

## Dinâmica Institucional e Social

Nesta aula trataremos do levantamento do grau de organização do setor habitacional em seu município. Abordaremos questões relativas à estrutura institucional do setor habitacional; os mecanismos de participação e controle social relacionados ao tema desenvolvimento urbano, mais particularmente à habitação; faremos um levantamento dos atores sociais que atuam no setor habitacional, que nos darão um indicativo de quais entidades podem fazer parte do conselho gestor do fundo local de habitação; também faremos um levantamento da legislação e instrumentos urbanísticos existentes, e por fim trataremos das possíveis bases de dados existentes em seu município relacionadas à demanda e beneficiários de programas habitacionais existentes.

### ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO SETOR HABITACIONAL LOCAL

Independentemente da área de atuação, a existência de informações abrangentes e confiáveis sobre nossas capacidades institucionais é fundamental para o bom planejamento e a eficaz realização de políticas públicas. No setor habitacional não é diferente. Nesse sentido, antes mesmo de qualquer planejamento habitacional, é preciso saber se existe órgão – secretaria ou setor (departamento, gerência, coordenadoria, subsecretaria etc.) – responsável pela política habitacional.

Esse diagnóstico é fundamental e repousa na premissa de que a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos de habitação. É a capacidade institucional dos municípios brasileiros para administrar programas habitacionais, entre outros aspectos, que determina o sucesso e alcance das iniciativas públicas na área habitacional.

A publicação *“Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional”*, elaborada pelo CEM/Cebrap/SNH/MCidades em 2007, apresenta um detalhado estudo sobre as capacidades institucionais dos municípios brasileiros para enfrentar suas carências habitacionais. O estudo parte de uma metodologia inovadora sobre a mensuração e a caracterização dessas capacidades, bem como localiza sua distribuição segundo diferentes atributos de localização e tamanho. Além disso, demonstra empiricamente a importância dessas capacidades administrativas para a implementação de programas habitacionais.



Encontre este material na Biblioteca Virtual do Curso.

### → Dinâmica Institucional e Social

Você encontra na Biblioteca Virtual do Curso o link de acesso a bases de dados com informações para baixar (formato xls.) com a Planilha dos Municípios brasileiros com atributos de Capacidades Administrativas.

Esse arquivo traz as informações dos municípios, organizadas por UF, sobre os grupos de:

- Capacidade Administrativa 1999-2004
- Programas Habitacionais Implementados 2001-2004
- Programas Habitacionais Implementados 2005
- % de receitas próprias e potencial de arrecadação 2002-2005

A publicação completa está disponível para download no seguinte endereço eletrônico:

[http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades\\_web.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf)

Acesso realizado em: 11 out. de 2011.



Encontre este material na Biblioteca Virtual do Curso.

**Atenção!**  
O tutorial do item 2.1 do Formulário PLHIS Simplificado – **Estrutura Institucional do Setor Habitacional Local** está disponível no Ambiente Virtual do Curso – Tutoriais

### MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Além do grau de institucionalização do setor habitacional – que pode ser mensurado a partir da observação da existência e densidade das capacidades administrativas dos municípios, face aos desafios próprios do setor habitacional –, a existência de mecanismos institucionais de participação e controle social é fundamental para o sucesso das políticas e programas habitacionais.

Se a ausência de capacidades administrativas permite esperar grande dificuldade para desenvolver e/ou implementar programas habitacionais, a inexistência de mecanismos participativos enseja, quase sempre, políticas e ações governamentais pouco democráticas e pouco perenes ao controle social.

#### → Dinâmica Institucional e Social

Por controle social podemos entender um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos.

A partir dessa definição, o Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o *Conselho das Cidades* e as *Conferências das Cidades*, realizadas na esfera federal em estados e municípios. Ao lado dos conselhos gestores ou curadores dos fundos públicos que financiam a produção habitacional, estes são espaços de debates, interlocução política e deliberação, nos quais ocorre a participação dos diversos sujeitos coletivos presentes nas cidades, tendo a população como protagonista por meio de suas organizações e movimentos sociais.

