

Habitação

De casa em casa, construímos
uma nova Minas.



Juiz de Fora, 12 de Setembro de 2012

Apoio ao Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora

“A atuação da SEDRU no planejamento do setor Habitacional em Minas Gerais e considerações sobre o atributo deliberativo dos conselhos de Habitação”

Secretaria de Desenvolvimento Regional e Políticas Urbanas
Subsecretaria de Políticas Urbanas
Superintendência de Habitação de Interesse Social
Diretoria de Fomento à Habitação

As etapas da apresentação

1ª Etapa:

A atuação da SEDRU no
Planejamento do Setor
Habitacional em Minas
Gerais

2ª Etapa:

Considerações sobre o
atributo DELIBERATIVO
dos Conselhos de
Habitação

1ª ETAPA

A atuação da SEDRU no Planejamento do Setor
Habitacional em Minas Gerais

As responsabilidades dos Entes Federados em relação à Política Habitacional, de acordo com os ditames da Constituição

No Título III – Da organização do Estado, nos Capítulos II, III e IV

- Segundo o Art. 21, em seu inciso XX, compete à **União** *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”*;
- O Art. 25, em seu parágrafo 3º, diz que: *“Os **Estados** poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregionais, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”*.
- Compete aos **Municípios**, conforme descrito no inciso VIII do Art. 30, *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*

E também:

- Segundo o inciso IX do Art. 23 da Constituição, é competência comum da **União**, dos **Estados**, **Distrito Federal** e **Municípios**, *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*.

No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, em seu Capítulo II – Da Política Urbana

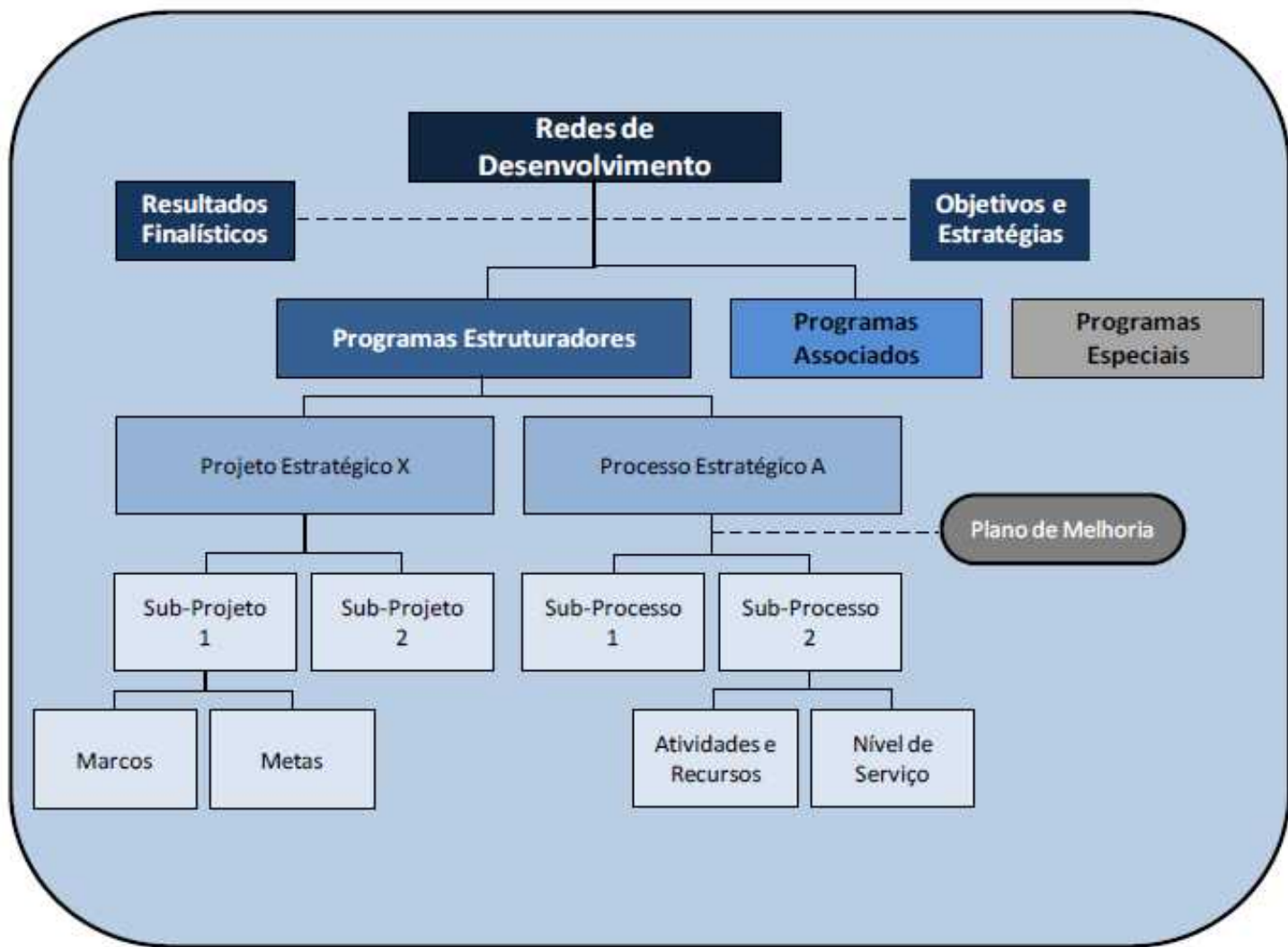
- De acordo com o art. 182, *“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público **municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

