

A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DA CRIAÇÃO DO SNHIS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS COM POPULAÇÃO ENTRE 20.000 E 100.000 HABITANTES

Aline Werneck Barbosa de Carvalho⁽¹⁾; Julia Rodrigues Pereira⁽²⁾

(1) Dep. de Arquitetura e Urbanismo, DAU/UFV, Brasil. E-mail: alinewbc@gmail.com

(2) Dep. de Arquitetura e Urbanismo, DAU/UFV, Brasil. E-mail: julia_rpereira@hotmail.com

Resumo

Com a descentralização entre os níveis governamentais promulgada pela Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passam a dividir com a União e os Estados a obrigação de promover condições adequadas de moradia e de saneamento básico para a população menos favorecida. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a influência da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) no processo de municipalização da política habitacional nos municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes do estado de Minas Gerais. Instituído pela Lei n. 11.124 de 2005, o SNHIS prevê a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social (CGHIS) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), como estratégias de gestão da política habitacional e planejamento no âmbito municipal. O trabalho abrangeu pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados do Censo do IBGE de 2009 e coleta de dados oficiais disponibilizados no site do Ministério das Cidades, referentes à situação dos municípios em relação ao Sistema no ano de 2011. Os dados foram organizados em tabelas a partir de duas faixas populacionais (20.000 a 50.000 habitantes e 50.001 a 100.000 habitantes) e foram, posteriormente, comparados. Os resultados indicaram que existem diferenças entre os dois grupos de municípios analisados, sendo a atual situação frente ao SNHIS, à lei de criação do FNHIS e do CGFNHIS, relativamente melhor naqueles pertencentes à maior faixa populacional. Esse resultado revela que a municipalização da política habitacional está dando os primeiros passos no sentido da sua institucionalização. Nesse sentido, o monitoramento deste processo nos pequenos municípios visa contribuir, sobretudo, para o aprimoramento do Sistema e dos instrumentos por ele instituídos.

Palavras-chave: *Política habitacional, Habitação de interesse social, Municípios de pequeno porte, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).*

Abstract

With the decentralization among government levels through the Federal Constitution of 1988, Brazilian municipalities begg to share with the Country and States the obligation of promoting appropriate conditions of houding and sanitation for the poorest population. In this context, this article aims to analyze the influence of the creation of National System of Social Dwelling (SNHIS) in the process of municipalization of housing policy in municipalities with population between 20,000 and 100,000 inhabitants of the state of Minas Gerais. Established by Federal Law n. 11.124 of 2005, SNHIS provides the creation of National Fund of Social Dwelling (FNHIS), Management Council of Social Dwelling (CGHIS) and the Local Plan of Social Dwelling (PLHIS) as strategies for management of dwelling policy and planning at the local level. This research included bibliographical and documentary research, collecting data from IBGE Census 2009 and collecting of official data available on the website of Ministry of Cities, regarding the situation of the municipalities

front of the System in 2011. The data were organized in tables from two population groups (20,000 to 50,000 inhabitants and 50,001 to 100,000 inhabitants) and were compared. The results showed that there are differences between the two groups analyzed, and the current situation facing the SNHIS, the law of creation of FNHIS and CGFNHIS, is better in those municipalities belonging to the largest population group. This result shows that the decentralization of dwelling policy is taking its first steps towards its institutionalization. Thus, the monitoring of this process in small municipalities is important to contribute for the improvement of the system and the instruments established by it.

Keywords: Dwelling policy, Social dwelling, Small municipalities, National System of Social Dwelling (SNHIS).

1. INTRODUÇÃO

Com a descentralização entre os níveis governamentais, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a dividir com a União e os Estados a obrigação de promover condições adequadas de moradia e de saneamento básico para a população menos favorecida, por meio de iniciativas próprias ou de adesão a algum programa proposto por outro nível governamental.

No ano de 2004, a criação e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) representou um marco importante no âmbito da política habitacional brasileira, uma vez que retomou o processo de planejamento do setor habitacional, visando garantir novas condições institucionais para proporcionar moradia digna à população brasileira (BRASIL, 2004).

