

| 659 | ESFORÇOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA
HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS COM
POPULAÇÃO ATÉ 100 MIL HABITANTES: REFLEXÕES A PARTIR DO
CENÁRIO RECENTE DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Aline Werneck Barbosa de Carvalho, Louise Rochebois Quintão, Marília Gaspar de Souza Lima

Resumo

Neste artigo busca-se analisar os esforços de descentralização da política habitacional empreendidos pelos municípios com população inferior a 100.000 habitantes do estado de Minas Gerais, no período 2004-2010, refletindo sobre as transformações recentes na política habitacional brasileira e o risco que representam para o planejamento do setor habitacional no âmbito do município, sobretudo a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. No período considerado, as políticas de habitação passaram por uma série de transformações, amparadas pela criação de importantes marcos institucionais e regulatórios, e inseridas num cenário econômico de massivos investimentos tanto públicos quanto privados na produção habitacional. Entretanto, ao longo do processo de descentralização das políticas públicas, desde a Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno porte populacional, têm enfrentado com dificuldades o desafio de se organizar institucional e administrativamente para o processo de municipalização. Diante desta realidade, foi realizada uma pesquisa exploratória e documental acerca da contratação de programas habitacionais pelos pequenos municípios mineiros no período considerado, a partir de dados oficiais fornecidos pela Caixa Econômica Federal e obtidos em órgãos governamentais. A análise dos dados indicou que, no período analisado, os municípios pesquisados empreenderam esforços de contratação de financiamentos para atender às demandas por habitação de interesse social, aderiram ao SNHIS, criaram seus conselhos e fundos de habitação de interesse social e estão elaborando os PLHIS. Entretanto, foram surpreendidos pelo PMCMV, que representou um golpe neste esforço municipalização da política habitacional, correndo-se o risco de “jogar por terra” todo o esforço empreendido.

Palavras-chave: Política habitacional, município de pequeno porte, SNHIS.

Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar alguns resultados dos esforços descentralização da política habitacional empreendidos pelos municípios com população inferior a 100.000 habitantes do estado de Minas Gerais, no período 2004-2010, refletindo sobre as transformações recentes na política habitacional brasileira e o risco da concentração dos recursos federais de financiamentos e subsídios na produção habitacional de mercado, sobretudo a partir do PMCMV, para o aprimoramento do planejamento habitacional no âmbito local. No período considerado, as políticas de habitação passaram por uma série de transformações amparadas pela criação de importantes marcos institucionais e regulatórios,

num cenário econômico de massivos investimentos, tanto públicos quanto privados, na produção habitacional.

Ao longo de todo o processo de descentralização das políticas públicas, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros têm enfrentado o desafio de se organizar institucional e administrativamente para a municipalização, independentemente do seu porte populacional, da sua posição na rede de cidades e de suas características geográficas, político-administrativas, culturais e de desenvolvimento econômico e social.

No caso das políticas urbana e habitacional, a estruturação das prefeituras para a descentralização apresenta um atraso evidente em relação a outras políticas setoriais. Apesar disso, não se pode negar que houve um expressivo avanço na última década, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005. Por outro lado, o lançamento do PMCMV, a partir de 2009, modificou profundamente o cenário da descentralização da política habitacional no âmbito dos municípios.

Nesse contexto, buscou-se realizar uma análise de conjunto das ações habitacionais em curso nos municípios mineiros com população inferior a 100.000 habitantes, a partir de dados secundários obtidos nos “sites” oficiais de órgãos públicos, como o IBGE, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. Os dados sobre os programas e ações contratados pelos municípios mineiros foram obtidos junto à gerência regional da Caixa Econômica Federal, em Juiz de Fora.

Com estas reflexões, pretende-se contribuir para enriquecer a discussão teórica acerca da política habitacional nos pequenos municípios, tendo em vista que a maioria dos estudos acadêmicos concentra-se na investigação do desempenho da política habitacional nos municípios mais populosos e nas metrópoles.

Para a construção do referencial teórico, tratou-se inicialmente da retomada do planejamento estatal no setor da habitação e da estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – o SNHIS –, seguido de uma breve caracterização dos pequenos municípios de Minas Gerais frente ao processo de descentralização das políticas públicas. Por fim, discorreu-se sobre os esforços de descentralização da política habitacional nos municípios mineiros com população inferior a 100.000 habitantes.