Ou seja, a **execução** da Política Urbana compete aos Municípios. Estados e União atuam, então, de forma complementar, para aportar recursos e atender demandas de caráter regional.

Tendo em vista essas determinações...

A atuação do Estado de Minas Gerais no setor da
HABITAÇÃO

A estrutura de atuação do Estado de Minas Gerais



Redes de Desenvolvimento

- São arranjos que estimulam e proporcionam um comportamento (em rede) cooperativo entre agentes governamentais e entre várias instituições, orientados para solução de problemas específicos ou para capturar oportunidades relevantes em um determinado período no tempo. As Redes de Desenvolvimento são organizadas para concentrar esforços funcionais do Governo em função de resultados finalísticos, objetivos estratégicos e estratégias comuns.

Programas Estruturadores

- Conjunto de projetos e processos organizados sob a lógica de temas e resultados comuns. Se vinculam às redes de governo e contribuem para o alcance dos seus objetivos estratégicos e resultados finalísticos.

Projeto estratégico

- Empreendimento único, singular, com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas **com alto poder de transformação.**

Processo estratégico

- É um conjunto de atividades repetidas de maneira recorrente, estruturadas e desenhadas para produzir um output específico para um determinado cliente/usuário. Sua seleção é feita a partir de três critérios: Alta relevância estratégica; Elevado nível de exposição externa; e Alto volume de recursos envolvidos.

A inserção da temática da habitação dentro da estrutura do Estado de Minas Gerais

Rede de Cidades

PROGRAMA 029 - CIDADES: ESPAÇOS DE INTEGRAÇÃO

Programa Estruturador

UNIDADE RESPONSÁVEL : 1471 SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA

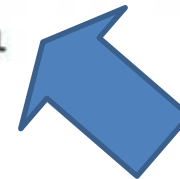
OBJETIVO : ADEQUAR O PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES MINEIRAS AOS NOVOS CONDICIONANTES DO DESENVOLVIMENTO URBANO - MOBILIDADE, SANEAMENTO AMBIENTAL, REDUÇÃO DA POBREZA, REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (PMDI)

- MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES
- VIABILIZAR O ACESSO DA POPULAÇÃO A NOVOS SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE QUALIDADE
- GARANTIR O ORDENAMENTO TERRITORIAL COM GOVERNANÇA AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA CUSTOMIZADA
- REDUZIR AS DISPARIDADES SOCIOECONÔMICAS REGIONAIS, AUMENTANDO O DINAMISMO DAS REGIÕES MENOS AVANÇADAS

RESULTADOS FINALÍSTICOS (PMDI)

- PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS EM AGLOMERAÇÕES SUB-NORMAIS
- PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA
- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO
- DÉFICIT HABITACIONAL



AÇÕES DO PROGRAMA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

4101 - FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO

4624 - SEGURANÇA PÚBLICA - PROVIMENTO DE HABITAÇÃO

FINALIDADE: VIABILIZAR O FINANCIAMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS DESTINADAS ÀS FAMÍLIAS DE POLICIAIS CIVIS E AGENTES PENITENCIÁRIOS E SOCIOEDUCATIVOS, EM CONDIÇÕES FLEXÍVEIS E COMPATÍVEIS COM A REALIDADE E NECESSIDADE DOS SERVIDORES.