Assim, para viabilizar a implementação e atuação da PNH, foi necessária a criação de diversos instrumentos de apoio, dentre eles o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que é responsável, entre outras atribuições, por criar dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, destaca-se a importância do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Os objetivos previstos por essa Lei são viabilizar o acesso à terra urbanizada e à moradia digna e sustentável para a população de menor renda; realizar políticas e programas de investimentos e subsídios, possibilitando o acesso à habitação voltada à população de baixa renda e, ainda, articular, compatibilizar, acompanhar e dar suporte à atuação das instituições e órgãos que agem no âmbito do setor habitacional.

A adesão ao Sistema por parte dos entes federados prevê a criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FHIS), o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGHIS), o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e também os Relatórios de Gestão dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2010a). Essas exigências estendem-se a todos os municípios brasileiros.

Nesse contexto, considerando as dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios no sentido de implementar as políticas de habitação e de desenvolvimento urbano e, ainda mais particularmente, o caso de Minas Gerais onde é bastante significativa a quantidade de municípios com população inferior a 100.000 habitantes (cerca de 97% no ano de 2009, segundo os dados do IBGE), analisou-se a situação dos municípios mineiros com população entre 20.000 e 100.000 habitantes frente ao SNHIS e aos demais instrumentos de gestão a ele associados.

A partir da estratificação da amostra de municípios em duas faixas populacionais, uma de 20.000 a 50.000 habitantes e a outra de 50.001 a 100.000 habitantes, o objetivo deste trabalho consistiu em analisar a influência da criação do Sistema no processo de municipalização da política habitacional nos dois grupos de municípios, e posteriormente comparar os resultados a fim de identificar possíveis diferenças entre os dois grupos.

Os resultados apresentados foram obtidos a partir da pesquisa de iniciação científica realizada pelas autoras, no Departamento de Arquitetura e Urbanismo, intitulada “Panorama geral da municipalização da política habitacional em municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais”.

2. RESULTADOS

Ao analisar os dados do Censo do IBGE de 2009, chegou-se a um universo de 155 municípios do Estado de Minas Gerais com população entre 20.000 e 100.000 habitantes (Figura 1). Eles foram organizados de acordo com a faixa populacional, constituindo um grupo de 117 municípios com população entre 20.000 a 50.000 habitantes e outro grupo formado por 38 municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes. Essa divisão justifica-se na medida em que, segundo Fagundes e Carvalho (2010), existem diferenças significativas entre esses dois grupos quanto à auto-suficiência e à tendência ao desenvolvimento.

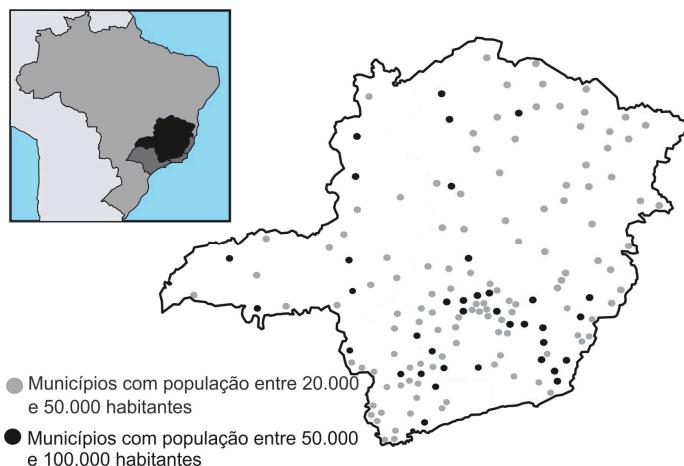


Figura 1: Localização dos municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes do Estado de Minas Gerais, Brasil.