A retomada do planejamento estatal no setor da habitação

A trajetória da política habitacional no Brasil tem sido marcada por mudanças nas concepções e nos modelos de intervenção do poder público, desde a primeira iniciativa

oficial de provisão de moradia pelo Estado - a Fundação da Casa Popular -, nos idos da década de 1940, até o momento atual, caracterizado pela descentralização entre os níveis governamentais e pelo novo papel do Estado na provisão dos serviços à população.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a descentralização tornou-se um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas, estabelecendo-se uma redefinição de competências para Estados e Municípios. Data dessa época a adoção de um modelo institucional que passa a privilegiar a iniciativa e a autonomia dos Estados e Municípios que, no caso da habitação, passaram a dividir com a União a responsabilidade pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico¹.

Em se tratando das políticas urbana e habitacional, o processo de descentralização está marcado por um inegável atraso estrutural, especialmente quando comparadas com outras políticas setoriais, como as de Saúde, Educação e Assistência Social. Embora com dificuldades, estes setores foram se estruturando mais rapidamente, em função da aprovação de importantes marcos regulatórios e institucionais, como a criação do SUS, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e a transferência de recursos para a Educação por meio do FUNDEF. Ainda assim, no caso de municípios pouco populosos e sem condições institucionais e administrativas adequadas, a municipalização destes setores enfrentou e ainda enfrenta sérias dificuldades para se instalar efetivamente (Carvalho, 2000).

No caso da política habitacional, no período que vai de 1988 até 2003, quando se cria o Ministério das Cidades, a descentralização em direção aos municípios caracterizou-se muito mais pelo afastamento do Estado do que pelo apoio a uma ação efetiva das gestões municipais. Esse período é marcado pelo vazio deixado pela extinção do BNH e pela ausência de uma estrutura de âmbito federal organizada para a condução da descentralização da política urbana e habitacional, como ocorreu em outros setores.

Do ponto de vista do financiamento para a habitação, o período 1983-1995 é marcado pela falta de investimento governamental. Nesse período, é flagrante a queda de financiamentos tanto com recursos do SBPE quanto do FGTS (Bonduki, 2008). Embora em 1995 tenham sido liberados recursos para as prefeituras, isso se deu sob regras severas que

¹Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

levavam em consideração a capacidade de endividamento dos governos locais, o que restringiu bastante o acesso a esses recursos (Cardoso & Ribeiro, 2002).

A retomada dos financiamentos de habitação com base em recursos do FGTS só voltou a ocorrer no período 1997-2003, devido às mudanças na concepção vigente sobre política habitacional ocorridas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O contexto em que se dão essas mudanças caracteriza-se pela tendência neoliberal e pelos discursos autonomistas e descentralizadores presentes nas conferências internacionais sobre o “habitat”, de modo especial na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), ocorrida em Istambul, em 1996, e na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em Nova York, cinco anos depois.

Em 1996 foi divulgado um documento contendo a Política Nacional de Habitação, com novos programas de financiamento, como o Pró-Moradia (voltado para o poder público), o Programa de Apoio à Produção (voltado para o setor privado), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Carta de Crédito (Individual e Associativo), voltado para o beneficiário final e destinado, sobretudo, ao financiamento de imóveis usados e de materiais de construção (Bonduki, 2008). Também deu-se continuidade aos programas Habitar Brasil e Morar Município, lançados em 1994.

A nova modalidade de financiamento por meio do repasse direto do FGTS ao beneficiário, através de uma Carta de Crédito, passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS e privilegiou a classe média (85% dos recursos da União destinados à habitação foram usados pelo Programa Carta de Crédito (Klintowitz, 2011). Segundo Bonduki (2008, p. 80), “entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentravam 83,2% do *déficit* quantitativo”.

Para Arretche (2002, p. 37), “o desfinanciamento das empresas públicas fez parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano”.

Se, por um lado, esta situação gerou uma forte restrição ao acesso de Estados e Municípios a recursos financiados pela União, por outro, deu origem a várias iniciativas de ações locais baseadas em modelos alternativos, destacando-se entre eles os projetos de regularização fundiária e urbanização de favelas e loteamentos periféricos.

Pode-se dizer que, no período 1995-2003, começou a ser gestada uma nova postura de enfrentamento da questão habitacional, mediante a mobilização da sociedade civil e de setores populares pró-moradia.

A última década é marcada pela retomada do planejamento estatal no setor habitacional e urbano, bem como pelo aumento do volume de recursos e subsídios para a habitação de interesse social (Denaldi, 2012; Buonfiglio & Bastos, 2011).