PRODUTO: FINANCIAMENTO CONCEDIDO

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

4101 - FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO

4648 - CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

FINALIDADE: CONSTRUIR CASAS PARA A POPULAÇÃO COM RENDA MENSAL DE UM A TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS, VISANDO REDUZIR O DÉFICIT HABITACIONAL VERIFICADO NESTA FAIXA DE RENDA, COM PRIORIDADE DE ATENDIMENTO AOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ CINQUENTA MIL HABITANTES OU QUE TENHAM COMUNIDADES INDÍGENAS OU QUILOMBOLAS.

PRODUTO: UNIDADE HABITACIONAL ENTREGUE

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE HABITACIONAL

COHAB

O Programa no qual se inserem as ações da Superintendência de Habitação de Interesse Social

Rede de Cidades

PROGRAMA 276 - MORAR EM MINAS

Programa Associado

UNIDADE RESPONSÁVEL : 1471 SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA

OBJETIVO : REDUZIR O DÉFICIT HABITACIONAL, CRIANDO CONDIÇÕES DE ACESSO À MORADIA PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E IMPLEMENTAR POLÍTICAS HABITACIONAIS A FIM DE GARANTIR A MANUTENÇÃO DE MORADIAS SEGURAS, DIGNAS E SAUDÁVEIS NOS MUNICÍPIOS MINEIROS.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (PMDI)

- MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES

RESULTADOS FINALÍSTICOS (PMDI)

- DÉFICIT HABITACIONAL



Ações de 2012

AÇÕES DO PROGRAMA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

4476 - APOIO A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE HABITAÇÃO

FINALIDADE: MELHORAR A QUALIDADE DO PLANEJAMENTO HABITACIONAL E CRIAR MECANISMOS QUE FACILITEM O DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS E POLÍTICAS HABITACIONAIS.

PRODUTO: MUNICÍPIO ASSESSORADO

UNIDADE DE MEDIDA: MUNICÍPIO

4483 - CONSTRUÇÃO, REFORMAS E MELHORIAS EM UNIDADES HABITACIONAIS

FINALIDADE: PROMOVER A CONSTRUÇÃO, REFORMA E MELHORIA DE MORADIAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA OU EM ÁREAS DE RISCO E PARA AS COMUNIDADES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS, POR MEIO DO DIAGNÓSTICO DA REALIDADE HABITACIONAL DESSAS COMUNIDADES.

PRODUTO: UNIDADE HABITACIONAL CONSTRUÍDA/REFORMADA/MELHORADA

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE HABITACIONAL

4501 - AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA HABITACIONAL

FINALIDADE: APOIAR O MUNICÍPIO E/OU ASSOCIAÇÃO RELACIONADA A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA CAPACITAÇÃO E/OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA A ASSISTÊNCIA TÉCNICA.