Fonte: Adaptado da ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Dados obtidos junto ao endereço eletrônico do Ministério das Cidades em 2011 mostraram que entre os 117 municípios situados na menor faixa populacional, 86 municípios (73,5%) encontravam-se em situação regular em relação ao SNHIS, isto é, criaram e aprovaram as leis de criação do FNHIS e do CGFNHIS, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005, não possuindo pendências. Os outros 31 municípios (26,5%) estão em situação irregular ou não aderiram ao Sistema.

Contudo, dentre os 86 municípios em condições regulares, apenas 30 (34,88%) não apresentavam nenhuma restrição. Nos 56 restantes (65,12%) haveria suspensão dos repasses a partir de 30 de abril de 2011 caso não apresentassem manifestação de interesse na Instrução Normativa 85, que dispõe sobre prazos e condições para adesão ao SNHIS.

Considerando apenas os 31 municípios que não se encontram em situação regular, verificou-se que 22 deles (70,96%) apresentam como pendência a Lei do Fundo e do Conselho, dois

(6,45%) somente a Lei do Conselho, três (9,7%) a Lei do Fundo e do Conselho mais a Manifestação de Interesse e apenas quatro (12,9%) não aderiram ao SNHIS.

Ainda sobre o grupo de municípios de menor faixa populacional, verificou-se que em relação ao PLHIS, instrumento de planejamento habitacional através do qual os entes federados consolidam, em nível local, a PNH, no período de 2007 a 2010, 59 municípios (50,4%) contrataram recursos para a elaboração dos seus planos locais de habitação; 49 (41,9%) atendem aos critérios para a elaboração do PLHIS Simplificado, destinado a municípios com população inferior a 50.000 habitantes e não pertencentes a regiões metropolitanas, e apenas 9 municípios (7,7%) não foram selecionados para ações do PLHIS e nem atenderam aos critérios do PLHIS Simplificado. Estes dados são um indicativo da adesão ao Sistema, por esta categoria de municípios (Figura 2).

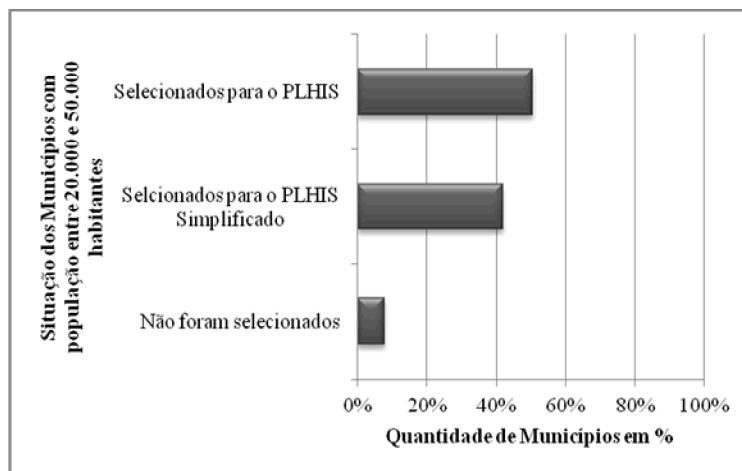


Figura 2: Situação dos municípios de Minas Gerais com população entre 20.000 e 50.000 habitantes em relação ao SNHIS, no período 2007-2010.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados do Ministério das Cidades.

Dentre os municípios pertencentes à faixa populacional entre 50.001 e 100.000 habitantes, verificou-se que a grande maioria (86,84%), encontra-se em condição regular, não possuindo nenhum tipo de pendência, e apenas cinco (13,16%) estão em situação irregular. No entanto, entre os 33 municípios em situação regular, apenas sete (21,21%) não possuem nenhuma restrição. Na maioria dos casos, em 26 municípios (78,8%), consta que haveria suspensão dos repasses a partir de 30 de abril de 2011 caso não apresentassem manifestação de interesse da Instrução Normativa 85, que dispõe sobre prazos e condições para adesão ao SNHIS. Assim, embora haja clara evidência da adesão ao Sistema por parte desta categoria municipal, faltam ações efetivas para finalizar todas as exigências.