Em 2003, já no governo do Presidente Lula, começaram a ser implementadas mudanças no quadro geral que caracterizava a situação institucional da política habitacional. Criou-se o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política de Habitação, ampliando-se os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando-se os programas existentes às características do déficit habitacional e de infraestrutura urbana. Também foram criados programas e ações no âmbito do governo federal, implementados em parceria com os Municípios, como o Programa da Habitação de Interesse Social (HIS) e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), com o objetivo de maximizar as potencialidades dos entes federativos para enfrentar os grandes desafios do setor.

Em 2004 aprovou-se a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), composto por dois subsistemas: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), e em 2007, aprovou-se a primeira versão do PlanHab (Brasil, 2004).

Segundo Klintowitz (2011), no primeiro governo do Presidente Lula (2003-2007) permaneceu o crédito direto ao mercado privado, como no governo FHC, porém com uma grande diferença: o aumento de recursos do FGTS e inclusão dos recursos do SBPE, graças à estabilização econômica propiciada pelo Plano Real. No seu segundo mandato, foi lançado o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, que destinou parte de seus investimentos para a área habitacional.

Nesse contexto, em 2009 foi criado o PMCMV, através da Lei n. 11.977, com o objetivo de incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais, fomentando a economia na geração de emprego e renda.

Esse “pacote” foi apresentado como uma das principais ações do governo em relação à crise econômica internacional. Através do programa, a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil foi estimulada por uma política social em grande escala, que objetivou atender à demanda habitacional de baixa renda que o mercado por si só não alcançava até então (Arantes & Fix, 2009; Hirata, 2011; Klintowitz, 2011).

A meta inicial do Programa era a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até 3 salários mínimos, para a qual está previsto

subsídio integral e um valor máximo de prestação do imóvel igual a 10% da renda familiar. Nessa faixa de renda, a União aloca recursos por todo território nacional e solicita a apresentação de projetos. As construtoras, em parceria com Estados, Municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente, apresentam os projetos. Posteriormente, fica sob responsabilidade da CAIXA analisar e contratar a obra, acompanhar a execução do empreendimento pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, finalizada a obra, realizar a sua comercialização.

Em junho de 2011, foi lançada a segunda fase do PMCMV, por meio da qual se pretende construir dois milhões de moradias até 2014.

O PMCMV representa um grande aporte de recursos financeiros para o setor habitacional, composto por 75% de recursos não onerosos advindos do OGU, 22% do FGTS e 3% do BNDES. Com o intuito de estimular a produção habitacional pelo mercado, o Programa ainda agrega um conjunto de medidas como reduções de tarifas, facilidades de acesso ao crédito e aceleração dos processos administrativos (Klintowitz, 2011). Além das medidas de caráter financeiro, procura-se desburocratizar e agilizar o processo de provisão habitacional, por meio da flexibilização da contratação das empresas, com a eliminação da exigência de licitação para a obra, e da adoção de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas a habitação de interesse social.

De acordo com dados do Ministério das Cidades, até o ano de 2012, 197 municípios com população até 50.000 habitantes contrataram recursos do PMCMV, para a construção de 6.936 unidades habitacionais, num total de R\$ 97.143.000,00.

A Estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O SNHIS foi instituído pela Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - responsável pela administração dos recursos orçamentários destinados à realização dos programas habitacionais de interesse social no âmbito do Sistema - e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) - órgão de caráter deliberativo e paritário. A criação do Conselho e do Fundo repete, no âmbito da política habitacional, a mesma estrutura de institucionalização da participação popular que ocorre nas demais políticas sociais.

A aprovação da Lei nº 11.124/2005 é considerada uma grande conquista, na medida em que constituiu o resultado da mobilização nacional de diversas entidades

representativas dos movimentos populares de luta por habitação. De fato, o Projeto de Lei que deu origem a este sistema foi proposto e assinado por mais de um milhão de pessoas, por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 1991, tendo tramitado 13 anos no Congresso Nacional, até ser aprovado.

O SNHIS centraliza todos os órgãos, programas e projetos destinados à habitação de interesse social, com o objetivo de viabilizar o acesso à terra urbanizada e à moradia digna e sustentável pela população de menor renda; realizar políticas e programas de investimentos e subsídios, possibilitando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e, ainda, articular, compatibilizar, acompanhar e dar suporte à atuação das instituições e órgãos que agem no âmbito do setor habitacional (Brasil, 2010a).