PRODUTO: ASSISTÊNCIA REALIZADA

UNIDADE DE MEDIDA: ASSISTÊNCIA

SEDROU - SHIS

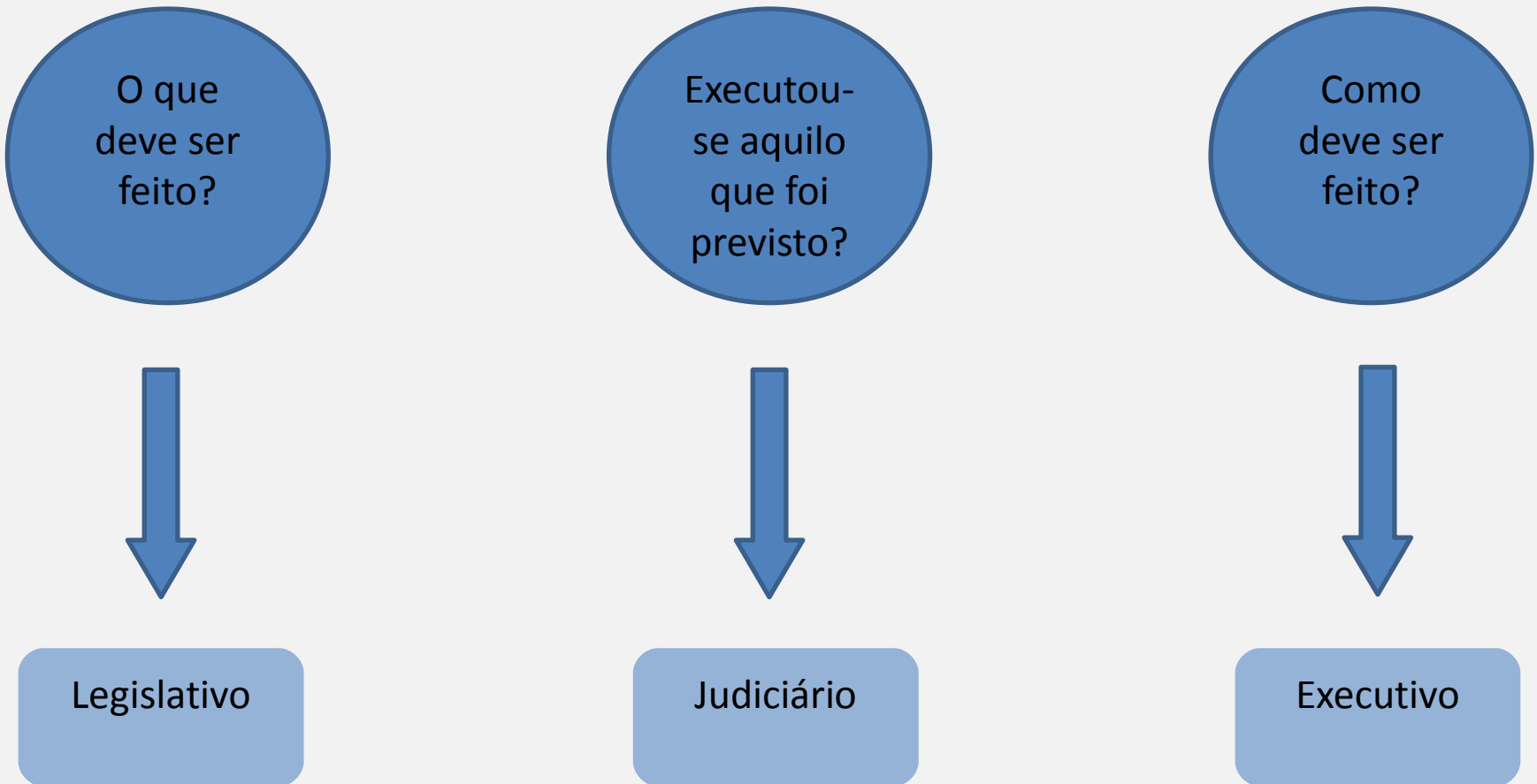
2ª ETAPA

Considerações sobre o atributo DELIBERATIVO
dos Conselhos de Habitação

Os questionamentos apresentados

- Até onde pode ir o poder do Conselho de Habitação?
- Como evitar conflito de competências com o executivo municipal?
- Como exercer o controle social através do CMH?
- O que pode ser entendido como "deliberação" para o CMH?
- Quais são as competências normalmente adotadas nos Conselhos de Habitação no Brasil?
- Apresentar outras experiências?
- Qual a definição de Habitação de Interesse Social?
- Como devem se organizar os Fundos de Habitação de Interesse Social?

A Divisão dos Poderes



Em qual instância de poder se inserem os conselhos?

A participação popular no processo de elaboração das leis (“o que deve ser feito”)

Em seu Título I – Dos Princípios Fundamentais (arts. 1º a 4º)

De acordo com O Art. 1º: *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como Fundamentos:*

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

*“Parágrafo único – Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de **representantes eleitos ou diretamente**, nos termos dessa Constituição”.*

E quais são os mecanismos de participação direta da população nesse processo?

Em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais (arts. 5º a 17º)

- Quanto aos **Direitos Políticos**, expressos no **Capítulo IV do referido Título, o Art. 14 trata das formas previstas para o exercício da soberania popular. São elas:**
 - Ou seja, as legislações (ou “aquilo que deve ser feito”) são elaboradas por meio dos representantes políticos, nas casas legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podendo contar com a participação popular por meio dos três casos citados acima.
 - Verifica-se, então, que os conselhos não são instâncias de elaboração das leis, ou seja, não definem “o que deve ser feito”.
- I – **Plebiscitos;** Criados pelo legislativo para que, nesse âmbito, funcionem como órgão de participação popular no âmbito do executivo.

II – **Referendo;**

A participação popular no processo de execução das leis (ou “como deve ser feito”)

- Conforme visto, o poder executivo é responsável por propor a formulação das leis, ou seja, propor “como elas devem ser executadas” (e, no âmbito da execução da política urbana, o Município é o ente responsável);
- Os Conselhos de Política, então, são criados pelo Legislativo e implementados pelo Poder Executivo, visando estabelecer espaço para participação da sociedade civil organizada no âmbito da formulação das propostas de execução das políticas, ou seja, opinando sobre “como” operacionalizar as leis.