O Estatuto das Cidades preconiza que, para garantir a gestão democrática da cidade, devem ser realizadas conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Essas conferências são denominadas Conferências das Cidades, cujos objetivos são sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras, bem como propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Compete ainda à Conferência das Cidades eleger os membros titulares e suplentes dos respectivos Conselhos das Cidades.

A constituição democrática de Conselhos das Cidades nos estados e municípios deve buscar a superação da fragmentação das políticas públicas urbanas, por meio da integração das áreas temáticas e setoriais da política de desenvolvimento urbano.

Suas principais atribuições devem ser debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos, a política de desenvolvimento urbano e as políticas de gestão do solo, **habitação**, saneamento ambiental, transporte e mobilidade em conjunto – governo e sociedade civil – no âmbito municipal.

Paralelo ao Conselho das Cidades pode ser criado o **Conselho Municipal de Habitação**, com o objetivo de discutir especificamente as questões afeitas ao setor habitacional. Nas cidades onde foram criados, esses conselhos têm como objetivo fixar critérios, definir diretrizes e estratégias para a implementação da Política Municipal de Habitação. Em alguns casos os conselhos municipais de habitação também têm como função deliberar, acompanhar e fiscalizar sobre a proposta orçamentária, sobre as metas anuais, plurianuais e sobre os planos de aplicação de recursos.

Além dessas duas instituições, o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social é outra importante instância de participação democrática. Conforme já vimos na Aula 01, os municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse

#### → Dinâmica Institucional e Social

Social (instituído pela Lei nº 11.124, de 2004) comprometeram-se a criar e implementar esses conselhos.

As atribuições do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social são definidas pelos respectivos municípios, em lei, e devem conter, ao menos, as seguintes metas:

- fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais;
- promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações desenvolvidas;
- dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias e, em especial, às condições de concessão de subsídios e
- promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais.

É importante ressaltar que os Conselhos Gestores locais devem possuir natureza participativa de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus componentes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.

Devemos observar que os estados, o Distrito Federal e os municípios que já contarem com a existência de conselhos setoriais afins ao tema habitacional, tais como os conselhos de política urbana, de meio ambiente e outros similares, poderão aproveitar a existências desses conselhos, desde que suas competências e composição sejam ajustadas às diretrizes estabelecidas pela Lei 11.124.

#### Atenção!

O tutorial do item 2.2 do Formulário PLHIS Simplificado – **Mecanismos Institucionais de Participação e Controle Social** está disponível no Ambiente Virtual do Curso – Tutoriais

#### AGENTES SOCIAIS QUE ATUAM NO SETOR HABITACIONAL

Como vimos, a participação e controle social são fundamentais no processo de formulação de políticas públicas verdadeiramente democráticas. A institucionalização dessa participação por meio dos conselhos locais é uma forma de garantir o controle social e a participação da sociedade no processo de elaboração e posterior implementação das políticas e programas habitacionais.

Independentemente da existência e funcionamento desses conselhos é importante que os vários segmentos locais que compõem a sociedade participem ativamente em todas as etapas dos programas habitacionais. A atuação de outros agentes não estatais, tais como movimentos sociais, cooperativas e associações de moradores é essencial para o sucesso dos programas habitacionais.

As associações comunitárias ou de bairro são aquelas que têm como objetivo organizar e centralizar forças de moradores de uma determinada comunidade para representar, de maneira mais eficaz, seus interesses comuns. Nesse sentido confundem-se com os **Movimentos Populares de Luta pela Moradia** com a diferença que esses não precisam necessariamente serem criados mediante inscrição dos respectivos atos constitutivos no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, atos obrigatórios na criação de uma associação.

Assim, em sentido amplo poderíamos dizer que todas as associações de bairros são movimentos populares, mas nem todos os movimentos populares são associações, porque nem sempre seus líderes e fundadores atendem aos requisitos da Lei de Registros Públicos (**Lei nº 6.015, de 1973**) e do Código Civil.