Para aderir ao SNHIS, os entes federados devem preencher o Termo de Adesão. Ao assinar este documento, o município compromete-se a elaborar e aprovar o Fundo Local de Habitação de Interesse Social, o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), condições indispensáveis para ter acesso aos recursos do FNHIS (Brasil, 2010a).

Na configuração do SNHIS, o PLHIS constitui o principal instrumento de planejamento do setor habitacional no âmbito municipal. Seu conteúdo é determinado pelas especificidades do local e da demanda, devendo conter um diagnóstico do setor habitacional acompanhado de um “plano de ação” onde se estabelecem princípios, diretrizes, objetivos, metas, indicadores e estratégias de ação. A partir da elaboração dos planos, os municípios e estados concretizam, localmente, a Política Nacional de Habitação, de maneira participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais. (Brasil, 2010b).

Diante dos obstáculos institucionais apresentados pela grande maioria dos municípios brasileiros no sentido de estruturar o setor responsável pelos programas e projetos habitacionais, definiu-se, através da Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, um conteúdo simplificado para o PLHIS (Brasil, 2010b). Inicialmente, o PLHIS Simplificado era destinado apenas a municípios com população até 20.000 habitantes, mas por meio da Resolução nº 43, de 05 de julho de 2011, estendeu-se aos municípios com população até 50 mil habitantes (pelo Censo de 2010) que ainda não tenham elaborado o PLHIS e não tenham contrato de repasse ou termo de compromisso lastreado com recursos do FNHIS para a elaboração do plano.

O reconhecimento das diferenças entre os municípios brasileiros é um aspecto muito importante quando se trata da análise da capacidade dos pequenos municípios para a implementação da descentralização da política habitacional.

No período que se seguiu a 2005, os municípios atenderam maciçamente à chamada do Ministério das Cidades para aderirem ao SNHIS e iniciaram sua estruturação, com vistas principalmente à participação nos recursos do FNHIS. De acordo com Denaldi (2012), até julho de 2012, todos os estados e 5.408 municípios - 97% dos municípios brasileiros - já haviam aderido ao Sistema e 3.994 municípios tinham haviam entregado ao Ministério das Cidades cópia da lei de criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Porém, apenas 195 municípios haviam concluído os PLHIS.

Por outro lado, os prazos para adesão ao SNHIS e para cumprimento de suas exigências, com destaque para a elaboração do PLHIS, foram sucessivamente adiados pelo CGFNHS, refletindo a dificuldade encontrada pelos municípios para a elaboração dos documentos dentro dos prazos estabelecidos, apesar da criação do PLHIS Simplificado e dos esforços da Secretaria Nacional de Habitação no sentido de capacitar os agentes municipais para as tarefas previstas.

Denaldi (2012, p. 17) ressalta a importância da elaboração do PLHIS pelos municípios e considera que ele pode se constituir como "um importante instrumento para a redução das carências habitacionais e para articulação da política urbano-fundiária com os programas e financiamentos habitacionais".

Já Buonfiglio & Bastos (2011) consideram que o modelo de planejamento habitacional local a partir da elaboração do PLHIS foi superado pela dominância de um modelo de financiamento de mercado, sobretudo a partir do PMCMV. Este aspecto vem sendo ressaltado por diversos autores que tratam da financeirização imobiliária e de seus impactos no planejamento habitacional e na provisão da moradia para a população de baixa renda pelo setor público.

Os municípios de pequeno porte de Minas Gerais no contexto da descentralização intergovernamental

Não existe consenso entre pesquisadores, governantes ou técnicos sobre a classificação de cidades ou municípios quanto ao porte. Dessa forma, a escolha de um critério para classificar os municípios brasileiros em categorias de tamanho reveste-se de um caráter subjetivo, ligado, sobretudo, aos objetivos desta classificação.

Tendo em vista a intenção de abordar as condições dos municípios menos populosos de Minas Gerais diante do processo de descentralização da política habitacional, no âmbito deste trabalho adotaram-se como recorte espacial os municípios com população até 100.000 habitantes. Essa escolha não é de todo arbitrária, mas apoia-se pelo menos em duas razões: primeiramente, porque o tamanho populacional reflete o nível de complexidade das atividades econômicas e os diferentes graus de interação de uma cidade com sua área de influência, aspectos que, necessariamente, seriam objeto de consideração em outros critérios; em segundo lugar, porque o limite populacional de 100.000 habitantes vem sendo apontado por autores como Santos (1993) e por órgãos, como o IBGE, como um limite inferior para classificação das cidades médias.