Entendidos os elementos centrais sobre a posição dos conselhos no âmbito da organização dos poderes, passaremos para as respostas aos questionamentos apresentados

Até onde pode ir o conselho de habitação?

- O conselho, enquanto instância da participação da sociedade civil no processo de formulação dos programas, deve respeitar as competências previstas para cada um dos poderes, conforme detalhado anteriormente;
- Sendo assim, deve atuar conforme designações do poder executivo e também de acordo com as definições possivelmente presentes nas legislações específicas de cada conjunto de política (saúde, educação, assistência social, habitação, etc.);
- Em suma, não compete aos conselhos formular leis, mas sim acompanhar o processo de execução das mesmas, estudando sobre a existência de possíveis problemas para, em seguida, propor novas formulações sobre a maneira de execução das leis. Também cabe ao conselho apontar possíveis fragilidades presentes nas legislações das políticas, mas, como dito, eles não possuem a prerrogativa para modificá-las ou aprová-las.

Como evitar conflito de competências com o executivo municipal?

- Os conselhos não se configuram enquanto um quarto poder, paralelo aos demais, mas, como dito, vinculam-se ao poder executivo;
- Ou seja, em nenhuma hipótese os conselhos podem sobrepor as atribuições constitucionais dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independente da esfera de Governo.
- Conhecer a posição de vinculação dos conselhos no âmbito das esferas de poder é o primeiro passo para evitar conflitos, pois os conselhos podem contribuir fortemente para o êxito das políticas públicas (e, claro, habitacionais) dos municípios sem que, para isso, tenham que conflitar com as atribuições dos outros poderes.

Como exercer o controle social através do CMH?

Muitos são os mecanismos de controle social que podem ser utilizados pelos conselhos, tais como:

- Criação de câmaras temáticas voltadas para o **ESTUDO** dos assuntos relativos à Política Habitacional, como, por exemplo: a) acompanhamento do déficit habitacional; b) criação e acompanhamento da lista de beneficiários; c) caracterização das famílias localizadas em áreas de risco; d) Identificação sobre a necessidade de Assistência Técnica gratuita, x) etc...

Além disso, os conselhos podem atuar:

- Acompanhando as contas dos programas habitacionais;
- Realizando audiências públicas sobre a divulgação de programas do município;
- Propondo critérios para seleção dos beneficiários dos programas habitacionais com base na demanda verificada nos estudos realizados pelo conselho;
- Fiscalizando o processo de seleção de beneficiários a fim de verificar se os critérios

O que pode ser entendido como “deliberação” para CMH?

O Significado, na língua portuguesa, de Deliberação e Deliberar é:

Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

- **Deliberar** (p. 932): v.1 t.d.e pron. Decidir (-se), após reflexão e/ou consultas <deliberou aceitar o emprego> <deliberou-se a procurar o filho> 2 t.i.int. empreender reflexões e/ou discussões sobre (algo) no intuito de decidir o que fazer <o congresso deliberou sobre a nova lei> <não é prudente agir sem anteriormente deliberar>
- Ou seja: o primeiro significado de deliberação está relacionado ao próprio caráter dos conselhos, pois são órgãos colegiados e, necessariamente, todas suas decisões são deliberativas, e não simplesmente agregativas.

Além disso, do ponto de vista da organização:

Os conselhos podem ser considerados Consultivos e Deliberativos, além dos conselhos gestores (administrativos)

Sendo assim, em termos práticos, os conselhos designados com o caráter deliberativo, têm suas decisões homologadas em resoluções que devem, necessariamente, serem apreciadas pelo poder executivo. Mas isso não significa que o executivo deverá acatar as resoluções apresentadas pelo conselho.

Conselhos Consultivos

Os conselhos consultivos atuam emitindo parecer sobre os assuntos pelos quais são questionados. Esse tipo de conselho é utilizado, em geral, com o intuito de dar subsídio aos representantes políticos para a alteração ou criação de novas leis, programas, etc. e podem atuar poucas vezes durante o ano.

Conselhos Deliberativos

Os conselhos Deliberativos possuem a prerrogativa de emitirem resoluções internas, sobre os assuntos que queiram opinar, que devem, necessariamente, ser apreciadas pelo Poder Executivo, independente de serem demandados sobre os assuntos específicos. Realizam reuniões ordinárias, durante todo o ano, independente da demanda.

