimento de formas diversas de participação na concepção das decisões da população e dos actores da sociedade civil.”

Depreende-se, que pelos dados obtidos em pesquisa preliminar, que o processo de participação popular e controle social ainda se caracterizam como restrito a indicações e cumprimento de exigências

legais, cuja participação popular se limita ao nível de delegação em detrimento de uma participação democrática.

Há que comungar da concepção de Souza (2006), quando este destaca que a democracia não tem a ver com planejamento, uma vez que o planejamento tido como democrático, representativo é falho; e os planos como instrumentos só poderão configurar-se como riquezas quando puderem ser implementados eficazmente e ter sua implementação eficazmente monitorada.

Essa fragilidade é encontrada no conteúdo dos Planos pesquisados, tanto pela indicação de atores alheios ao tema habitação, como pela ausência de descrição clara dos mecanismos utilizados para participação popular, no desenvolvimento de suas etapas.

Ainda compartilhando da ideia de Souza (2006), o qual avalia serem as cidades laboratórios de experimentos democráticos e consciência de direitos, pensar na possibilidade do Plano Local como instrumento factível para a política habitacional, é um exercício que perpassa para a construção de planos que se convertam em uma linguagem concreta, em seus aspectos políticos, sociais, econômicos, tanto para gestores públicos, como para sociedade civil, de quantos e quais benefícios, sua participação poderá lhe proporcionar, nesse processo de planejamento; fortalecendo-os de forma coletiva para contrapor a um arranjo heterônimo histórico na condução das políticas públicas, dentre essas a habitacional.

Para tanto, o principal desafio ainda se encontra por apropriar-se do verdadeiro projeto do acesso ao direito à cidade, pois enquanto a função social da propriedade estiver atrelada a interesses mercadológicos, no caso brasileiro remontando-se por décadas, tanto planos como avanços estruturais estarão limitados a concessões pontuais sob a égide de uma participação monitorada, sem realmente considerar as particularidades e escalas locais, mantendo relação local de dependência econômica e política com instâncias superiores.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criação do Ministério das Cidades e a estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, sem dúvida foi um marco para a Política Habitacional. Todavia, o descrito neste estudo preliminar, aponta que a consolidação dos seus princípios e diretrizes ainda requer uma discussão aprofundada, por exigirem mudança de paradigmas arraigados na trajetória das políticas sociais, nessa inclusa a política habitacional; principalmente por essa mudança ainda representar como de baixo impacto aos municípios de pequeno porte, onde seu principal desafio é a implantação dos princípios do Estatuto das Cidades.

Nessa linha de reflexão em todos os Planos Locais simplificados pesquisados observaram-se fragilidades administrativas e técnicas em sua elaboração. Por parte do Ministério das Cidades a estratégia preconizada, por meio do SNHIS, quanto à disponibilidade de apoio aos entes descentralizados para o fortalecimento institucional e a capacidade técnica, limitou-se a um EAD no ano de 2010 como

mecanismo de orientação para sua elaboração, do qual participaram, em sua maioria, técnicos alheios ao quadro funcional, representando descontinuidade histórica de informações.

Outro elemento fundamental observado nessa análise aponta para o processo descentralização de competências, desconectado da descentralização e garantias de repasse de recursos para a operacionalização de metas previstas nos Planos Locais, mantendo práticas clientelísticas com arranjos de dependência entre municípios e agentes estaduais e federais que os representem, reforçando a dependência de mediação política entre os entes para repasse de recursos.

Não se desconsidera, entretanto, que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, mesmo no modelo simplificado, possam vir a ser instrumentos propositivos para se pensar em uma política urbana factível; desde que antecedam análises sobre os limites e desafios postos para sua operacionalização sob a égide do planejamento urbano municipal permeado por suas particularidades locais; apontando suas fragilidades e potencialidades, não apenas no contexto de sua estruturação, mas, em uma dimensão macro política, econômica e social, com vistas a ultrapassar o ciclo da mera reprodução de condicionalidades legais; vislumbrando horizonte a se perseguir a médio e longo prazo, na configuração de instrumentos exequíveis de uma política habitacional, que contemple mecanismos de acesso para uma expressiva coletividade ao direito à cidade na concepção dos princípios preconizados por seu Estatuto.

## REFERÊNCIAS

ASCHER, F. Novos princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos. 3ª. Edição. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.

BOM SUCESSO. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. Bom Sucesso, 2011.

BRASIL. Auditoria Cidadã. Orçamento Federal (Fiscal e Seguridade Social), Executado (Pago) em 2017= R\$ 2,483 trilhões. Disponível em: [www.auditoriacidada.org.br/mentirasverdades](http://www.auditoriacidada.org.br/mentirasverdades). Acesso em 10.07.2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 15 de 10 de março de 2011. Dispõe sobre a elaboração e a apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social, de que trata o art. 12, inciso III, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 11 março de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União. Brasília, 16 jun. 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Nº 2 de 24 de agosto de 2006. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Diário Oficial da União. Brasília, 20 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Resolução Nº 30 de 16 de dezembro de 2009. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de que trata a Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 21 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional. Brasília, junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Manual de orientação à elaboração do PLHIS Simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Brasília, dezembro. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005). Brasília. Disponível em: [http://app.cidades.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=siteAcesso](http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=siteAcesso) em 26.04.2018.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 96 de 06 de junho de 2017. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_06.06.2017/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/CON1988.pdf). Acesso em 24 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. Estatuto das Cidades. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>. Acesso em 12.07.2018.

CALIFÓRNIA. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. Califórnia, 2010.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. In: Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Planejamento e Território. Ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

COSTA MOURA, H.S de. Natureza e Cidade na Periferia: Ampliando do Direito à Cidade. In COSTA, M. G; COSTA MOURA, H.S de; MONTE-MÓR, R.L de M (organizadores). Teorias e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

FARIA, J. H. de. Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, J.S.W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. Curso à distância. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Aula I. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FONSECA, Helena d'Agosto Miguel. Análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social em pequenos municípios localizados em região metropolitana: os casos de Caeté e Nova Lima. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticiascenso?view=noticia&id=3&idnoticia=1766&busca=&t=censo-2010-populacao-brasil-de-190-732-694-pessoas>. Acesso em 03 de junho de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Total da população do Paraná – Censo 2010. Disponível em:

[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_parana.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_parana.pdf). Acesso 03 de junho de 2018.

JARDIM ALEGRE. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. Jardim Alegre, 2012.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal em Saúde. In: Ciências Sociais e Saúde. São Paulo: Editora Hucitec. Abrasco, 1997.

NOVO ITACOLOMI. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. Novo Itacolomi, 2012.

NYGAARD, P. D. Planos Diretores de cidades. Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PARANÁ. Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Paraná – COGEMAS. Mapa da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI. Elaboração em julho de 2003. Disponível em: <http://www.cogemas.pr.gov.br/arquivos/Image/ImagemMapas/AMUVI.jpg>. Acesso em 30 de agosto de 2018.

PAZ, R. D. O. da; TABOADA, K. J. Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas. In: Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Curso à distância. Módulo I. Disciplina II. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, O.A. dos Junior; MONTANDON, D.T. (orgs.). Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, O.A. dos Junior. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. de. (orgs). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

SOUZA, M.L. de. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.