O conjunto de municípios de Minas Gerais com população até 100.000 habitantes inclui 826 unidades. Como esta ampla faixa populacional reúne municípios muito diferentes em termos de dinâmica econômica, capacidade administrativa e financeira, para efeito da análise pretendida o conjunto de municípios foi dividido em três grupos: o primeiro, com população até 20.000 habitantes, totalizando 671 municípios; o segundo, com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, somando 117 municípios e o último, constituído por aqueles com população entre 50.000 a 100.000 habitantes, totalizando 38 unidades. Esses municípios estão distribuídos entre 10 macrorregiões de planejamento², marcadas por processos específicos de ocupação e produção do território e por significativas diferenças econômicas, geográficas, culturais e de adequação habitacional.

Com a descentralização entre os níveis governamentais e a passagem para o âmbito do município a atribuição de suprir de moradia digna a população de baixa renda, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, as administrações municipais tiveram que se organizar institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos diversos programas e linhas de financiamento do governo federal.

Por outro lado, é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo governo federal para enfrentar o processo de descentralização. Além disso, mesmo que o problema habitacional nos pequenos municípios possa assumir proporções menos amplas comparativamente ao que se vê nas grandes cidades, a renda muito baixa que caracteriza a população nestes municípios e a menor capacidade de alavancagem de recursos (internos ou

²Regiões Central, Zona da Mata, Sul de Minas, Triângulo, Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Noroeste, Norte, Jequitinhonha / Mucuri e Rio Doce, de acordo com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

externos) indicam a necessidade de desenvolvimento de políticas eficazes por parte do poder público municipal no sentido de garantir condições mínimas de habitabilidade à população local. Portanto, é necessário reconhecer e identificar as condições institucionais que diferenciam os municípios para conduzir a política habitacional no âmbito dos seus territórios.

Entretanto, a Constituição de 1988 desconsiderou as diferenças entre os municípios brasileiros, estabelecendo um processo simétrico de distribuição de competências e de recursos entre os entes federados. Esta situação é bastante preocupante quando se analisa o quadro municipal do Estado de Minas Gerais, onde aproximadamente 80% dos municípios possuem população inferior a 20.000 habitantes e apenas 29 municípios possuem mais de 100.000 habitantes (IBGE, 2010).

Apesar das condições adversas, os pequenos municípios de Minas Gerais têm empreendido esforços no sentido de participar dos programas e linhas de financiamento para o setor habitacional. Nesse sentido, não há como negar a importância da criação do SNHIS e de seus instrumentos, como estruturas de apoio à implementação da política habitacional no nível local.

Os esforços de descentralização da política habitacional nos municípios com população inferior a 100.000 habitantes em Minas Gerais

Para o recorte temporal e espacial proposto, procurou-se caracterizar os tipos de ações e os programas implementados pelas administrações municipais para atender as demandas por habitação de interesse social no município (modalidade, quantidade de programas ou ações implementados e montante de recursos contratados).

Para facilitar a análise comparativa entre as três faixas populacionais de municípios analisados, os dados obtidos foram organizados na Tabela 1.

Tabela 1. Dados comparativos entre os municípios com população até 100.000 habitantes de Minas Gerais, por faixa populacional, no período 2004-2010

Programas e Ações		Resultados por Faixa Populacional dos Municípios		
		Até 20.000	20.000 a 50.000	50.000 a 100.000
Programas Habitacionais Contratados (%)	C Crédito Associativo Entidades	15,57	37,1	36,02
	C Crédito Associativo COHAB	6,33	2,08	-
	C Crédito Individual	33,1	16,67	4,74
	HIS	32,6	26,67	26,1