Conselhos Gestores ou Administrativos

Os conselhos gestores não versam sobre a proposição de diretrizes de formulação das políticas, mas sim sobre a fiscalização da aplicação dos recursos, a prestação de contas, assim como quaisquer assuntos que versem sobre a administração dos recursos relativos ao financiamento das políticas. Existem em casos específicos.

Qual a definição de Habitação de Interesse Social?



A moradia é o bem mais caro da cesta de necessidades das famílias e sem sistemas de financiamento de longo prazo e subsídios, a maioria dos cidadãos comuns jamais teria acesso a uma habitação decente, seja própria ou alugada. Sendo assim, a política pública habitacional é condição necessária para o amplo acesso à habitação.



Porém, o cidadão não é subvencionado pelo estado para adquirir imóveis milionários. Para adquirir imóveis de custos astronômicos, o cidadão deve recorrer ao sistema financeiro imobiliário. A habitação de interesse social é subvencionada através de recursos específicos.

Os critérios para definição da categoria “Interesse Social”

- A terminologia “Habitação de Interesse Social” é oriunda do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (lei 11.124/2005), lei essa voltada para regulamentar as relação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à temática da habitação.
- Na referida lei, o critério para definição de “Interesse Social” é **MENOR RENDA**, sendo que
- E conforme estabelecido no Art. 7 do SNHIS, MENOR RENDA são aquelas famílias que possuem de 0 a 3 salários mínimos enquanto rendimento mensal.

Fonte de recursos para Habitação de Interesse Social



Como devem se organizar os Fundos de Habitação de Interesse Social?

- Considerando que a Habitação de Interesse Social é financiada pela União, para que o município receba os recursos provenientes do FNHIS, os Fundos Municipais de Habitação devem seguir as orientações previstas na lei 11.124/2005.
- Especificamente falando, o Decreto 5.796/2006 regulamenta o SNHIS e apresenta a estrutura do FNHIS. Sendo assim, o referido Decreto é o espelho para estruturação dos Fundos Municipais de Habitação que tenham o interesse de subvencionar a construção de Habitação de Interesse Social.
- Vale ressaltar, ainda, que, caso o município tenha o interesse de que o Fundo possa garantir outras aplicações na área habitacional, tais como subvenção para construção de moradias voltadas a famílias com renda superior a 3 salários mínimos, sua estrutura pode conter aspectos além daqueles previstos no Decreto 5.796/2006.

O SNHIS como uma opção do Município

- Conforme visto anteriormente, a garantia da moradia digna é um dever de todos os entes federativos e, para esses casos, deve-se criar leis complementares que regulamentam a ação conjunta dos entes;
- Quanto à habitação, a lei 11.124/2005 é a responsável pela articulação entre os entes federativos;
- Sendo assim, caso os Municípios tenham o interesse de aderir ao SNHIS, eles devem seguir todas as normas determinadas na legislação em questão, principalmente aquelas presentes em seu Artigo 12º.

Quais são as competências normalmente adotadas nos Conselhos de Habitação no Brasil?

CONEDRU

- **Decreto 44612/2007** – CONTÉM O REGULAMENTO DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA DE QUE TRATA O ART. 4º DA LEI DELEGADA Nº 119, DE 25 DE JANEIRO DE 2007;