De um lado há a essência, o *ethos* de um determinado grupo social, e de outro sua constituição legal, o modo como ele existe no arcabouço legal.

Nesse mesmo sentido, uma outra forma legal usada pelos **Movimentos Populares de Luta pela Moradia** para se constituírem enquanto entes é a **das Organizações Não Governamentais - ONG's**. Embora o conceito de ONG não seja consensual, podemos achar um denominador comum nas várias tentativas existentes de caracterização das ONGs. Esta



Encontre este material na Biblioteca Virtual do Curso.

#### → Dinâmica Institucional e Social

seria formada por um grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições de cidadania.

**Atenção!**  
O tutorial do item 2.3 do Formulário PLHIS Simplificado – **Agentes sociais que atuam no setor habitacional** está disponível no Ambiente Virtual do Curso – Tutoriais

#### INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Os instrumentos urbanísticos são importantes institutos de planejamento, tributários e financeiros, e jurídicos e políticos que visam garantir a função social da propriedade, conforme disposto no inciso XXIII, do Art. 5º, da Constituição Federal de 1988. Alguns desses instrumentos encontram sua regulamentação no Estatuto das Cidades ([Lei nº 10.257/2001](#)) e outros encontram suas definições em outras legislações ordinárias, como a [Lei nº 11.977/2009](#), que conceitua as Zonas Especiais de Interesse Social, e até mesmo na Constituição Federal, que em seu Art.156 estabelece como competência do município a instituição do IPTU.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também foram incluídas como instrumento urbanístico pelo Estatuto da Cidade e se constituem num importante instrumento de regularização fundiária e ampliação do acesso à terra para a população de baixa renda.

Foram definidas pela Lei Nº 11.977, de 2009, como uma “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.” (art. 47, inciso V).

**No âmbito da política habitacional, as ZEIS estabelecem condições mais favoráveis para o atendimento das necessidades habitacionais identificadas pelo PLHIS de cada município, abrangendo os assentamentos precários e a demanda por terra para suprir o déficit habitacional.**

As [Zonas Especiais de Interesse Social](#) em áreas ocupadas objetivam contribuir para o reconhecimento da posse de seus ocupantes, viabilizando a regularização fundiária dos assen-



Encontre estes materiais na Biblioteca Virtual do Curso.



Você encontrará na Biblioteca Virtual do Curso o guia sobre Como Delimitar e Regularizar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos.

## → Dinâmica Institucional e Social

tamentos precários, mediante aprovação de projeto de urbanização e regularização fundiária de interesse social, elaborado de acordo com as características de cada ocupação.

As Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias objetivam ampliar a oferta de terra para habitação, mediante a delimitação de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com o estabelecimento de uma destinação predominante dessas áreas para habitação de interesse social.

### **Atenção!**

**O tutorial do item 2.4 do Formulário PLHIS Simplificado – Instrumentos urbanísticos está disponível no Ambiente Virtual do Curso – Tutoriais**

### **INFORMAÇÕES E DADOS DO SETOR HABITACIONAL**

Nos campos 2.5.1 e 2.5.2 pretendemos identificar quais informações o município possui sobre sua demanda e atendimento habitacionais. Essas informações serão muito úteis no momento em que precisarmos calcular o déficit habitacional.

Ressaltamos que o fato de o município não possuir informações sobre sua demanda e atendimentos habitacionais em uma base de dados específica não impede de buscarmos informações sobre o déficit habitacional em outras fontes, tais como o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO e Sistema de Informação da Atenção Básica do Ministério da Saúde. Falaremos mais sobre essas fontes de informação na próxima aula, na qual trataremos do cálculo das necessidades habitacionais.

### **Atenção!**

**O tutorial do item 2.5 do Formulário PLHIS Simplificado – Informações e dados do setor habitacional está disponível no Ambiente Virtual do Curso – Tutoriais**