	Imóvel na Planta	0,5	5,0	4,27
	Apoio à Produção de Habitações	-	2,91	8,53
	PAR	0,24	2,91	9,0
	PSH	5,84	2,5	2,37
	Urbanização, Regularização e Integ. de Assentamentos Precários	2,43	2,5	5,69
	Pró-Moradia	-	0,83	-
	Crédito Solidário	-	0,42	2,37
	PPI Favelas	-	-	0,95
	PMCMV	0,24	-	-
	Apoio à Produção de Habitações + PMCMV	1,7	-	-
	Carta de Crédito Associativo Entidades+PMCMV	1,46	-	-
	Morar Melhor	-	0,42	-
	TOTAL	100	100	100
Programas Habitacionais Contratados por Faixa de Renda	De 3 a 5 SM	0,2	2,91	9
	Até 3 SM	41,6	33,34	37,48
	Acima de 5 SM	58,2	63,76	53,56
	TOTAL		100	100
	Recursos CAIXA	2.399.400,00	2.758.716,00	10.591.975,00
	FDS	-	11.009.808,00	9.337.313,60
	OGU	711.130.084,00	33.945.188,00	121.556.177,00
	BNDES-FINEM	888.684.634,00	-	-
	FCVS	112.588.707,00	-	-
	FAR	275.600,00	34.590.154,75	208.845.656,00
	FGTS	264.473.380,00	88.772.592,00	130.616.461,00
	TOTAL	1.979.551.805,00	171.076.458,75	480.947.583,60
Quantidade de Ações de HIS Contratadas (%)	Novas UH	78,18	61,13	54,46
	Elaboração/Revisão do PLHIS	-	17,81	11,28
	Reformas/Melhorias de UH	10,5	6,1	2,82
	Aquisição de Material de Construção	5,52	5,67	0
	Aquisição de Terreno e Construção	2,5	2,83	22,06
	Elaboração/Revisão do Plano Diretor	-	2,02	1,88
	Novas UH, Reformas e/ou Melhorias	1,38	1,21	0
	Assistência Técnica	1,38	1,21	2,35
	Urb. de Ass. Prec.	-	0,81	3,75
	Produção de Lotes Urbanizados	0,6	0,4	0
	Elaboração de PMRR	-	0,81	1,41

	Construção de Módulos Sanitários	-	0	0
	TOTAL	100	100	100

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados da CAIXA.

Os programas habitacionais com o maior número de contratações no período 2004-2010, nas três faixas populacionais analisadas, foram o Programa Carta de Crédito (Individual e Associativo) e o Programa Habitação de Interesse Social (HIS). O Programa Carta de Crédito Associativo Entidades apresentou o maior percentual de contratações nos municípios entre 20.000 e 100.000 habitantes, seguido pelo HIS, que é o segundo programa mais contratado nas três faixas populacionais. Já o Programa Carta de Crédito Individual foi a linha de financiamento mais utilizada nos municípios com população até 20.000 habitantes. Os demais programas apresentaram uma participação muito pequena, com porcentagens de contratação diferentes entre os três grupos. Destaca-se que o Programa PPI Favelas não constou das contratações realizadas pelos municípios com população até 50.000 habitantes, o que, de certa forma, era esperado.

Ao analisar a faixa de renda familiar à qual se destinam os programas habitacionais contratados, verificou-se que a maioria destina-se à população com renda mensal superior a cinco salários mínimos nos três grupos analisados e apenas 30% a 40% são destinados às famílias com renda mensal até três salários mínimos, o que indica que os programas habitacionais não estão priorizando a população mais necessitada de moradia. Esses resultados acompanham a tendência apontada para a totalidade dos municípios brasileiros, desde a criação do Programa Carta de Crédito.

As principais fontes de recursos destinados às ações habitacionais são diferentes nos três grupos analisados, sendo representadas pelo FGTS nos municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes e pelo FAR nos municípios com faixa populacional de 50.000 a 100.000 habitantes. Este último grupo apresenta um montante total de investimentos maior, sendo, aproximadamente, 2,8 vezes maior que o do outro grupo.

Quanto às ações contratadas na área de habitação, observou-se que a maioria destinou-se à construção de novas unidades habitacionais. A elaboração do PLHIS também se destacou, tendo sido registrada em 44 dos 117 municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes e em 24 dos 38 municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes. No primeiro caso, apesar da quantidade de municípios que elaboraram ou revisaram o PLHIS não representar nem 50% do total, a ação é a segunda mais contratada pelo grupo de municípios, e no segundo caso, o percentual de contratações é bem mais significativo, tendo sido contratada por mais de 60% dos municípios que constituem o grupo.

As demais ações apresentam percentuais variados entre os três grupos, chamando atenção a pequena porcentagem de contratações relacionadas à assistência técnica, tendo em vista a quantidade de unidades habitacionais autoconstruídas no país e a situação inadequada de muitas moradias.

Os tipos de ações contratadas são praticamente os mesmos, porém entre municípios com população de 50.000 a 100.000 habitantes não foram encontradas ações relacionadas à aquisição de materiais de construção, produção habitacional juntamente com reforma e melhorias de unidades e produção de lotes urbanizados. Também não houve contratação de módulos sanitários em nenhum dos grupos analisados.