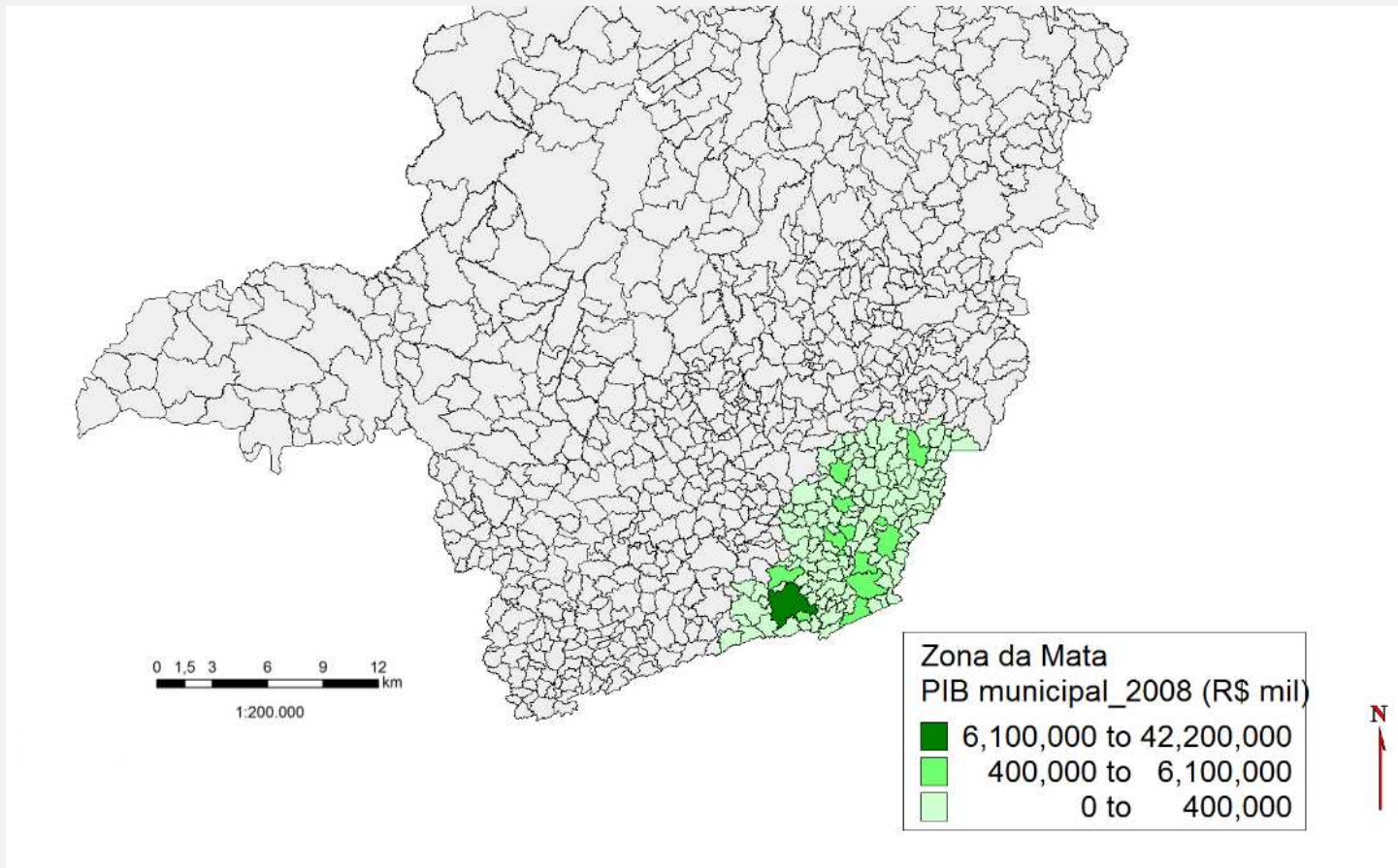
De forma geral, o CONEDRU tem atuado através de estudos realizados em Câmaras Regionais (sendo uma para cada região do Estado) e Câmaras Setoriais Permanentes

Câmaras Setoriais Permanentes
Câmara de Planejamento e Gestão do Solo Urbano
Câmara de Saneamento
Câmara de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana
Câmara de Desenvolvimento Regional
Câmara de Habitação

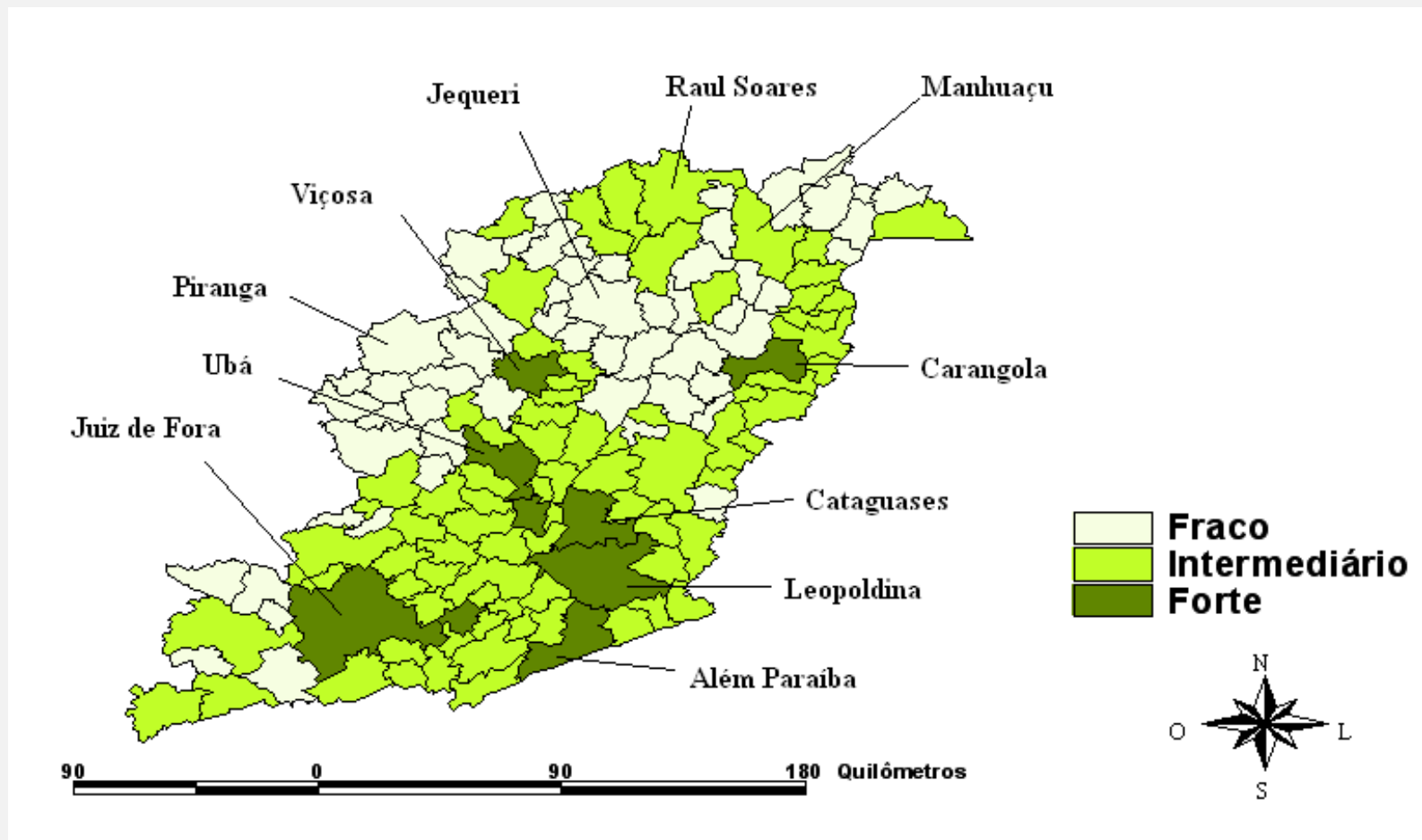
O contexto regional da Zona da Mata

- A Zona da Mata de Minas Gerais é formada por 142 municípios, pertencentes a sete microrregiões geográficas, que concentram 2,7 milhões de pessoas;
- Juiz de Fora é a mais importante microrregião e o maior e mais influente pólo da Zona da Mata, correspondendo a 33,4% da população total e metade da participação do PIB industrial e de serviços de tal região.
- No entanto, a Zona da Mata é marcada por grande heterogeneidade, se considerados os indicadores socioeconômicos relativos a cada um de seus municípios.

PIB dos Municípios da Zona da Mata – MG, em 2008



Potencial de desenvolvimento socioeconômico da Zona da Mata - MG



E qual a importância disso para a habitação?

- A pressão por Habitação varia consideravelmente com a dinâmica socioeconômica regional.
- Por vezes, empreendimentos instalados em municípios relativamente distantes, do ponto de vista espacial, podem impactar profundamente a realidade de outras localidades, pois o afluxo de novos trabalhadores, além da busca por serviços, maior movimentação financeira na região, dentre vários outros elementos podem afetar e muito a dinâmica demográfica e, por consequência, habitacional de determinado município.

Finalmente

Ou seja: pensar o papel dos Conselhos Municipais de Habitação é ressaltar a importância da realização de ESTUDOS que subsidiem seus membros na avaliação da forma com que os recursos são aplicados.

Da região aos arruamentos. Da União ao Município. Da legislação ao cadastro de beneficiários. Todos esses assuntos, além de outros, devem ser alvo de ESTUDO por parte dos Conselhos de Habitação para que esses desempenhem efetivamente seu papel: garantir a participação da sociedade civil organizada na definição de “como deve ser feita” a formulação as políticas.

Muito Obrigado!



Lucas Sardinha

Diretoria de Fomento à Habitação

Superintendência de Habitação de Interesse Social

Subsecretaria de Políticas Urbanas