Analizando exclusivamente os cinco municípios que apresentam algum tipo de pendência, tem-se que em três deles (60%), a pendência é a Lei do Fundo e do Conselho e em dois (40%) a pendência é, além da Lei do Fundo e do Conselho, a Manifestação de Interesse. Não foram encontrados municípios que ainda não aderiram ao SNHIS.

No que diz respeito ao PLHIS, tem-se que no período de 2007 a 2010, 28 municípios (73,8%) pertencentes à maior faixa populacional foram selecionados para ação de elaboração do PLHIS, enquanto 10 municípios (26,32%) ainda não haviam sido selecionados (Figura 3).

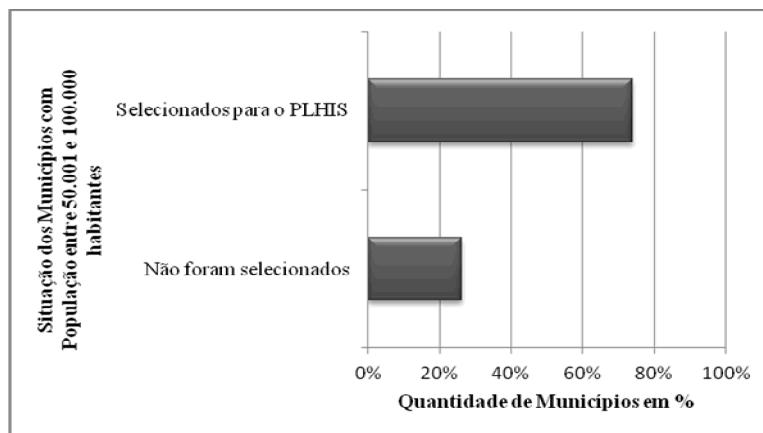


Figura 3: Situação dos municípios de Minas Gerais com população entre 50.001 e 100.000 habitantes em relação ao SNHIS, no período 2007-2010.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados do Ministério das Cidades.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constata-se que existem diferenças entre as duas faixas populacionais de municípios analisados. Em relação ao SNHIS, à lei de criação do FNHIS e do CGFNHIS, a situação dos municípios pertencentes à maior faixa populacional é relativamente melhor, e nos municípios menos populosos essa institucionalização vem se desenvolvendo num ritmo menos acentuado.

Por outro lado, no que diz respeito ao PLHIS, os resultados indicaram que as diferenças encontradas entre os dois grupos não são significativas e apontam, em ambos os casos, para a adesão ao Sistema. Esse resultado pode estar relacionado à possibilidade da elaboração do PLHIS Simplificado por aqueles municípios com população inferior a 50.000 habitantes, viabilizando o acesso por parte desses entes federados mais carentes de recursos humanos e financeiros ao Sistema como um todo.

Apesar das diferenças encontradas entre os dois grupos, é clara a evolução do processo de municipalização da política habitacional no âmbito local a partir do apoio representado pela criação do SNHIS. Os dados indicam que, após mais de 20 anos de descentralização das políticas públicas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a municipalização da política habitacional está dando os primeiros passos no sentido da sua institucionalização. Dessa forma, o monitoramento deste processo nos pequenos municípios é fundamental para o aperfeiçoamento do Sistema e dos instrumentos de gestão a ele associados.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social–SNHIS**. Brasília, DF, 2010a. 72 p.

_____. Instrução Normativa 85, de 28 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2010b. Seção 1, p.187/188.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Caderno MCidades, n. 4. Brasília, DF, 2004. 104p.

FAGUNDES, A. C. de A.; CARVALHO, A.W.B. de. **O papel do município de pequeno porte demográfico na provisão de habitação de interesse social: panorama geral da municipalização da política habitacional no estado de Minas Gerais**. 2010. Relatório de Pesquisa (Pesquisa de Iniciação Científica)- Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFV, Viçosa, MG, 2010.

PEREIRA, J. R.; CARVALHO, A.W.B. de. **Panorama geral da municipalização da política habitacional em municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais**. 2011. Relatório de Pesquisa (Pesquisa de Iniciação Científica)- Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFV, Viçosa, MG, 2011.