Na faixa até 20.000 habitantes, a segunda maior ação em quantidade de contratações refere-se à reforma ou melhoria de unidades habitacionais, diferentemente das outras duas faixas. Também sobressai a ausência de financiamento para elaboração de instrumentos de planejamento, como o PLHIS, o PMRR e o Plano Diretor. Constatou-se ainda que nos municípios desta faixa populacional, o percentual de ações voltadas à habitação de interesse social corresponde a apenas 8,42% do conjunto de ações contratadas pelos municípios; já na faixa entre 20.000 e 50.000 habitantes, este percentual passa para 23,25%. Por sua vez, no grupo que abrange os municípios de 50.000 a 100.000 habitantes, o percentual eleva-se para 35,62%.

Quanto à estruturação do SNHIS, os dados apresentados na Tabela 2 indicam a adesão dos municípios já nos primeiros anos de criação do Sistema, muito provavelmente entendida pelas administrações municipais como um benefício, por lhes abrir as portas para o acesso aos recursos do FNHIS. Em todos os casos, a maioria dos municípios aderiu ao SNHIS no ano de 2007. Em 2008 apenas 14 dos 117 municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes e apenas três municípios da faixa populacional seguinte não haviam aderido ao Sistema. Esse resultado é bastante favorável, considerando-se o curto intervalo de tempo decorrido a partir de 2005, ano de instituição da lei que criou o SNHIS.

Tabela 2. Municípios de Minas Gerais com população até 100.000 habitantes que aderiram ao SNHIS até o ano de 2008

Faixa Populacional dos Municípios	Percentual de Municípios que Aderiram ao SNHIS por Ano		Percentual de Municípios que não tinham aderido ao SNHIS
	2006	2007	2008
Até 20.000 habitantes	19,9	65,9	14,2
20.000 a 50.000 habitantes	22,22	65,0	11,9

50.000 a 100.000 habitantes	39,47	52,63	7,9
-----------------------------	-------	-------	-----

Fonte: Elaborado por Pereira & Carvalho, 201 a partir dos dados do MCidades.

Os municípios com população entre 50.000 habitantes e 100.000 habitantes não apresentavam nenhuma pendência em relação ao SNHIS, em 2011. Por outro lado, a situação dos municípios com população até 20.000 habitantes era a que apresentava pior desempenho, pois o percentual de municípios com algum tipo de pendência em relação à lei de criação do FNHIS e do CGFNHIS era maior do que o de municípios que se encontram em situação regular. Isso pode ser explicado pelos resultados apresentados por Fagundes & Carvalho (2010), que apontaram a falta de capacidade administrativa dos municípios desta faixa populacional, em Minas Gerais, para organizar o setor habitacional local.

Quanto ao PLHIS, a análise indicou que a maioria dos municípios com população até 20.000 habitantes (74,1%) atende aos critérios para a elaboração do PLHIS Simplificado, ou seja, não pertencem a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Isso representa um forte incentivo para estes grupos de municípios que, de maneira geral, apresentam capacidade administrativa deficiente. Apesar disso, até 2010, apenas 5,3 % dos municípios com população até 20.000 habitantes haviam contratado recursos para a elaboração do PLHIS.

Já na faixa populacional entre 20.000 e 50.000 habitantes, menos da metade dos municípios (41,88%) atende aos critérios para a elaboração do PLHIS Simplificado, porém, até 2010, praticamente todos os demais municípios haviam contratado recursos para elaboração do PLHIS. Por fim, entre os municípios com população de 50.000 a 100.000 habitantes, apenas 26,32% dos municípios ainda não haviam sido selecionados para ações do PLHIS até 2011. Esses resultados indicam os esforços dos pequenos municípios no sentido de se estruturarem para o planejamento das ações habitacionais no âmbito do seu território.

Conclusões

O ano de 1988 representou um importante marco jurídico e político no Brasil com a aprovação da nova Constituição Federal e abriu as portas para a descentralização das políticas públicas entre as três esferas de governo. O setor habitacional não fugiu à regra, reestruturando-se a partir desse novo cenário. Entretanto, a estruturação dos municípios para a descentralização da política habitacional é um fato muito recente, ocorrendo a partir da criação do Ministério das Cidades, da aprovação da Política Nacional de Habitação e mais especificamente a partir da aprovação da Lei n. 11.124/2005, que criou o SNHIS e o FNHIS.

O panorama do processo de municipalização da política habitacional dos 826 municípios de Minas Gerais com população até 100.000 habitantes, classificados nesta pesquisa como municípios de pequeno porte, indicou que as prefeituras estão se estruturando para atender as demandas habitacionais.

Os resultados indicaram um desempenho diferente nos três grupos de municípios analisados. Na maioria dos resultados discutidos, quanto menor o porte populacional do município, pior o quadro das condições de municipalização das políticas habitacionais. Ao verificar a situação dos municípios frente ao SNHIS, FNHIS e PLHIS, os municípios mais populosos encontraram-se, mais uma vez, com melhor desempenho.

Embora a análise da faixa populacional até 20.000 habitantes tenha revelado – como se esperava – que este grupo apresenta várias deficiências para a condução da política urbana e habitacional, devido ao despreparo de seus governos locais, alguns resultados positivos emergiram da análise efetuada, como os esforços de contratação de programas habitacionais e de integração ao SNHIS.

Enfim, pode-se afirmar que, no período 2004-2010, os municípios de Minas Gerais com população até 100.000 habitantes empreenderam esforços no sentido de participar dos programas e linhas de financiamento disponibilizados pelo governo federal para o setor habitacional; também aderiram ao SNHIS, criaram os conselhos gestores e o fundos de habitação de interesse social no âmbito do seu território e estão elaborando os PLHIS. Entretanto, com a criação do PMCMV e o redirecionamento dos recursos financeiros para o mercado, corre-se o risco de “jogar por terra” todo o esforço empreendido no sentido da estruturação da política habitacional local.

Referências

Arantes, P.F. & Fix, M. 2009. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da cidadania*. [Online]. Disponível em:

http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171, [Consult. 20 junho 2012].

Arretche, M. 2002. Relações federativas nas políticas sociais. *Revista Educação & Sociedade* [Online], 23, n. 80. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>, [Consult. 12 março 2012].

Bonduki, N. 2008. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb – Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*[Online], 1. Disponível em:

http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf, [Consult. 4 outubro 2012].

Brasil, Ministério das Cidades [Online]. Brasília, DF. Disponível em:

Erro! A referência de hiperlink não é válida.[Consult. 12 maio 2012].

Brasil, Ministério das Cidades 2010a. *Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social– SNHIS*, Brasília, DF.

Brasil, Ministério das Cidades 2010b. *Manual de orientação à elaboração do PLHIS – Simplificado para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas. Versão preliminar*, Brasília, DF.

Brasil, Ministério das Cidades 2004. *Política Nacional de Habitação. Caderno MCidades*, n. 4, Brasília, DF.

Brasil, Lei nº 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 [Online]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm, [Consult. 10 junho 2010].

Brasil, Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, Diário Oficial da União.

Buonfiglio, L. V. & Bastos, R. D. 2011. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras [Online]. Disponível em:

<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/4071c402a43c458597efe06f896757f7.pdf>, [Consult. 12 junho 2012].

Cardoso, A. L. & Ribeiro, L.C.Q. 2002. Os municípios e as políticas habitacionais. In: Abiko, A.K. & Ornstein, S. W. *Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social*. São Paulo, FAUUSP [Coleção Habitare/ FINEP].

Carvalho, A.W.B. 2000. *A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais*. São Paulo, FAUUSP. [Tese Doutorado em Arquitetura e Urbanismo].

Denaldi, R. 2012. Política habitacional e urbana: avanços e impasses [Online]. Disponível em:

<http://www.phdu.comuv.com/attachments/article/18/Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20Urbana%20avan%C3%A7os%20e%20impasses%20-%20Rosana%20Denaldi.pdf>,

[Consult. 29 setembro 2012].

Fagundes, A.C.A. & Carvalho, A.W.B. 2010. *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*. Viçosa, MG, DAU/UFV. [Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica].

HIRATA, F. 2011. 'Minha casa, minha vida': política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? *Revista Aurora* [Online], 3, n. 4. Disponível em:

<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202>, [Consult. 20 e junho 2012].

IBGE, Censo Demográfico 2010 [Online]. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**[Consult. 12 junho 2012].

Klintowitz, D.C. 2011. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. *Revista Pensamento & Realidade* [Online], 26, n. 3. Disponível em:

<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>, [Consult.20 junho 2012].

Pereira, J. R. & Carvalho, A.W.B. 2011. *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*.Viçosa,MG, DAU-UFV [Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica].