



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LORENA VITOR LOUREIRO

**A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO (PLHIS)
COMO INSTRUMENTO DE ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO:
ANÁLISE DO PLANO DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ -
CEARÁ**

FORTALEZA - CEARÁ

2016

LORENA VITOR LOUREIRO

A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO (PLHIS) COMO INSTRUMENTO DE ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO: ANÁLISE DO PLANO DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ - CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA - CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Loureiro, Lorena Vitor.

A importância da elaboração do plano de habitação (PLHIS) como instrumento de adesão ao sistema nacional de habitação: análise do plano de habitação do município de Maracanaú - Ceará [recurso eletrônico] / Lorena Vitor Loureiro. - 2016.

1 CD-ROM: 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 101 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.^a Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Políticas públicas. 2. Planos de habitação. 3. Questão urbana. 4. Moradia. 5. PLHIS. I. Título.

LORENA VITOR LOUREIRO

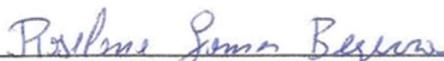
A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO (PLHIS)
COMO INSTRUMENTO DE ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO:
ANÁLISE DO PLANO DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ –
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/10/2016

BANCA EXAMINADORA



Profª. Drª. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará - UFC



Profª. Drª. Diocleide Lima Ferreira
Universidade Estadual do Vale do Acaraú – UEVA



Profª. Drª. Camila Holanda Marinho
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza - FAMETRO

Aos meus exemplos JOANA D'ARC, PAZ LOUREIRO (pais), CAROLINE VITOR e CATARINE VITOR (irmãs) e DANIEL RIBEIRO (esposos). E ao meu filho RAUL, razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial aos meus pais JOANA D'ARC e PAZ LOUREIRO, que me deram toda a base de amor, cuidados e orientações.

Ao meu esposo DANIEL RIBEIRO pela dedicação, auxílio, incentivo, paciência e amor.

Às minhas irmãs CAROLINE VITOR e CATARINE VITOR, eternos exemplos de vitórias e alcances profissionais e educacionais.

À minha sogra OSMARINA PEREIRA, por todos momentos de compreensão e cuidados com meu filho.

À minha orientadora ROSELANE GOMES, que sempre me auxiliou, compreendendo as minhas dificuldades e durante todo o percurso me incentivando a continuar.

Aos membros da banca examinadora, que participaram de um dos momentos mais importantes de minha vida, me dando calma e confiança.

Aos amigos pela ausência e paciência.

Às minhas amigas ALINI CAVALCANTE, que me incentivou a me inscrever no mestrado, e CAROLINA CASTELO, que me auxiliou no contato com o município de Maracanaú.

Ao meu amigo ANDRÉ ALMEIDA, que me apresentou o universo dos planos de habitação, com toda sua paixão pelo tema.

À SOCORRO MARQUES e amigos da Alternativa Consultoria, que compreenderam todas as mudanças de minha vida e incentivaram a sempre seguir adiante.

Aos colegas de classe, especialmente a FLAVIA CARVALHO, RENATA CORDEIRO e ELAYNE CAVALCANTE, pela espontaneidade e alegria na troca de informações e materiais numa demonstração de amizade e solidariedade.

Aos membros do Conselho Municipal de Habitação de Maracanaú, em especial ao ANDRERSON NUNES, que sempre se mostrou solícito no repasse de informações.

À DEUS, pela oportunidade e pelo privilégio que foi dado ao frequentar este curso, e de me proporcionar uma das maiores alegrias da minha vida, meu filho RAUL, que nasceu no dia da qualificação do mestrado, me mostrando que para se alcançar algo, basta buscar com força, fé e perseverança.

“A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter respostas, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. Essas, para se tornarem efetivas, supõem atenção a uma problemática mais ampla, pois o fato urbano, seu testemunho eloquente, é apenas um aspecto. Daí a necessidade de circunscrever o fenômeno, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas sobretudo, buscar uma interpretação abrangente.”

(Milton Santos)

RESUMO

A presente pesquisa visa, a partir da visão dos membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) do município de Maracanaú, analisar o PLHIS elaborado pelo município de Maracanaú e verificar se o mesmo trouxe melhorias ao setor habitacional do município. Para tanto, foram entrevistados 19 (dezenove) pessoas que fazem parte da formação atual do CMHIS, momento este em que foram abordadas questões como: a importância do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para o setor habitacional de Maracanaú; as obrigações estabelecidas pela política habitacional nacional e suas implicações na política habitacional municipal; a importância CMHIS para a política habitacional local; o papel do conselheiro e sua atuação junto a elaboração do PLHIS; bem como a satisfação em participar do CMHIS de Maracanaú.

Ressalta-se que o PLHIS tem como principal objetivo promover o planejamento das ações do setor habitacional pelo poder público, apontando caminhos não só para a redução significativa das necessidades habitacionais identificadas, mas principalmente para a constante avaliação, monitoramento e revisão do Plano. Ocorre que a maior parte das cidades brasileiras, dentre elas o município de Maracanaú, cresceu de forma desordenada, com sua população ocupando áreas inadequadas ou irregulares, com diversos problemas de infraestrutura urbana e social, o que levou o Estado e a sociedade a buscarem meios de proporcionar a implementação de políticas públicas que promovam moradia digna para todos, possibilitando transparência e afirmação dos direitos de cidadania e estabelecendo novos padrões de convivência social.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Planos de habitação. Questão urbana. Moradia. PLHIS.

ABSTRACT

The present investigation aims, based on the vision of the members of the Municipality of Social Interest Board (CMHIS) of the municipality of Maracanaú, analyze the PLHIS prepared by the municipality of Maracanaú and verify if it brought improvements to the housing sector of the municipality. For this reason, were interviewed 19 (nineteen) people who are part of the current CMHIS, which addressed issues such as: Importance of the Local Social Interest Housing Plan (PLHIS) for the housing sector of Maracanaú; The obligations laid down by the housing and its implications on municipal housing policy; To CMHIS importance for the local housing policy; The role of the counselor and their performance together with the elaboration of PLHIS; As well as the satisfaction of participating of the CMHIS of Maracanaú. It should be noted that PLHIS's main objective is to promote planning of the actions of the housing sector by the public power, pointing out only for the significant reduction of identified housing needs, but mainly for the constant evaluation, monitoring and review of the plan. It occurs that most of the Brazilian cities, among them the Municipality of Maracanaú, grew in a disorderly way, with its population occupying inadequate or irregular areas, with several problems of urban and social infrastructure, which led the State and society to seek means of providing the implementation of public policies that promote decent housing for all, enabling transparency and affirmation of human of citizenship and establishing new standards of social coexistence.

Keywords: Public policies. Housing plans. Urban issues. Housing. PLHIS.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Mapa Maracanaú – Ceará no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza	33
Figura 2 -	Mapa Maracanaú – Ceará	34
Figura 3 -	Etapas de elaboração do PLHIS segundo Ministério das Cidades	47
Figura 4 -	Oficina comunitária na ADL 1 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú	50
Figura 5 -	Oficina comunitária na ADL 4 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú	50
Figura 6 -	Oficina comunitária na ADL 5 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú	51
Figura 7 -	Quadro demonstrativo do PLANHAB acerca da capacidade financeira e possíveis fontes de recursos	68
Figura 8 -	Quadro de monitoramento do PLHIS de Maracanaú	73
Quadro 1 -	Estatísticas populacionais de Maracanaú	34
Quadro 2 -	Evolução do Corpo Técnico da Coordenadoria de Habitação de Maracanaú	40
Quadro 3 -	Quadro da evolução da composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Maracanaú entre os anos de 2007 e 2013	55
Quadro 4 -	Lista de empreendimentos habitacionais antes e após o MCMV	57
Quadro 5 -	Indicação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo PLHIS de Maracanaú	65
Quadro 6 -	Indicação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo PLHIS de Maracanaú para construção de conjuntos habitacionais provenientes do programa MCMV.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACOBEGA	Associação Comunitária Beneficente do Jaçanaú e Adjacências
ADL	Áreas de Desenvolvimento Local
BNH	Banco Nacional de Habitação
CGFMH	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CMMP	Conselho Municipal de Moradia Popular
COHAB	Coordenadoria de Habitação
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
ConCidades	Conselho das Cidades
CONDEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNCULT	Fundação de Cultura
HIS	Habitação de Interesse Social
IDECI	Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
OGU	Orçamento Geral da União
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo
PGT	Pólos Geradores de Tráfego
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano de Habitação de Interesse Social
PNH	Política Nacional de Habitação
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania

SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEMAM	Secretaria de Meio Ambiente
SETTEC	Secretaria de Ciência, Tecnologia, trabalho, Emprego e Empreendedorismo
SNH	Sistema Nacional de HABITAÇÃO
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A QUESTÃO URBANA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO	21
2.1	POLÍTICA URBANA NO BRASIL: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO	23
2.2	A QUESTÃO URBANA EM MARACANAÚ: CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO	33
3	O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) COMO POLÍTICA DE HABITAÇÃO URBANA EM MARACANAÚ	45
3.1	CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CMHIS) DE MARACANAÚ	53
4	ANÁLISE ACERCA DA UTILIZAÇÃO DO PLHIS EM MARACANAÚ SEGUNDO MEMBROS DO CMHIS	61
4.1	MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO PREVISTOS NO PLHIS	73
5	CONCLUSÃO	78
	REFERÊNCIAS	81
	APENDICE	84
	APENDICE A – PONTOS ABORDADOS DURANTE AS ENTREVISTAS AOS MEMBROS DO CMHIS DE MARACANAÚ	85
	ANEXOS	86
	ANEXO A – CONSULTA À PÁGINA ELETRÔNICA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES QUANTO A SITUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS (LEI 11.124/2005) – MUNICÍPIO DE MARACANAÚ – CEARÁ	87
	ANEXO B – LISTA DAS RESOLUÇÕES APROVADAS PELO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CMHIS) DE MARACANAÚ (2007 A 2015)	88
	ANEXO C – QUADRO DE DIRETRIZES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS RETIRADO DO III PRODUTO DO PLHIS DE MARACANAÚ – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	89
	ANEXO D – QUADRO DE PROGRAMAS, AÇÕES, PÚBLICO-ALVO,	

FONTE DE RECURSOS E AGENTES RETIRADO DO III PRODUTO DO PLHIS DE MARACANAÚ – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	92
ANEXO E – RESOLUÇÃO DO CMHIS Nº 39, DE 12 DE AGOSTO DE 2014 RECOMENDANDO A CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NA ÁREA DO EMPREENDIMENTO ORGULHO DO CEARÁ	98
ANEXO F - QUADRO DE COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CMHIS) DE MARACANAÚ – CE, COM IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	100

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira reflete padrões de privilégios e exclusões estabelecidos desde o período colonial e perpetuados ao longo do tempo, até os dias atuais; em tais padrões, a terra é entendida como bem econômico que pode ser capitalizado. Aos menos favorecidos limita-se o acesso ao capital e aos meios de produção, bem como à terra, originando esse contexto de segregação e exclusão social.

No contexto urbano, observamos como consequência das políticas de desenvolvimento econômico e social implantadas ao longo da história a gestação de problemas complexos, tais como: espaços à margem da sociedade construídos informalmente e de forma precária, criando ambientes insalubres, nos quais o acesso aos direitos sociais básicos são inexistentes, proliferando doenças, formas de delinquência e de violência, e abusos de toda natureza. A ociosidade também é uma característica da grande massa excluída, sem acesso à educação e à qualificação profissional, desconhecendo o sentido de cidadania. Porém esses problemas não surgiram abruptamente, foram se formando e vem se modificando ao longo do tempo, e isso pode ser verificado quando observamos a própria trajetória do setor habitacional no país.

O setor habitacional atravessou um longo período de inatividade pública após a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação, porém surge um novo olhar para o setor a partir da reorganização jurídico-institucional a nível federal, procurando-se investir na construção habitacional e no ordenamento urbano. Nesse sentido, em 2004, foi aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades o documento que orienta a Política Nacional de Habitação (PNH); e no ano seguinte a Lei Federal nº 11.124/2005 que orienta o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O SNH foi construído estabelecendo um desenho institucional levando em consideração os princípios da democracia participativa e os dispositivos do Estatuto das Cidades, com a integração entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados, com as regras para a articulação financeira dos recursos.

Para tanto, a política Nacional de Habitação – PNH, através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituiu a Lei 11.124 de 2005, que trata da

obrigatoriedade dos municípios brasileiros a aderirem ao sistema. A não adesão implicaria na impossibilidade dos mesmos receberem apoio financeiro oriundo da União para o setor de habitação. Sendo assim, todos os municípios foram convidados a aderirem ao SNH, mas especificamente ao SNHIS. Essa adesão em massa ocorreu por volta do ano de 2007, e implicou diretamente na responsabilidade dos municípios instituírem:

- um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS);
- um Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CGFMH);
- e elaborarem o seu Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

O PLHIS tem como principal objetivo promover o planejamento das ações do setor habitacional pelo poder público, apontando caminhos não só para promover a redução significativa das necessidades habitacionais identificadas, mas principalmente para a constante avaliação, monitoramento e revisão do Plano. Dessa forma, espera-se garantir o acesso à moradia e à dignidade humana a todos os cidadãos. Ou seja, o PLHIS não fornece a habitação em si, mas possibilita a Estados e Municípios um levantamento das necessidades habitacionais e formas de suprir essas necessidades a partir de um planejamento acerca da situação habitacional local.

A elaboração do PLHIS pelos Estados e Municípios brasileiros vem se configurando como ferramenta importante para as mudanças culturais desejadas com relação às necessidades sociais no espaço urbano, especialmente em termos de moradia e do direito à cidade; e, também, como material de referencia à formulação e implementação de políticas públicas de combate à exclusão sócio-territorial, além de contribuir para a promoção da cidadania, onde o indivíduo passa a fazer parte do processo de decisão e planejamento do município onde vive.

O município de Maracanaú, escolhido como delimitação do objeto de estudo dessa pesquisa, elaborou seu PLHIS como forma de atendimento a um dos três instrumentos requisitados para adesão pelo ente federado pleiteante ao SNH. Assim, o objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar a utilização do Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Maracanaú – Ceará, que fora elaborado como instrumento técnico de participação popular e com o intuito de nortear a política habitacional municipal, segundo ponto de vista do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Maracanaú.

Desde meu processo de formação acadêmica que a temática “habitação” me inquieta. Nesse período, tive a oportunidade de meu primeiro contato, ainda como estagiária, em acompanhar de perto projetos sociais de caráter habitacional de vários municípios do Estado do Ceará, principalmente aqueles que se referiam a construção de unidades habitacionais de interesse social. Além de ter vivenciado o contato direto com os projetos sociais, chamados de Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), acompanhei também vários relatos de profissionais do serviço social sobre como ocorriam a execução de tais projetos na prática profissional, me fornecendo visões distintas sobre a atuação profissional do Assistente Social frente à política habitacional vigente.

A partir daí, surgiram novas indagações sobre essa temática, dentre elas a que utilizei como tema de monografia da graduação “Projeto Boulevard Maranguapinho – margem direita: satisfação com a conquista da moradia?”.

Com o estudo da temática conheci o contexto de surgimento da política habitacional no Brasil, que em seu histórico busca a utilização do quesito participação social e planejamento como forma de conhecer as necessidades habitacionais e dessa forma supri-las. Assim surgiram outras inquietações, que foram as perguntas geradoras do presente trabalho: Como o o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), instrumento criado por o Sistema Nacional de Habitação (SNH), influencia, intervêm e contribui na vida cotidiana da população? Como essa interferência na política habitacional a nível nacional e criação de novas obrigações, como o PLHIS, interfere junto a política habitacional municipal? Com a elaboração do PLHIS no município de Maracanaú (município escolhido para delimitação do objeto) houve mudanças na política habitacional local, trazendo melhorias para a população? O mesmo está sendo utilizado?

Desse modo, procuro realizar uma investigação para além do conhecimento prático e do aprofundamento teórico-conceitual que demarcam a trajetória de Assistentes Sociais, compreendendo como as relações entre a política habitacional nacional interfere na prática da política habitacional municipal, mais especificamente no que se refere a obrigatoriedade da elaboração dos Planos de Habitação e sua real atuação na política habitacional municipal.

Nesse sentido, é válido salientar a relevância deste estudo na percepção da utilização de novos instrumentos criados para compor a política habitacional municipal, através do estudo do impacto da elaboração dos PLHIS nos municípios

que aderiram a Política Nacional de Habitação, principalmente no que se refere ao PLHIS de Maracanaú.

Por tratar-se de um município de bastante influência regional e ter seu PLHIS elaborado com recursos oriundos do Ministério das Cidades¹, o município de Maracanaú foi escolhido para ser alvo dessa pesquisa.

Ainda por tratar-se de um município bastante extenso (cerca de 108km²) e com um número significativo de habitantes (209.057 habitantes segundo censo IBGE 2010), o foco dessa pesquisa será os membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Maracanaú, que participaram ativamente da elaboração do PLHIS em seu município.

Para fins dessa pesquisa, e como forma de metodologia para análise do PLHIS de Maracanaú, utilizamos dados provenientes da página eletrônica do município, pesquisa em sites de busca na internet, análise de banco de dados municipal, além de entrevistas com os membros do CMHIS de Maracanaú, dos quais entrevistamos 19 (dezenove) pessoas das 24 (vinte e quatro) que fazem parte da formação atual do conselho. A não realização da entrevista com todos os membros ocorreu devido os mesmos optarem por não serem entrevistados e/ou não estarem disponíveis para a entrevista.

No anexo VI podemos verificar o quadro de composição dos membros do CMHIS, onde o nome dos entrevistados foram substituídos por números de 1 a 24, que será a forma de identificação de suas falas durante todo o trabalho.

Saliento a importância desta explicação tendo em vista que todas as técnicas utilizadas, os instrumentos aplicados, o caminho percorrido, as dificuldades, experiências, a noção acerca do tema, enfim, todos os procedimentos metodológicos consistem em pontos fundamentais desta pesquisa. Conforme expõe Demo (1987):

Metodologia é uma preocupação instrumental. Trata-se da forma de se fazer ciência. Cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos. A finalidade da ciência é tratar a realidade teórica e praticamente. Para atingirmos tal finalidade, colocam-se vários caminhos [...] (DEMO, 1987, p. 19)

¹ O Ministério das Cidades é um ministério brasileiro criado em 1 de janeiro de 2003 com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

O tipo de pesquisa escolhido para nortear esta pesquisa foi a de cunho Qualitativo. Na pesquisa qualitativa tem-se a relevância para indicadores subjetivos, ao mesmo tempo em que este tipo de pesquisa permite o uso de um número variado de métodos e instrumentos de coleta de dados. Conforme Minayo,

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. (...). Esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposta e interpretada, em primeira instância, pelos próprios pesquisadores (MINAYO, 2006, p.21).

Neste trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, com base em: artigos e periódicos científicos, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dentre outros com o intuito de oferecer melhor análise e aprofundamento do conteúdo teórico.

Além disso, foi utilizado também pesquisa documental própria do município, uma vez que foram consultados arquivos, pastas, relatórios, organogramas e tantos outros documentos oriundos dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação, e em especial alusivos ao Município de Maracanaú, que serviram como fonte para qualquer tipo de informação sobre os assuntos analisados. Destaque para o PLHIS de Maracanaú, principal documento analisado para elaboração desse trabalho.

Não obstante, foi realizada uma pesquisa empírica, que, de acordo com Demo (1982):

(...) a pesquisa empírica está principalmente na característica de permitir com facilidade a descoberta da realidade, ainda que em doses pequenas e muitas vezes forçadas (...) Certamente, no contato com a realidade descobrem-se coisas que a teoria sequer havia suscitado (...) (DEMO, 1982, p.23)

A pesquisa foi realizada de forma processual, dividido em três momentos. A primeira fase caracterizou-se como a chamada fase exploratória, que envolveu toda a pesquisa bibliográfica e documental, procurando apreender os referenciais teóricos, com levantamento bibliográfico relevante ao estudo.

Posteriormente realizamos a fase do trabalho em campo, onde foi realizado entrevistas de forma a possibilitar uma maior fluência nas informações relatadas. Para tanto, membros do Conselho de Habitação de Interesse Social do

município de Maracanaú foram entrevistados em separado. Na pesquisa utilizamos a técnica da observação participante, que conforme a interpretação de Minayo (2006, p.70), “a filosofia que fundamenta a observação participante é a necessidade que todo pesquisador social tem de relativizar o espaço social de onde provém, aprendendo a se colocar no lugar do outro”.

O instrumento de diagnóstico utilizado na pesquisa para análise dos dados coletados durante as entrevistas foi o Estudo de Caso, que é um método qualitativo que consiste em uma forma de aprofundar a análise de uma unidade individual. Conforme Yin (2001), o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. Pode incluir tanto estudo de caso único quanto de múltiplos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.

Este método é útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo e não pode ser estudado fora do contexto onde ocorre naturalmente. Ele é um estudo empírico que busca determinar ou testar uma teoria, e tem como uma das fontes de informações mais importantes, as entrevistas. Através delas o entrevistado vai expressar sua opinião sobre determinado assunto, utilizando suas próprias interpretações. Assim, todo o conteúdo recolhido nas respostas faladas às entrevistas e seus respectivos acréscimos de interpretações, possibilitou o caminho propício para o Estudo de Caso utilizado no trato dos dados coletados.

Diante das entrevistas realizadas e o trato dessas respostas a partir do Estudo de Caso, foi considerado como caminho favorável a uma melhor compreensão das questões apresentadas uma análise social dialética de cada fala, ação claramente possível dentro do Estudo de Caso, uma vez que este viabilizou, nos diversos percursos da pesquisa, uma relação entre os sujeitos de produção e suas interpretações, sem desconsiderar o contexto e a realidade dos sujeitos sociais participantes da pesquisa.

Em um terceiro momento da pesquisa, analisamos todo o material coletado e o resultado das entrevistas realizadas, e construímos o presente documento, a partir de uma análise dialética. Assim, organizamos o presente trabalho em 03 (três) capítulos.

O primeiro aborda uma reflexão sobre a questão urbana enquanto política pública de habitação, perpassando o histórico do desenvolvimento urbano no Brasil, com ênfase na política habitacional no Brasil e no município de Maracanaú, e

analisando conceitos como política urbana, urbanização, habitação, participação social e planejamento. Nesse capítulo serão abordados alguns autores que trabalham a questão urbana e a política habitacional enquanto direito do cidadão, dentre eles podemos citar Hannah Arendt em seu livro *A Condição Humana*; Natalia Mori Cruz em *Inclusão e Exclusão na Nova Capital*; Evelina Dagnino quando trabalha a temática participação no livro *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*; Maria da Glória Gohn no livro *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*; Jean Lojkin com o livro *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*; e Ermínia Maricato com seus diversos trabalhos sobre a temática habitação, dentre eles o livro *Habitação e Cidade*.

O capítulo seguinte destaca o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com explicação sobre o que ele é, qual objetivo, como surgiu, como foi implementado no Município de Maracanaú. É nesse capítulo que também é abordado a atuação do Conselho de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Maracanaú, alvo da presente pesquisa.

O terceiro capítulo trata da análise do PLHIS de Maracanaú, objeto de estudo desta pesquisa, onde foi mostrado seus objetivos, implementação e principais críticas relativas ao mesmo do ponto de vista dos membros do CMHIS de Maracanaú. O terceiro produto do PLHIS, Estratégias de Ação, é analisado em seus principais pontos, além de um tópico dedicado exclusivamente ao tema avaliação, revisão e monitoramento do PLHIS de Maracanaú. É nesse capítulo que abordamos a percepção dos membros do CMHIS de Maracanaú sobre a utilização do PLHIS para a política habitacional local, bem como o que eles acham da obrigatoriedade que SNH impôs aos municípios de elaborarem seus PLHIS.

Assim, esperamos que com a realização da pesquisa, possamos entender qual a importância da elaboração do PLHIS de Maracanaú para os membros do CMHIS, que contribuíram diretamente para sua construção. Além disso, esperamos poder responder se a elaboração do PLHIS de Maracanaú, segundo visão dos membros do CMHIS, trouxe mudanças significativas na política habitacional local, conforme preconiza o SNH.

2 A QUESTÃO URBANA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

O Brasil, dentre os países da América Latina, apresenta o maior índice de distribuição desigual de renda, e, também, mostra uma realidade não democrática, no que diz respeito ao acesso aos bens públicos como moradia, educação, saúde, saneamento, dentre outros. Segundo as estimativas mais recentes, também é o País com o maior contingente populacional (CRUZ, 2001).

Conforme censo do IBGE (*apud* Maricato, 2001), o Brasil possuía 81,2% da sua população vivendo em cidades cada vez mais complexas e problemáticas. Isso equivale a um aumento de 22.718.968 pessoas nas cidades, na última década do século XX. Segundo censo IBGE 2010, esse número atingiu a marca de 49.226.751 habitantes em áreas urbanas.

O aumento do número e tamanho das cidades, segundo Filho (2006) é um processo mundial que teve seu ápice na I Revolução Industrial, momento este em que passou a ser sinônimo de oportunidade de crescimento de capital. No Brasil, esse processo não foi diferente, embora tenha iniciado tardiamente, nos anos 50 e 60, gerando concentrações urbanas gigantescas, com as populações se amontoando, atingindo densidades cada vez maiores e consequentes migrações para as periferias. Esse processo, segundo Lojkine (1981) adveio necessariamente do modelo de desenvolvimento socioeconômico, elaborado pelos poderes hegemônicos que, articulados às corporações capitalistas, planejam e executam políticas públicas excludentes, diferenciadas, a partir de interesses privados, que privilegiam uma pequena parcela da sociedade e da cidade.

Quando as cidades começam a se formar no Brasil, principalmente no eixo Rio de Janeiro / São Paulo, surge o desordenamento espacial, gerando sentimentos contraditórios. Se por um lado as cidades traduziam o ideal de liberdade, de crescimento e modernidade, por outro traziam situações de precariedade, desigualdade e empobrecimento de uma parcela da população, como observamos na formação de cidades dormitórios, onde a população mais pobre passou a ser direcionada a áreas com menos infraestrutura e mais longe do centro da cidade. O capitalismo em ebulição contribui para esse desordenamento territorial, uma vez que, segundo Santos (2003) grandes grupos econômicos apropriam-se do território formando e ampliando laços de dependência da população periférica.

Maricato (2013) afirma que a cidade, além de espaço de reprodução da força de trabalho, é também um produto, um espaço onde efetuam-se grandes negócios voltados para o aumento de capital desses grandes grupos econômicos, que lucram com a produção, exploração e apropriação da força de trabalho.

Com esse desordenamento territorial e apropriação de território por grandes grupos econômicos, surgiram os chamados 'arranjos' ou cortiços, que conforme Alfonsin (2006, p. 56) eram habitações improvisadas em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade. Para Filho (2006, p.10) a formação desse tipo de moradia, como as favelas, adveio principalmente da desigualdade existente no país nas primeiras décadas após a abolição da escravidão no Brasil, que acabou impondo aos negros libertos e descendentes de escravos a ocupação de espaços 'arranjados', sem os mínimos necessários para a sobrevivência.

Ressalte-se que outros fatores também contribuíram para a formação desse processo degradante de moradia. Para Pegoretti (2002, p. 25) o êxodo rural foi um dos principais fatores que provocou o crescimento acelerado e desordenado das cidades, gerando locais com um aumento gradual da pobreza, violência interpessoal, criminalidade e insalubridade, deficiência dos serviços de infraestrutura, além das situações de risco das moradias e degradação ambiental.

Csaba Dea'k (1999), em seu livro *O Processo de Urbanização no Brasil*, observa que:

(...) foi a partir do segundo quartel deste século que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo – no advento do qual Otávio Ianni via, significativamente, a consolidação de 'uma vitória importante [...] da cidade sobre o campo. (DEÁK; SCHIFFER, 1999: 12)

Para Santos (2008) com a urbanização, o espaço humano tanto urbano quanto o rural torna-se mais instrumentalizado, com a utilização de equipamentos e maquinários mais complexos e mais informatizados. Com o advento dessa urbanização e industrialização a agricultura passa a utilizar a tecnologia como forma de aumento da produção. Esse fator gerou uma expansão industrial no campo

ocasionando na substituição de força de trabalho humana por máquinas, contribuindo para o êxodo rural.

A periferização de amplas camadas sociais e a má distribuição de renda originaram, também, uma desordem na disposição do desenho das cidades, que atinge frontalmente os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança de uma grande parcela de brasileiros que, por não disporem de recursos financeiros, tem seus direitos fundamentais negados.

Pode-se dizer que a desigualdade existente no país é uma grande geradora da violação dos direitos humanos. A atual organização da economia nacional impõe a uma boa parte da população uma vida de miséria, sob condições abaixo do mínimo aceitável à dignidade humana, e sem grandes chances de mudança econômica e social, apenas através de políticas públicas direcionadas a essa população.

Desta forma, devido ao agravamento da situação habitacional no país, por conta do crescimento desordenado das cidades, surgiu a necessidade de colocar em pauta a discussão do planejamento urbano² junto aos direitos humanos.

2.1 POLÍTICA URBANA NO BRASIL: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

O esforço de se manter vivo é a preocupação com as necessidades individuais que, para Hannah Arendt (2004), foram elevadas à esfera pública no Estado-Nação, achatando a esfera política. Deste modo, a vida natural, politicamente indiferente, entra agora em primeiro plano na estrutura do Estado, no lugar das discussões sobre os assuntos da coletividade, forçando a criação de sistemas e programas estatais que controlem o espaçamento urbano.

Ressalta-se que essa interferência estatal se inicia ainda no período colonial brasileiro, onde a administração territorial criada pelo rei de Portugal, D. João III, em 1534, determina a utilização do sistema de Capitânicas Hereditárias com o intuito de povoar o Brasil. Este sistema consistia em dividir o território brasileiro em grandes faixas e entregar a administração para particulares (principalmente nobres com relações com a Coroa Portuguesa).

² Segundo Saboya (2011), recebe o nome de **planejamento urbano** o processo técnico e político dedicado ao controle do uso da terra e desenho do ambiente urbano, incluindo redes de transporte destinadas a orientar e garantir o desenvolvimento ordenado de assentamentos e comunidades.

Essa forma de colonização patriarcal, baseada no latifúndio monocultor e de forma escravagista, ainda hoje gera impactos consideráveis na distribuição territorial brasileira, bem como na forma de se fazer políticas públicas para a população de baixa renda. Seja de forma negativa ou positiva, a colonização brasileira ainda repercute no sistema habitacional em desenvolvimento. Segundo Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro *Raízes do Brasil* (1995), toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. Ora, como pensar a construção de políticas urbanas quando não se visava o urbano?

Em 1850, foi sancionada por D. Pedro II a Lei das Terras, que determinava parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras, principalmente da área rural. Embora tenha sido uma das primeiras formas de regulamentar a propriedade privada no país, essa lei trouxe muitas consequências que até hoje repercutem no sistema habitacional brasileiro. Isso porque a Lei das Terras teve como principais resultados a regulamentação da propriedade privada, principalmente na área agrícola do Brasil, com o aumento do poder oligárquico e suas ligações políticas com o governo imperial, aumentando investimentos em estímulo ao uso de mão de obra estrangeira e expansão da cafeicultura no Brasil, além de dificultar o acesso de pessoas de baixa renda às terras. Assim, muitas dessas pessoas perderam suas terras e sua fonte de subsistência, restando a estas apenas o trabalho como empregadas nas grandes propriedades rurais, aumentando assim a disponibilidade de mão-de-obra.

Já no chamado período Vargas (décadas de 30 e 50) começou-se a vislumbrar sinais de conscientização coletiva acerca da questão social e da importância do combate à pobreza com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e a constituição de uma nacionalidade voltada ao pertencimento. A grande deficiência deste período, e talvez o motivo de não ter ocorrido uma mudança significativa na estrutura das cidades, foi a inexecutabilidade do planejamento urbano, onde se pensava a estrutura das cidades, criava-se um plano para as mesmas, mas não se fornecia condições reais para sua efetivação. Assim surgiu um abismo entre o que era a cidade real e a cidade legal.

No ano de 1970, segundo dados do IBGE, o número de habitantes morando nas cidades foi, pela primeira vez, maior do que a população que vivia na zona rural. Essa Urbanização se iniciou no Brasil ainda século XIX, intensificando-se a partir do ano de 1920, motivado principalmente pela implantação de indústrias nas

idades brasileiras, o que atraiu muitas pessoas da zona rural para a urbana em busca de trabalho e melhores condições de vida, provocando assim o êxodo rural brasileiro.

Entre os anos 1950 e 2010, segundo relatórios do BID a taxa de urbanização da América Latina passou de 41% a 79%, e caso esta tendência se mantenha cerca de 90% da região será urbanizada até 2030. Essa tendência consolida a cidade como o centro do desenvolvimento econômico e humano dos países.

A Urbanização nada mais é que o crescimento das cidades, ou seja, a concentração de pessoas em locais tidos como urbanos e em consequência do desenvolvimento técnico e científico promovido pela própria ação humana, tendo como foco central o crescimento econômico (LUFT, 2011, pag 120).

Ocorre que esse crescimento das cidades tende a promover um crescimento desordenado, onde:

A insuficiente preocupação do Estado com a necessidade de investimento e planejamento das cidades – como remédio para adequar de modo mais racional e distributivo o inchaço populacional – ocasionou panoramas de inclusão e exterioridades, pobreza e riqueza e de legalidades e ilegalidades dentro dos centros urbanos. (LUFT, 2011, pag 120).

A cidade como forma “urbana” deveria estar criando trabalho, está inovando, está repensando seus sistemas de saúde e educação, transporte, está fazendo frente às mudanças do clima, está abrindo espaços para o debate e a socialização. Ocorre que para que esse processo possa tornar-se exitoso, a cidade deve crescer através de um planejamento, não somente crescer por crescer. A urbanização deve ocorrer de forma pensada, planejada e participativa, ouvindo a todos que se inserem nesse contexto, buscando o equilíbrio entre crescimento econômico, a inclusão social e o respeito ao meio ambiente.

Ao contrário do que se espera, as primeiras manifestações de planejamento urbano seguiram a direção sinalizada pela esfera internacional, onde se importavam modelos estrangeiros, e a preocupação era melhorar áreas específicas e de acordo com interesses econômicos.

Nesse contexto, as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção

relativos à sua nova condição. (...). De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas (...) o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas mestiços. As reformas urbanas criam uma cidade “para inglês ver”. (RIBEIRO. CARDOSO. Da cidade à nação gênese do urbanismo no Brasil. 1999, pag 59).

Essa urbanização passa então a ser a forma atual de melhorar a qualidade de vida das gerações presentes, mas sem um planejamento esse crescimento pode comprometer o bem-estar das gerações futuras. No Brasil o processo não é diferente. O crescimento desenfreado, sem ou com precária interferência Estatal está fomentando um processo conhecido como favelização ou formação de assentamentos precários.

Conforme lembra Alfonsin (2006), há mais de 20 anos, os governos federais não vinham atuando no campo do planejamento territorial urbano. A única referência a estratégias nacionais nesse sentido se deu no período autoritário, conectado ao projeto de integração nacional dos governos militares e às práticas tecnocratas e antidemocráticas. A democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da gestão urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres, como objeto de políticas urbanas.

Políticas urbanas, conforme ALVIN et al. (2010, pag 13), correspondem a “um conjunto de políticas públicas e ações do poder público sobre processos urbanos”. Assim, as políticas urbanas compreendem metas, objetivos, diretrizes e procedimentos com o intuito de orientar a ação do poder público frente a uma demanda social existente em aglomerados urbanos.

Como conjunto particular de políticas públicas, as políticas urbanas podem também ser definidas como aquelas que orientam as ações do poder público dirigidas à organização e ordenação do território das cidades, à produção e distribuição de espaços, infraestruturas, serviços e equipamentos públicos, e à regulamentação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano. (ALVIN et al. 2010, pag 13)

Contextualizando historicamente o processo do planejamento urbano brasileiro, em 1964 foi fundado o BNH, que tinha como objetivo central *dar sustentabilidade ao sistema de crédito habitacional, através da instituição de uma fonte de recurso permanente, o FGTS, como financiadora da produção de moradias* (Freitas, 2004, p. 19). Para o autor o BNH visava impulsionar a expansão da

construção civil e do mercado imobiliário, através da descentralização de recursos para edificação de moradias populares que pudessem ser adquiridas por famílias de baixa renda.

No ano de 1979 foi aprovada a Lei federal nº 6.766/79, que disciplinava o parcelamento do solo urbano, criminalizando as atividades dos loteadores clandestinos, e dessa forma tornando-se um marco importante da questão habitacional no Brasil, visto fomentar a formação de novos loteamentos irregulares. A nova lei consistia basicamente em estabelecer parâmetros urbanísticos precisos e estipulados por um núcleo elaborador que parecia não participar da vida ativa da população, criando assim exigências para a aprovação de novos parcelamentos de solo urbano tornando quase impossível a regularização desses empreendimentos.

Dentre os critérios e parâmetros urbanísticos estabelecidos para regularização de áreas urbanas, citamos a doação de áreas verdes ao poder público, reserva de faixa não edificável de 15 metros junto aos córregos, elaboração e execução dos projetos completos de infraestrutura urbana de drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação, sistema viário, dentre outros. Ora, se os loteamentos irregulares, em sua grande maioria, não obedeciam ao traçado urbanístico organizado, como atender aos critérios estabelecidos para sua regularização? Assim a criação dessa lei apenas contribuiu para prolongar a situação de precariedade urbanística existente e para o crescimento das favelas.

Em 1986, no governo de José Sarney, o BNH foi extinto. Isto ocorreu devido as várias críticas que o modelo vinha sofrendo, dentre elas, podemos destacar três principais: 1. A incapacidade em atender o principal objetivo à que foi criado, ou seja, atender a população de mais baixa renda; 2. O tipo de modelo institucional adotado, que baseava-se na centralização e uniformização das soluções no território nacional. Ocorre que a crítica estendia-se ao fato de que ocorriam desarticulações entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infraestrutura adequada; 3. O modelo financeiro adotado revelou-se inadequado em uma economia com processo inflacionário. A união desses três principais fatores levou à extinção do BNH. Segundo Maricato (1987, p.38), *“recursos não faltavam ao BNH. Faltavam clientes com estrutura financeira para responder às regras do jogo”*.

Com a inclusão do capítulo de políticas urbanas na Constituição e, principalmente, a aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei 10.257 de 10/07/2001, estabeleceu-se uma nova ordem jurídico-urbanística, baseada na função social da cidade e na democratização plena da gestão urbana. O Estatuto da Cidade após 13 (treze) anos de muitas ações e manifestações populares, trouxe a regulamentação necessária para viabilizar uma Reforma Urbana no país, possibilitando a gestão democrática da cidade.

O Estatuto das Cidades elenca, pois, já em seu introito, quais devem ser as linhas a serem adotadas, impreterivelmente, pelos governos municipais na disciplina de ordenação e desenvolvimento das cidades (...) não podendo nem sequer haver acordo entre particulares e o Município ou entre Município e outros órgãos (...) de forma diversa do que consta no Estatuto dado o seu caráter cogente. (FRANCISCO, 2001, p. 25)

Em 1º de Janeiro de 2003, o presidente Luis Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. E embora não tenha sido a primeira tentativa de atender a reivindicações pela reforma urbana, o referido Ministério foi o primeiro a reunir as políticas de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transportes urbanos, bem como os programas necessários ao desenvolvimento urbano em um único órgão. Sua missão está centrada em,

(...) garantir o direito à cidade, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e moradia digna, à água potável e ao meio ambiente saudável e assegurar a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007)

A definição de atribuições desse Ministério, leva em consideração que a Constituição promulgada em 1988 remete aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo. Assim sendo, o Planejamento Urbano vinculado à aplicação do Estatuto da Cidade passa a ser atribuição municipal. Com isso, o Ministério das Cidades pretende fortalecer esta característica do poder local de gerir seu espaço, reservando-se à importante função de apoiá-lo, formar seus quadros técnicos e sociais para uma gestão eficiente e cidadã, seguindo a orientação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

A Política de Habitação se inscreve numa concepção de desenvolvimento urbano onde a habitação não se restringe somente a casa, mas ao direito de moradia³, ou seja, um aparato que envolve infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando assim, garantir o acesso à cidade.

Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (BRASIL, 2004, p. 29).

É na Constituição Federal de 1988 que a Política de Habitação encontra suporte, definindo ser atribuição da União, dos Estados e dos Municípios a promoção de programas de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, através de programas com recursos advindos do Governo Federal, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Assim, a Política Nacional de Habitação adota como princípio básico a moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. A habitação deixa de ser vista como mero local de moradia individualizado e passa a ser considerado uma política de Estado, onde o poder público é o agente da regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários.

Léticia Marques Osório esclarece que as cidades devem ter como fim:

(...) atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementariedade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental (OSÓRIO. Direito à cidade como direito humano coletivo. 2011. pag 197)

Ressalta-se que a Política Nacional de Habitação se considera ainda como uma política participativa, realizada em pactuação com a sociedade, através

³ Segundo Ministério das Cidades (2008), o direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado, o direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental.

de uma gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando assim o controle social e transparência nas decisões e nos procedimentos. Para tanto, a Política Nacional de Habitação aposta em uma ampla articulação entre as ações de habitação à política urbana e integrada às demais políticas sociais e ambientais.

José Moroni, discutindo a complexidade e multiplicidade dos sujeitos políticos na atualidade afirma que a democracia representativa não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna, sendo necessário criar mecanismos de participação que leve em consideração a complexidade do mundo moderno que possam influenciar as decisões políticas (2009, p. 109). E para Antonio Lambertucci,

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira (LAMBERTUCCI, 2009, p. 71).

De modo geral podemos entender por democracia participativa:

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (SELL, 2006, p. 93).

Entretanto, verifica-se que, embora importantes, os programas existentes ainda não se mostram capazes de erradicar o problema do déficit habitacional, muito menos de fornecer ao ser humano a dignidade que lhe diz respeito. Nas análises de Pena (2006) tal problema somente será solucionado quando for incorporado a esses programas, políticas de inserção das classes trabalhadoras no mercado de trabalho, resultando na inclusão social. Observa-se então que o fator “dignidade humana” refere-se bem mais que ao simples fato de conceder moradia adequada, sendo necessária um conjunto de ações políticas e sociais para que a pessoa se torne “digna”.

A Política Nacional de Habitação (PNH), através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), utilizando por base os preceitos que preconizam a necessidade de desenvolver políticas públicas urbanas com a

utilização de participação popular, instituiu a Lei 11.124 de 2005, que trata da obrigatoriedade dos municípios brasileiros a aderirem ao sistema. Tal fato acarretou uma adesão em massa ao SNHIS por parte dos municípios brasileiros, visto que a não adesão implicaria na impossibilidade de receberem apoio financeiro oriundo da União para o setor de habitação. Sendo assim, todos os municípios foram “convidados” a aderirem ao SNH, mas especificamente ao SNHIS. Essa adesão em massa ocorreu por volta do ano de 2007, e implicou diretamente na responsabilidade dos municípios instituírem:

- um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS;
- um Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação – CGFMH;
- e elaborarem o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS.

Foi instituído, ainda, um prazo para que tal adesão ocorresse e um prazo para que fossem cumpridas as exigências decorrentes da adesão. Tal prazo inicialmente era dezembro de 2010, entretanto, devido a dificuldade dos municípios de conseguirem efetivar tais exigências, o prazo foi prorrogado para dezembro de 2011 e logo em seguida para dezembro de 2012, conforme Resolução nº 48 do CGFNHIS. Como consequência ao descumprimento dos prazos, ou seja, os municípios não elaborarem seu plano de habitação até o final do ano de 2012, ficariam impossibilitados de receberem recursos financeiros no setor de habitação oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

Com o intuito de atenderem aos prazos estabelecidos pelo SNH, os municípios iniciaram uma série de tentativas de cumprirem as exigências da adesão efetuada. Ocorre, que devido a vários fatores, dentre eles a inexperiência dos municípios em elaborar planos setoriais, falta de empoderamento da população acerca da necessidade desses planos, e ao que parece, falta de seriedade do poder público em elaborar e colocar em prática tais planos, os Planos de Habitação de Interesse Social - PLHIS, que deveriam ter o caráter participativo, passaram a ser executado por empresas terceirizadas, licitadas para elaborar os PLHIS e nem sempre cuidadosas no quesito participação social. Essa prática foi comum em todo o território nacional, onde pudemos verificar que algumas empresas trabalharam como consultoras, auxiliando o município e os conselhos de habitação a desenvolverem seus planos, e outras simplesmente elaboraram o plano sem levar em consideração a participação social e demandas existentes no município.

As eleições municipais ocorridas no final do ano de 2012 foi outro fator agravante. Alguns municípios tiveram mudanças nas gestões, com descontinuidade de mandatos, o que inferiu negativamente sobre a elaboração dos PLHIS. Isso porque aqueles municípios que já tinham um prazo escasso para elaboração dos PLHIS se confrontaram com uma realidade onde os meses de novembro e dezembro de 2012 foram como que uma despedida, onde os gestores só buscavam organizar “a casa” sem se preocuparem em finalizar um plano com teor participativo.

O início do ano de 2013, e início de novas gestões, em alguns casos, oposição a gestão anterior, ocasionou uma quebra nas ações de elaboração dos PLHIS, ou naqueles casos em que o mesmo havia sido finalizado, ocasionou uma quebra na composição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS. Isso porque devido a necessidade de finalizar os planos nos prazos decretados pelo SNHIS, os membros do CGFMHIS foram nomeados de forma arbitrária, “pessoas da gestão”.

Essa descontinuidade na composição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS implicou diretamente na utilização dos planos de habitação por parte dos municípios, bem como em sua situação de adimplência junto ao Ministério das Cidades. Ora, se os membros do CGFMHIS são desonerados de seus cargos, ou ainda impossibilitados de exercerem sua função junto ao Conselho, como os mesmos iriam se reunir para efetivar as ações do CGFMHIS junto a política habitacional e elaborar os Relatórios de Gestão do Conselho? Lembrando que todo Conselho ao ser instituído deve proceder com a elaboração de relatórios que demonstrem suas atividades perante a sociedade.

Ressalta-se ainda que o Relatório de Gestão é um dos elementos que compõem o processo de prestação de contas anual dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, que é gerenciado e monitorado pelo CGFMHIS. Conforme previsto na Lei nº. 11.124/2005, o ente federado que fizesse adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS deveria apresentar anualmente à Caixa Econômica Federal, Relatório de Gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, após submetido à aprovação do seu respectivo Conselho Gestor.

Assim, com tantas implicações e indagações acerca da forma de atuação da Política Nacional de Habitação, surgiu o questionamento se o ideal de uma inclusão social real pode ser atendido através da criação dos instrumentos previstos

nesta política. A elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS garantem que os municípios se firmem junto ao sistema nacional de habitação, trazendo benefícios reais à população?

2.2 A QUESTÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ: CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

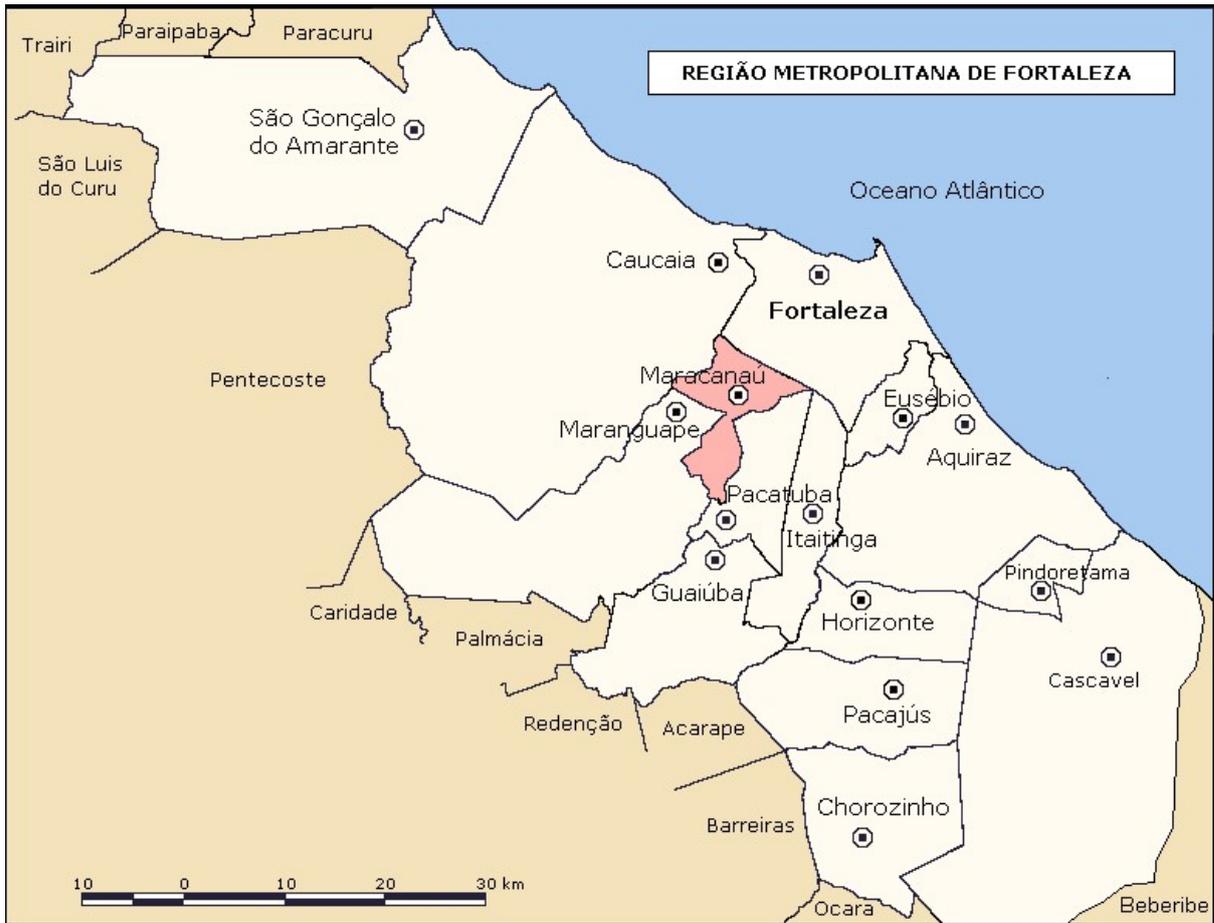
Nesta pesquisa, focaremos a análise do PLHIS do Município de Maracanaú, no Estado do Ceará, a partir do ponto de vista dos membros do CMHIS de Maracanaú, como forma a apreender se a elaboração do mesmo garantiu aos munícipes alguma mudança real em suas vidas, e se contribuiu para a inserção do município na política habitacional.

Quando da “obrigatoriedade” dos municípios a aderirem ao SNHIS, o município de Maracanaú iniciou seu processo de regulamentação da política urbana local. Isso ocorreu no ano de 2007, embora antes mesmo dessa adesão, o município já possuía alguns regulamentos nesse sentido, como a Lei Orgânica do Município de Maracanaú e o Conselho Municipal de Moradia Popular, ambos a serem aprofundados no capítulo 2 deste trabalho.

O município de Maracanaú possui uma área de cerca 108 km², limitando-se ao norte com Fortaleza e Caucaia, ao sul e a leste com Pacatuba e a oeste com Maranguape. Integra juntamente com os municípios de Fortaleza, Caucaia, Pacatuba, Guaiúba, Itaitinga, Aquiraz, Euzébio, Pacajus, Horizonte, São Gonçalo do Amarante, Chorozinho, Cascavel, Pindoretama e Maranguape a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Possui uma população de 209.057 habitantes (IBGE, censo 2010).

Maracanaú, segundo município pólo (cujo primeiro é a capital Fortaleza), ou seja, o segundo município em termo de arrecadação, criado em função da proposta de consolidação do I Distrito Industrial de Fortaleza (DIF), é hoje a segunda cidade do Estado em importância de arrecadação e PIB (Produto Interno Bruto), caracterizando-se como o principal centro industrial do Estado.

Figura 1 – Mapa Maracanaú – Ceará no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza

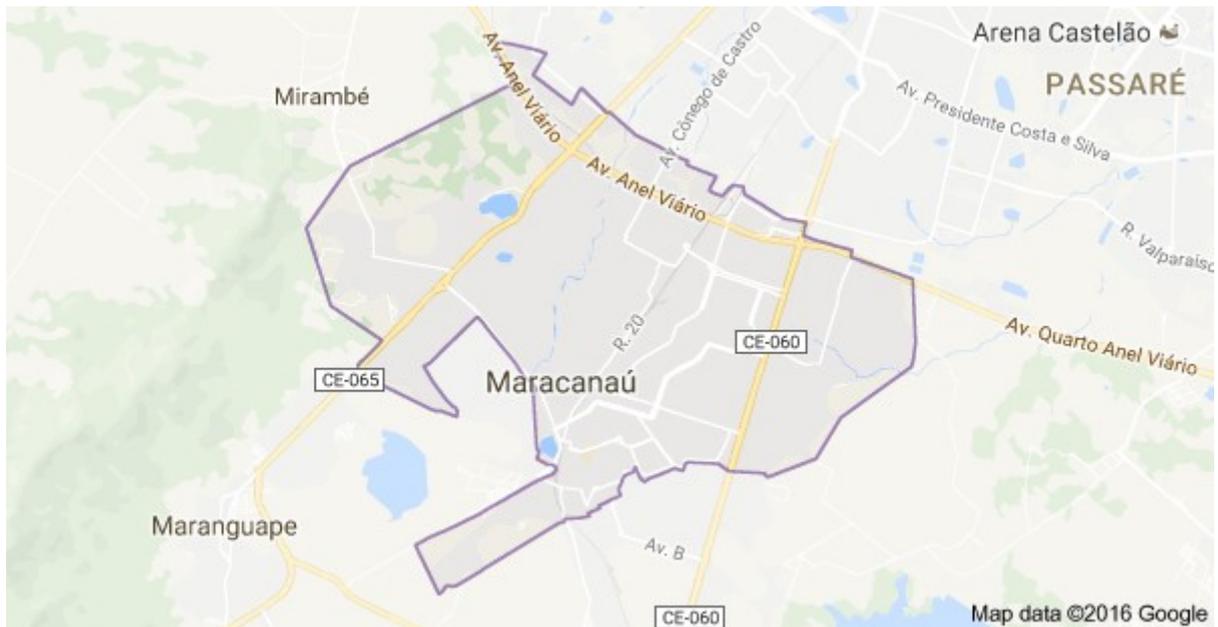


Fonte: IBGE 2010

Posiciona-se de forma estratégica, pois se apresenta com relações de equidistância entre os demais municípios da Região Metropolitana, com suas ligações garantidas através da malha rodoviária existente, formada pela CE 060, CE 251 e CE 065 e o 4º Anel Viário de Fortaleza, continuadas pelas BR 222, BR 020 e BR 116 e da CE 040.

As ligações entre o município e Fortaleza é reforçada pela ligação ferroviária através da linha Tronco Sul e com perspectivas de intensificar seus fluxos, a partir da implantação do Metrofor, o qual viabilizará um fluxo mais intenso de pessoas para o município de Pacatuba.

Figura 2 – Mapa Maracanaú - Ceará



Fonte: Google Maps

Com relação à população verificou-se, quando da elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), concluído em 1999, que houve dois grandes momentos de crescimento populacional desde sua formação. Assim, nos anos de 1980 a 1991, o crescimento foi maior que a média em décadas anteriores, e uma das principais causas está no fato de que neste período, a cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, recebia um grande contingente migratório vindo do interior do estado para a capital. Esse contingente comportava uma gama de mão-de-obra não qualificada, ou seja, sem escolaridade mínima solicitada, a que passou a suprir a demanda de trabalhadores de ponta para as novas indústrias que se instalavam no complexo industrial que se formava em Maracanaú.

Quadro 1: Estatísticas populacionais de Maracanaú

Ano	População	Crescimento (Hab.)
1970	15.685	-
1980	37.894	+ 22.209
1991	157.151	+ 119.257
2000	179.732	+ 22.581
2010	209.057	+29,33

Fonte: IBGE 2010, apud PDP, 2011

Observa-se que mais uma vez o crescimento desordenado das cidades é causado prioritariamente pela falta de políticas públicas eficientes. No caso da formação do Município de Maracanaú, a falta de uma política agrária que fixasse os pequenos produtores rurais em suas atividades e que garantisse a posse da terra, consolidou a saída do homem da zona rural e a busca de refúgio na zona urbana, na busca de inserir-se na dinâmica produtiva das cidades. Pessoas que antes trabalhavam na dinâmica da agricultura passaram a compor a classe trabalhadora do setor industrial e dos demais setores, como por exemplo, o comércio.

O crescimento vertiginoso dessa classe trabalhadora que se estruturava no estado, em especial na Capital, gerou uma grande demanda no setor habitacional, visto que a maioria desses ex-agricultores que procuravam uma melhora na sua condição de vida ao mudar-se para a Capital, passou a viver de aluguel ou partilhar da mesma habitação com mais de uma família. O Estado viu-se então obrigado a implantar uma política pública que amenizasse a situação e descontrolasse o crescimento habitacional que se instaurava na cidade de Fortaleza. A solução foi a construção de conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), desafogando a sede do estado do contingente populacional. O município de Maracanaú foi um dos escolhidos para receber a demanda populacional excedente. Importante ressaltar que ao optar pelo deslocamento da população que buscava se inserir na capital para os conjuntos habitacionais construídos na região metropolitana, buscou-se especialmente a preservação de áreas nobres da capital, focando tais áreas para o investimento do capital privado.

Maracanaú surge então como cenário ideal para a implantação desses conjuntos, primeiro por fazer parte da Região Metropolitana, e segundo por tratar-se de um Distrito Industrial em formação, necessitando de mão-de-obra. Assim, surgiram os principais conjuntos habitacionais de Maracanaú: Distrito Industrial (1978); Timbó (1979); Acaracuzinho (1980); e Jereissati I (1984) e II (1985).

Importante lembrar que além desse processo de aceleração do crescimento habitacional, proporcionado pela construção de conjuntos habitacionais, pela necessidade do capital empreendedor privado e pela anuência do poder público local, o município de Maracanaú também vivenciou o processo de ocupações espontâneas, sendo identificados nas regiões conhecidas como Alto da Mangueira, Jardim Bandeirantes e Siqueira. Um fato importante é que a maioria da população constante nesse segundo processo de ocupação do município era composta por

peças de classe baixa, caracterizando-se por pessoas de baixa renda e que dificilmente teriam outra forma de acesso a moradia que não fosse a ocupação de terrenos para construção de suas casas.

No que se refere a mobilidade urbana, historicamente as cidades tendem a se desenvolver próximo a locais que facilitem o deslocamento de materiais, bens e produtos provenientes do comércio. No caso de Maracanaú, o desenvolvimento urbano se iniciou aos redores da estação do trem de passageiros que se destinava ao centro e sul do estado, principal e mais barato meio de transporte que existia no período.

A partir dos anos 1991, a cidade teve seu processo de urbanização marcado por alguns fatores: instalação de equipamentos de tratamento e isolamento de doenças infecciosas e adolescentes em conflito com a lei; implantação do Distrito Industrial e incentivo para instalação de indústrias; construção de inúmeros conjuntos habitacionais; implantação do sistema Metrofor, metrô sobre trilhos, no antigo traçado da ferrovia. Somado a estes fatores, uma geografia urbana desconexa e um crescimento econômico que tornou Maracanaú a segunda maior renda fiscal, após a capital Fortaleza.

Tais circunstâncias foram determinantes para que Maracanaú apresente atualmente problemas comuns às cidades de médio porte. Dentre eles, destaca-se o trânsito que, juntamente com o transporte público, fazem parte do cotidiano das pessoas e são indutores do desenvolvimento econômico e social das cidades. Contudo, são também grandes responsáveis por altos índices de morbimortalidade e pela poluição nos centros urbanos. Mesmo assim, inexplicavelmente, não são colocados como prioridade na maioria das gestões municipais, cenário que necessita ser mudado a partir de ações integradas de planejamento urbano nos diversos setores de mobilidade, uso e ocupação do solo, habitação, infraestrutura, dentre outros. (Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pg 23)

Além do acesso proporcionado pela linha de trem, o município contempla uma malha viária a qual comporta equipamentos classificados como pólos geradores de tráfego - PGT, como as rodovias estaduais e federais. Essa estruturação a partir do Anel Rodoviário do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, e presença de segmentos das CE-060 e CE-065, conferem a Maracanaú à característica de conectividade facilitada com os demais municípios, consolidando-se como pólo industrial. Ocorre, porém, que essas faixas de acesso também acabam delimitando o espaço físico territorial do município, criando barreiras para o

crescimento da cidade, dificultando a mobilidade da população mais carente, gerando distinção territorial e formas diferente de urbanização e crescimento.

Assim, o município de Maracanaú torna-se deficitário no que se refere a um desenho urbano que contemple espaços acessíveis, que permitam a mobilidade de seus moradores, uma vez que a maior parte da população se utiliza de veículos não motorizados, inclusive para caminhadas cujo percurso é curto, mas exaustivo frente aos obstáculos frequentes, como as calçadas sem qualquer padronização. Nota-se, portanto, a falta de planejamento e de participação popular no que se refere a delimitar as prioridades do município.

Entretanto, em outros segmentos o município já se utiliza de planejamento, uma vez que foi verificado a existência de instâncias de participação e controle social: os Conselhos Municipais.

Os conselhos municipais são espaços institucionais criados para efetivação da participação e controle social por intermédio da co-gestão bipartite entre sociedade civil e poder público.

Segundo dados do Diagnóstico do PLHIS de Maracanaú (2013), o município possui 20 (vinte) Conselhos de Políticas Setoriais e de Direitos que contam com a participação popular exercendo o controle social, dentre eles destacamos:

1. Conselho Municipal de Assistência Social;
2. Conselho Municipal de Educação;
3. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente;
4. Conselho Municipal de Cultura;
5. Conselho Municipal de Saúde;
6. Conselho Municipal das Cidades;
7. Conselho Municipal do Trabalho
8. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente;
9. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;
10. Conselho Municipal dos Direitos do Idoso;
11. Conselho Municipal de Segurança Alimentar;
12. Conselho Municipal de Defesa das Pessoas com Deficiência;
13. Conselho Tutelar;
14. Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas;
15. Conselho Municipal de Políticas de Juventude;

16. Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social;

Os aportes da Política Nacional de Habitação acerca do desenvolvimento habitacional revelam a necessidade de proporcionar a efetivação do princípio democrática concernente à participação social. Assim, um importante mecanismo de Controle Social é a existência de conselho local de habitação, o que se remete a mais uma variável acerca das capacidades administrativas (ARRETCHE, 2007). Maracanaú conta com o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social desde 2005, proporcionando um aumento da capacidade de gestão local na área da habitação.

Os membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Maracanaú são o foco desta pesquisa, onde, a partir de sua visão, iremos analisar o PLHIS de Maracanaú, com enfoque na percepção dos membros do CMHIS de Maracanaú sobre a utilização do PLHIS para a política habitacional local, bem como o que eles acham da obrigatoriedade que SNH impôs aos municípios de elaborarem seus PLHIS.

Em relação a política de desenvolvimento urbano e ambiental no município de Maracanaú, alguns eventos podem ser citados como de ampla participação da sociedade civil organizada e não organizada: Agenda 21, Conferência das Cidades, Revisão do Plano Diretor Participativo (PDP) e, por último, a realização do I Fórum Municipal de Habitação de Interesse Social para primeira composição do Conselho Municipal de Habitação.

Ainda segundo Diagnóstico do PLHIS de Maracanaú (2013), a realização da Agenda 21 fortaleceu e reorganizou o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA). A Conferência das Cidades constitui de um processo sistemático de discussão em torno do desenvolvimento urbano em busca da construção do Sistema de Desenvolvimento Urbano, a exemplo do que ocorre na Saúde, Educação e Assistência Social. A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), através da elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) estimulou a participação social, dando origem ao Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo e, posteriormente, o Conselho das Cidades - ConCidade em 2013 na realização da 5ª Conferência da Cidade.

Após a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades, em 2005, os municípios, estados e Distrito Federal que aderiram ao SNHIS tiveram como

condicionalidade obrigatória a criação de seus sistemas municipais, constituídos de Plano, Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Neste contexto, a composição do CMHIS de Maracanaú obedeceu rigorosamente a composição do Conselho Nacional das Cidades, formado em sua maioria por representantes da sociedade civil organizada.

Para composição do CMHIS são realizados, a cada três anos, Fóruns Municipais de Habitação em que sociedade civil e poder público debatem o tema e elegem as entidades que compõe o Conselho.

Após a criação e instituição do ConCidade, através da Lei Nº 2.007/2013 o CMHIS teve sua composição reduzida, havendo paridade entre os membros do poder público e sociedade civil organizada, passando de 48 membros para 24 membros entre titulares e suplentes.

Em Maracanaú, a Coordenadoria de Habitação é um departamento dentro de uma secretaria de intervenção mais ampla, a Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano (SEINFRA), porém ainda representa uma capacidade institucional importante em relação ao cenário nacional, uma vez que é um atributo central para uma política habitacional descentralizada e a existência deste suporte em 2004 ainda era relativamente baixa nos municípios do país. (ARRETCHE, 2007).

Quando da sua criação, a Coordenadoria de Habitação contava com uma equipe de 07 profissionais, sendo 01 Coordenadora, 02 Assistentes Sociais, 02 Técnicos em Edificações, 01 pedagoga e 01 estagiária de Serviço Social. Em 2007 a necessidade e complexidade da política habitacional ensejou na ampliação da equipe, dada a necessidade de realizar um diagnóstico habitacional para conhecer a problemática habitacional. Apesar do crescimento quantitativo e qualitativo da equipe, o corpo técnico envolvido não era composto por servidores de carreira, o que poderia comprometer a continuidade das ações. Somente no ano de 2011 a Coordenadoria de Habitação passou a contar com servidores de carreira, tendo em seu quadro 08 Assistentes Sociais concursadas, representando 30% da equipe.

Atualmente a política habitacional é executada diretamente por 03 coordenadorias específicas: Coordenadoria de Habitação Urbana; Coordenadoria de Habitação Rural; e Coordenadoria de Requalificação Urbana, Regularização Fundiária e de Assentamentos Precários, todas vinculadas a Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano.

Lembrando que conforme regulamente o artigo 23º da Constituição Federal:

Art. 23. 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. (BRASIL, Constituição Federal, Art. 23º, inciso IX)

A própria Lei Orgânica de Maracanaú assegura o direito à moradia, em cumprimento a competência comum descrita na Constituição Federal, conforme o seu artigo 165:

Art. 165 - Fica o Poder Público Municipal obrigado a formular e executar políticas habitacionais que permitam o acesso à moradia, nos meios urbano e rural, a todos os Municípios e a avaliação e aprimoramento de tecnologias voltadas para a habitação bem como oferecer assessoria técnica. Parágrafo Único - Cabe à Administração Municipal promover e executar programas de construção de moradias para a população de baixa renda, garantido as condições habitacionais adequadas à família, saneamento básico e acesso ao transporte. (MARACANAÚ, Lei Orgânica)

Para tanto, as fontes de informações com as quais o município trabalha para identificação do déficit habitacional são obtidas através de um cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais. Para utilização correta e assuntos relacionados ao cadastro que está em constante atualização, o município de Maracanaú dispõe de um órgão específico responsável pela execução da política habitacional, a Coordenadoria de Habitação (COHAB) vinculada a Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano – SEINFRA.

Quadro 2 - Evolução do Corpo Técnico da Coordenadoria de Habitação de Maracanaú

Nome	2005	2007	2009	2011	2013
Advogada	00	00	01	01	00
Arquiteto	00	00	01	00	00
Assistente Social – Comissionado	02	02	05	05	03
Assistente Social – Concursado	00	00	03	06	09
Engenheiro (a)	01	01	01	01	01
Pedagogo	01	01	00	00	00
Corpo Administrativo - Comissionado	00	04	07	07	06
Corpo Administrativo – Concursado	02	01	01	01	01
Estagiários(as)	01	10	10	10	12
Total	07	19	29	31	32

Fonte: Coordenadoria de Habitação, Maracanaú/CE, 2013.

De acordo com o Diagnóstico do PLHIS de Maracanaú (2013), a COHAB foi instituída no ano de 2005, composta por uma equipe multidisciplinar com o objetivo de atender a população de baixa renda na produção de habitação de interesse social, através de atendimentos individuais de demanda espontânea, de encaminhamentos da rede socio assistencial e da Defesa Civil, de ocupações irregulares reconhecidas pelo Controle Urbano do município e de assentamentos precários. Antes da criação desta Coordenadoria a execução da política habitacional era realizada por Assistentes Sociais vinculadas a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU).

Após a criação da COHAB, o município de Maracanaú apresentou dados que comprovam um salto de qualidade na efetivação da política habitacional, com realização de mais cadastros e visitas domiciliares, identificação de novas áreas de intervenção habitacional, bem como a elaboração de projetos habitacionais com o intuito de atender a essa demanda. Este fato deve-se a crescente evolução quantitativa e qualitativa da equipe, agregando profissionais das diversas áreas do conhecimento, notadamente do Serviço Social, Engenharia Civil e Arquitetura e Urbanismo.

Segundo entrevistado número 5:

Somente com a estruturação do setor habitacional do município é que conseguiremos realizar um trabalho verdadeiro, com impacto positivo na sociedade. (...) Claro que já houve muita mudança. O município está mais organizado e com isso podemos atender melhor a população, inclusive com cadastro de casas, mas pode melhorar. (ENTREVISTADO Nº 5)

A partir da identificação da demanda habitacional realizada pela COHAB, as famílias são cadastradas no Sistema de Benefício Social (SISBS), e, caso necessário, são realizadas visitas domiciliares para aprofundar o estudo social sobre a realidade.

O Sistema de Benefício Social (SISBS) é o banco de dados digital alimentado por informações referentes à condição socioeconômica e de moradia, dados estes levantados a partir de entrevista às famílias atendidas, no qual são reconhecidas as características habitacionais, risco de localização, forma de ocupação, fornecimento de energia e água, infraestrutura do entorno, mobilidade urbana, composição familiar (membros, faixa etária, sexo, escolaridade, ocupação/trabalho, vínculo empregatício), renda familiar e pessoas com deficiência. (Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pg 42)

Segundo dados do SISBS referente ao segundo trimestre do ano de 2013, foram identificadas a existência de 8.711 (oito mil setecentos e onze) famílias cadastradas no Sistema de Benefício Social. Destas, 888 (oitocentos e oitenta e oito) famílias foram contempladas com unidades habitacionais nos cinco empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), implantados no mesmo período no município de Maracanaú. Os próprios membros do CMHIS relatam que o programa MCMV foi um grande avanço para o setor habitacional local:

Antes do MCMV não tinha tantos projetos para construção de casas. Tinha gente querendo casa, mas não tinha dinheiro para fazer. O MCMV trouxe esperança para uma grande parte da população, e o Conselho de Habitação tem um papel fundamental nessa conquista. (ENTREVISTADO Nº 3)

Além das Coordenadorias de Habitação vinculadas a SEINFRA existem outros órgãos e Secretarias Municipais que atuam indiretamente na execução da Política Habitacional. Estes estão inseridos na composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), designado na forma da Lei Municipal nº 1.568/2012 de 12 de maio de 2012, quais sejam: Secretaria de Meio Ambiente – SEMAM; Secretaria de Assistência Social e Cidadania - SASC; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Ciência, Tecnologia, trabalho, Emprego e Empreendedorismo - SETTEC; Secretaria da Ouvidoria Geral do Município; Coordenadoria Municipal de Defesa Civil-COMDEC; Fundação de Cultura - FUNCULT. Entre estes órgãos municipais destacam-se a Secretaria de Assistência Social e Cidadania - SASC, Secretaria de Saúde e Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

A Secretaria de Saúde atua na identificação, prevenção e monitoramento das famílias através da Estratégia da Saúde da Família em que Agentes Comunitários de Saúde promovem ação intensiva no monitoramento da população.

A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC atua diretamente com a Coordenadoria de Habitação Urbana nas áreas de riscos. Durante o período que antecede a quadra chuvosa a COMDEC convoca diversos órgãos do poder público local e estadual para monitorar as Áreas de Riscos e realizar ações preventivas. A identificação de Áreas de Riscos pela COMDEC é enviada a Coordenadoria de Habitação Urbana para que as famílias identificadas sejam atendidas em algum dos programas existentes. Outra ação importante da Defesa

Civil são as vistorias realizadas para atendimento no Programa Locação Social, onde as famílias que convivem em imóveis rústicos e inadequados são identificadas e encaminhadas para imóveis alugados pelo município, em caráter temporário e com prazo determinado, até o atendimento em programas definitivos de habitação de interesse social.

A importância dessa parceria entre as secretarias e coordenadorias, acima citadas, na atuação da política habitacional local também foi ressaltada por mais de um dos entrevistados:

Sem essa parceria não teria tanto avanço. Só a Coordenadoria de Habitação não iria conseguir atuar em todas as áreas. Assim, se chega alguém querendo fazer cadastro para ganhar uma casa por que mora em área de risco, ou a casa caiu, a gente já olha com a COMDEC se é verdade. Se for, já acionamos a saúde, a assistência, e por aí vai. (ENTREVISTADO Nº 1)

A habitação é entendida não somente como a casa, assim, é necessário a realização de parcerias com as demais secretarias municipais no intuito de realmente dar melhores condições de vida para a população do município. (ENTREVISTADO Nº 15)

Observa-se, portanto, que a política habitacional se refere a um conjunto de políticas públicas que devem trabalhar em consonância, onde cada um dos setores, seja saúde, educação, lazer, habitação, devem ter um objetivo comum, gerando mudanças na qualidade da vida e de moradia da população.

3 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) COMO POLÍTICA DE HABITAÇÃO URBANA EM MARACANAÚ

A política Nacional de Habitação (PNH), através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituiu a Lei 11.124 de 2005, que trata da obrigatoriedade dos municípios brasileiros a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação, além de criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005)

Além disso, esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

Tal lei institui que para ter acesso a investimentos na área habitacional, oriundo da União, os municípios deveriam aderir ao SNHIS, conforme artigo 12:

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

- V – elaborar relatórios de gestão; e
- VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei. (BRASIL, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005)

Dessa forma, a não adesão implicaria na impossibilidade de receberem apoio financeiro oriundo da União para o setor de habitação. Ressalta-se que a lei institui em seu artigo 06, em que esse recursos seriam provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS. A lei institui ainda, em seu Art. 11 que os recursos do SNHIS deverão ser aplicados em:

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

- I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS. (BRASIL, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005)

O PLHIS passa então a ser um instrumento obrigatório aos municípios, assim como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Controle Social da política municipal de habitação, que proporciona o acesso ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e conseqüentemente a recursos provenientes da União. Contudo, além desta condição legal e obrigatória, segundo o Sistema Nacional de Habitação, o PLHIS configura-se como um facilitador na reestruturação da política municipal de habitação, já que objetiva fornecer orientações, diretrizes e estratégias de intervenção para que a moradia digna seja direito de todos os cidadãos.

Atribuiu-se a ideia de que elaborar um Planejamento na área habitacional facilitaria o acesso ao Direito à Moradia e conseqüentemente o Direito à Cidade, de modo a garantir um crescimento ordenado e sustentável do município, favorecendo

assim o desenvolvimento local. Assim, a elaboração do PLHIS pelos Estados e Municípios brasileiros se configuram como ferramenta importante para as mudanças culturais desejadas com relação às necessidades sociais no espaço urbano, especialmente em termos de moradia e do direito à cidade; e, também, como material de referencia à formulação e implementação de políticas públicas de combate à exclusão sócio-territorial, além de contribuir para a promoção da cidadania, onde o indivíduo passa a fazer parte do processo de decisão e planejamento do município onde vive.

Outra característica relevante desse instrumento de planejamento urbano é seu viés participativo. Com a promulgação da Lei Federal Nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, fruto das lutas sociais dos Movimentos Populares Urbanos, todos os planos passaram a considerar a participação popular como uma necessidade para o estudo das realidades locais e para a determinação de diretrizes e estratégias, tendo em vista a complementaridade das visões técnica e popular. Assim a Lei 11.124/2005, em seu Artigo 12, inciso segundo delibera que os municípios devem “constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares” (BRASIL, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005).

Para orientar os municípios quanto a elaboração dos PLHIS, o Ministério das Cidades desenvolveu cartilhas, o Manual da Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (disponível na página eletrônica do Ministério das Cidades) e proporcionou cursos *on line* para todos os municípios do país, definindo que para obter êxito na elaboração e aplicabilidade do PLHIS, os municípios deveriam buscar uma pactuação entre a visão técnica e a visão comunitária sobre a questão habitacional.

Ocorre porém, que na página eletrônica do Ministério das Cidades pode-se verificar a alta taxa de inadimplência dos município junto ao SNHIS. Como no caso do Ceará, onde dos 184 município, 107 estão com situação de pendência junto ao SNHIS. Resta saber quais dos itens necessários à adesão ao SNHIS (criação do FMHIS; criação do CGFMHIS; elaboração do PLHIS) não foram atendidos para que se gerasse tal inadimplência. Ressalta-se que a situação de pendência junto ao

SNHIS impossibilita o município a receber recursos financeiros provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e visando o atendimento de melhorias na infraestrutura habitacional, tal como pavimentações, construções de novas unidades habitacionais ou melhorias de unidades habitacionais.

Entretanto, deve ser levado em consideração o fato da falta de atualização dos dados de inadimplência junto a página eletrônica do Ministério das Cidades. Como o caso do Município de Maracanaú, que já atendeu a todos os itens exigidos durante a adesão ao SNH, mas que em consulta datada do dia 30 de setembro de 2016, consta como se ainda não houvesse elaborado e apresentado o PLHIS ao Ministério das Cidades (ver anexo 1). Ressalta-se que o mesmo já consta como aprovado junto à CAIXA Econômica Federal, órgão fiscalizador dos repasses da União aos Municípios. Inclusive, nenhum recurso oriundo do OGU para o setor habitacional do município de Maracanaú foi suspenso ou bloqueado até a conclusão dessa pesquisa.

Segundo o ENTREVISTADO Nº 8, *“O Ministério das Cidades faz muita exigência, de que tem que se fazer isso e aquilo, mas a parte deles, que é atualizar o sistema, eles não fazem”*.

Segundo as orientações do Ministério das Cidades o Plano deve ser elaborado a partir de três principais fases: proposta metodológica; diagnóstico e estratégias de ação.

Figura 3 – Etapas de elaboração do PLHIS segundo Ministério das Cidades



Fonte: Ministério das Cidades, curso EAD PLHIS, 2011

A primeira fase, elaboração da metodologia, consiste na estruturação e planejamento das duas etapas posteriores e tem como objetivo nortear procedimentos, definir conteúdos e estabelecer como a proposta deverá ser pactuada com a sociedade. A proposta metodológica deve ser elaborada em diálogo com os demais instrumentos do arcabouço jurídico da área habitacional e urbana existentes no município, tais como Planos Diretores, Lei de Parcelamento de Solo, Plano Municipal de Saneamento, dentre outros.

Nessa etapa, o Ministério das Cidades recomenda que algumas atividades sejam realizadas com o intuito dos municípios elaborarem uma metodologia adequada a sua realidade. São elas:

1. Constituição da equipe coordenadora do PLHIS no município;
2. Levantamento preliminar de dados (com identificação dos atores institucionais e sociais atuantes na questão habitacional no município; mapeamento acerca dos problemas urbano-habitacional enfrentados pelo município);
3. Construção da proposta metodológica em parceria firmada entre a equipe coordenadora do PLHIS no município com a equipe de consultoria contratada para essa finalidade (quando for o caso);
4. Debate da proposta metodológica com a sociedade organizada, de forma a realizar ajustes e correções necessárias para o enquadramento com a realidade local;

No caso do município de Maracanaú a elaboração da proposta metodológica do PLHIS ocorreu através de contratação de empresa de consultoria especializada. Ocorre que a mesma não deu continuidade a suas atividades nas demais etapas previstas para elaboração do PLHIS, o que instigou o próprio município a finalizar seu plano de habitação. Segundo membro do CMHIS:

Foi um processo árduo e complicado. Tínhamos contratado uma empresa para ajudar, mas fez foi atrapalhar, pois não terminou o PLHIS. Ela (a empresa) fez a primeira etapa e sumiu. Tivemos que retomar o trabalho nós mesmo, junto com a equipe que a prefeitura nomeou. Deu trabalho, mas foi muito proveitoso. Escutar o que o povo tem a dizer e depois montar um documento para nortear a política habitacional local foi gratificante. (ENTREVISTADO Nº 4)

É relevante ressaltar que a Metodologia do PLHIS de Maracanaú foi aprovada pela população local no dia 09 de agosto de 2011 na instância do II Fórum

de Habitação de Interesse Social que teve como tema “Os avanços na Política Habitacional de Maracanaú e a Construção do Plano Local de Habitação”.

A segunda fase, denominada de Diagnóstico, tem como objetivo o estudo da realidade local, através de uma visão técnica e comunitária e deverá reunir informações a respeito do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Além de identificar os atores sociais envolvidos com a política municipal de habitação e as capacidades administrativa, financeira e técnica que a gestão municipal dispõe para execução da política habitacional.

O Ministério das Cidades recomenda que o diagnóstico do município seja elaborado dividindo-se o documento em dois grandes temas: contexto habitacional (incluindo informações sobre a inserção regional e características do município; os atores sociais e suas capacidades; condições institucionais e administrativas; marcos legais e regulatórios e oferta habitacional) e as necessidades habitacionais (informando a precariedade habitacional; o déficit quantitativo e qualitativo; cálculo da demanda demográfica futura; produção habitacional – alternativas, padrões e custos; quadro geral das necessidades habitacionais).

Essa etapa do PLHIS de Maracanaú foi realizada pela própria equipe formada pelo município, que investigou as demandas e necessidades habitacionais existentes em seu território. O documento foi elaborado em conjunto com a sociedade civil, através de oficinas de levantamento de dados que ocorreram de forma distribuída no território, segundo as Áreas de Desenvolvimento Local (ADL)⁴ e aprovação em assembleia pública. Assim, o CMHIS participou ativamente das oficinas realizadas para levantamento dos dados habitacionais locais:

A comunidade foi dividida por ADL e em cada uma das seis ADL foi feito oficinas para levantamento das informações daquela área. Perguntávamos sobre habitação, energia elétrica, água encanada, esgoto, tudo mesmo. Isso de maneira que todos pudessem participar, dar a opinião. Pra quando a

⁴ Conforme Lei nº1.943 de 28 de dezembro de 2012, dispõe sobre a definição dos limites do perímetro urbano de Maracanaú, a divisão territorial fica assim estabelecida por área e seus respectivos bairros: ADL 1 – Jenipapeiro, Novo Maracanaú, Coqueiral, Piratininga, Centro, Antônio Justa, Alto da Mangueira, Boas Vista, Furna da Onça, Olho d'Água, Santo Antônio I e Santo Antônio II; ADL 2 – Jereissati 1, Jereissati 2, Jereissati 3 e Timbó; ADL 3 – Boa Esperança 1, Boa Esperança 2, Pajuçara 1, Pajuçara 2, Pajuçara Park e Jardim Bandeirantes; ADL 4 – Alto Alegre II, Industrial I, Industrial II, Cidade Nova I e Cidade Nova II; ADL 5 – Alto Alegre I, Novo Oriente, Acaracuzinho e Santo Sátiro; ADL 6 – Siqueira 1, Siqueira 2, Parque Santa Maria, Jari, Parque Tijuca, Jaçanau, Mucunã 1, Mucunã 2, Cágado, Luzardo Viana e Pau Serrado.

gente fosse montar o PLHIS colocasse as condições reais da comunidade e priorizasse o que eles realmente precisam. (ENTREVISTADO Nº 1)

Segundo o Diagnostico do PLHIS de Maracanaú:

A oficina foi estruturada em três momentos:

- Divisão dos participantes em grupos para responder a um questionário contendo perguntas abertas sobre pavimentação, deslocamento/transporte, saneamento, abastecimento de água e energia, coleta e destino do lixo, questões habitacionais, atores sociais e organização popular, equipamentos de Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura/Lazer e Segurança.
- Com a mesma divisão dos grupos, foi requisitada a elaboração de mapas mentais, que consiste na construção de um mapa que retratasse a realidade do local e outro mapa que representasse a condição ideal de vida nos bairros.
- Por fim, os grupos apresentavam os mapas desenhados, que associados a fala dos participantes, levantavam-se outros elementos que se somavam à relatoria da atividade. (Diagnóstico do PLHIS de Maracanaú, 2013, pag 119)

FIGURA 4 – Oficina comunitária na ADL 1 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú



Figura 34 - Oficina AMAM e Palhoça Indígena.

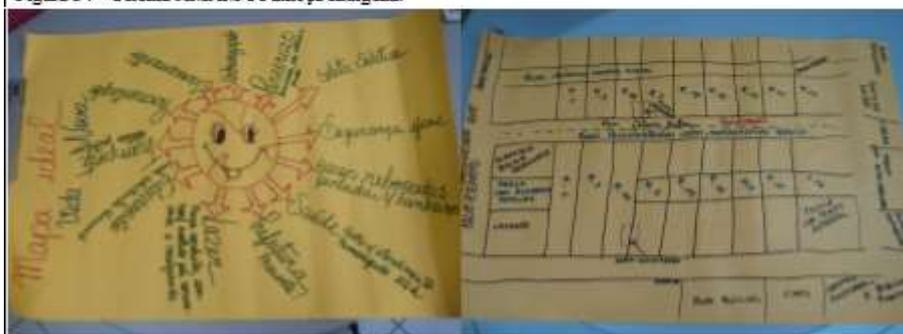


Figura 35 - Mapa ideal do Mutirão Vida Nova e Mapa da Realidade do Bairro Alto da Mangueira.

Fonte: Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pag 123.

Figura 5 – Oficina comunitária na ADL 4 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú



Figura 38 - Oficina de Leitura Comunitária CRAS – Alto Alegre e IC3.

Fonte: Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pag 159.

Figura 6 – Oficina comunitária na ADL 5 para Diagnostico do PLHIS de Maracanaú



Figura 39 - Oficina de Leitura Comunitária CRAS – Acaracuzinho.

Fonte: Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pag 171.

A terceira fase consiste na definição de mecanismos para resolver as problemáticas identificadas, estabelecendo critérios urbanísticos, diretrizes e estratégias de ação.

Para cada item identificado como um problema no diagnóstico elaborado, o município deve apontar uma solução ou encaminhamento viável na terceira fase de elaboração do PLHIS. Assim, para cada problema identificado na etapa do diagnóstico, deverão ser formuladas propostas pactuadas com a sociedade.

Importante lembrar que é nessa terceira fase que o município deve também propor formas de monitoramento e avaliação e revisão do Plano elaborado. Assim, o PLHIS que em sua grande maioria das vezes é elaborado para um período de 10 (dez) anos, deve ser revisado durante esse período e ajustado conforme mudanças ocorridas no município ou conforme as metas sejam atendidas.

Vale ressaltar que o Relatório Estratégias de Ação do PLHIS de Maracanaú teve sua aprovação de forma unânime em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social realizada no dia 16 de dezembro de 2013.

O Município de Maracanaú aderiu ao SNHIS em 27/07/2007, e em relação as três obrigações adquiridas quando dessa adesão (criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS; formação de um Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação - CGFMH; e elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS), ressaltamos:

1. Criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS): criado no ano de 2010, através da Lei Municipal número 1.568 de 12 de maio de 2010.

2. Formação de um Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS): criado no ano de 2010, através da Lei Municipal número 1.568 de 12 de maio de 2010.

3. Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS): Aprovado em audiência pública municipal em 16/12/2013, através da resolução 35/14 do CMHIS de Maracanaú.

Em virtude dessa pesquisa ocorrer segundo visão dos membros do CMHIS de Maracanaú, falaremos um pouco sobre o mesmo.

3.1 CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CMHIS) DE MARACANAÚ

O município de Maracanaú, já atentava antes mesmo do início da elaboração de seu PLHIS, ao menos juridicamente, para a necessidade de participação popular em suas decisões, e mesmo antes da exigência apontada pelo Ministério das Cidades em 2004, fundamentado pela Lei Municipal nº 935 de 11 de dezembro de 1991, criou o Conselho Municipal de Moradia Popular - CMMP

composto por representantes de poder público e da sociedade civil organizada. Digo “ao menos juridicamente”, pois apesar da existência de uma lei de regência sobre um Conselho de Moradia desde 1991, não há indícios de sua instituição, bem como da sua existência, pois não foi localizado qualquer ato que prove o seu funcionamento como Ata, lista de presença, portaria de nomeação, resoluções, etc.

Em 2005 o poder executivo encaminhou solicitação para a Câmara Municipal alterando a Lei nº 935/91, dando origem a Lei Municipal nº 1.163 de 20 de dezembro de 2006. Apesar da aprovação da Lei, sob a égide do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), a nomenclatura permaneceu a mesma, utilizando a terminologia da década de 90. Este foi o único “desacordo” com a nova política habitacional, sanada 04 anos depois com a edição da Lei Municipal nº 1.568 de 12 de maio de 2010, denominando como Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e adequando uma nova composição, permanecendo o sistema municipal de habitação de interesse social com um fundo, conselho e plano.

De acordo com o artigo 6º da Lei nº 1.568/2012 compete ao CMHIS:

- Art. 6º - Fica criado Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social-CMHIS, tendo como competência: I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FMHIS, de acordo com os critérios definidos desta lei;
- II – acompanhar e avaliar os programas elaborados na área de habitação, implementados pelo Governo Federal ou Governo Estadual, realizados com recursos do FMHIS, nos termos desta lei;
- III - realizar acompanhamento e aprovação dos resultados e desempenho das aplicações realizadas;
- IV – subsidiar financeiramente as questões de ordem administrativa e operacional do FMHIS com 0,5% do recurso designado ao CMHIS;
- IV - acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos empreendimentos realizados e, em andamento, cabendo-lhe inclusive suspender o fluxo dos recursos, caso sejam constatadas irregularidades;
- V - fixar critérios objetivos e científicos para a distribuição dos recursos e sua aplicação;
- VI - fixar normas e valores da remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos;
- VII - determinar a política de subsídios, critérios para retorno de parcela dos investimentos e estabelecer as condições para repasse dos recursos e financiamentos não contemplados por esta lei;
- VIII - fixar critérios para a admissão de agentes promotores e candidatos a financiamento;
- IX - analisar e aprovar os projetos habitacionais dos agentes promotores;
- X - elaborar o Regimento Interno; (MARACANAÚ, Lei nº 1.568/2012, de 12 de maio de 2010)

O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Maracanaú, é um órgão autônomo, deliberativo e controlador das ações da política habitacional em todos os níveis do município, sem fins lucrativos e de duração

indeterminada, vinculado à Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), tendo sua Secretaria Executiva funcionando junto a Coordenadoria de Habitação. É ele também o responsável pelo controle dos investimentos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), atuando assim como Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CGFMH) do município de Maracanaú.

O CMHIS tem por finalidade e objetivo promover e assegurar os direitos o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, acompanhando as políticas e programas de investimentos e subsídios que sejam direcionados à população de baixa renda.

Neste contexto, a composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Maracanaú obedeceu rigorosamente a orientação do Conselho Nacional das Cidades, e é formado em sua maioria por representantes da sociedade civil organizada.

A composição do CMHIS é formada a cada três anos, através dos Fóruns Municipais de Habitação, onde os membros da sociedade civil organizada são eleitos, e os representantes do poder público e das instituições financeiras são indicados pelos respectivos órgãos. É também nos Fóruns Municipais de Habitação que a sociedade civil e poder público debatem a temática habitacional do município. Todos membros são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo e tem um mandato de 03 anos.

O CMHIS é formado pelo colegiado, composto por todos os membros, Diretoria Executiva e pelas Comissões Técnicas. A Diretoria Executiva é formada pelo presidente, vice-presidente, secretário e secretário-executivo. O presidente é o responsável pelas atividades, organização e funcionamento do CMHIS.

A realização das reuniões do CMHIS está programada para ocorrerem mensalmente de forma ordinária e, extraordinariamente quando convocada pelo presidente ou pela maioria dos seus membros. As deliberações são obtidas por maioria simples dos membros do Conselho e após aprovadas são emitidas na forma de Resolução.

Atualmente o CMHIS é composto por 24 membros entre titulares e suplentes, sendo 10 representantes do Poder Público e 12 representantes da Sociedade Civil Organizada e 02 representantes das Instituições Financeiras.

Em relação a capacidade das entidades no que tange a política habitacional, pode-se afirmar que poucas tiveram (ou tem) experiência em execução

de projetos habitacionais. Entre as entidades que compõe o CMHIS atualmente nenhuma delas está habilitada perante o Ministério das Cidades para execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Entretanto ressalte-se que o município de Maracanaú tem 03 entidades habilitadas no Ministério das Cidades, são elas: Fraternidade Companheiro de Emaús, Instituto Paju de Socioeconomia Solidária e Missão Ide, das quais as duas últimas já fizeram parte do CMHIS em gestões anteriores.

Ressalta-se que após a criação e instituição do Conselho das Cidades (ConCidade), através da Lei Nº 2.007/2013 o CMHIS teve sua composição reduzida, havendo paridade entre os membros do poder público e sociedade civil organizada, passando de 48 membros para 24 membros entre titulares e suplentes, demonstradas no quadro abaixo:

Quadro 3 - Quadro da evolução da composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Maracanaú entre os anos de 2007 e 2013

	Órgão/Secretaria	2007	2009	2011	2013
Representantes do Poder Público	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	02	00	00	00
	Secretaria de Obras / SEINFRA	02	02	02	02
	Secretaria de Meio Ambiente	02	02	02	02
	Secretaria de Assistência Social e Cidadania	02	02	02	02
	Coordenadoria de Defesa Civil	02	02	02	02
	Secretaria de Educação	02	02	02	00
	Secretaria de Saúde	02	02	02	02
	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Trabalho	02	02	02	00
	Secretaria da Ouvidoria	00	02	02	00
	Fundação de Cultura	02	02	02	00

Representantes do Poder Público	Secretaria de Governo	00	00	00	00
	Câmara Municipal	02	02	02	00
	Caixa Econômica Federal	02	02	01	01
	Banco do Brasil	00	00	01	01
SubTotal		22	22	22	12
Representantes da Sociedade Civil	Representante dos Movimentos Sociais	18	18	18	06
	Representante de ONG	02	02	02	02
	Representante de Entidades Acadêmicas	02	02	02	00
	Representante de Entidade dos Trabalhadores	02	02	02	02
	Representante de Entidade dos Empresários	02	02	02	02
SubTotal		26	26	26	12
Total de membros no CMHIS		48	48	48	24

Fonte: CMHIS, Maracanaú/CE, 2013.

Destaca-se ainda a realização do serviço de acolhimento institucional e casa de passagem realizada pela Associação Comunitária Beneficente do Jaçanaú e Adjacências (ACOBEGA) através de convênio com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania.

Entre as entidades que compõe o CMHIS também estão presentes associações dos empreendimentos entregues pela administração municipal. A experiência destas entidades na política habitacional compreende a organização comunitária realizada pelo Trabalho Técnico Social realizado durante o pós-obra.

O perfil de atendimento das entidades comunitárias e da sociedade civil organizada em Maracanaú são basicamente de assessoramento, fortalecimento de vínculos e convivência e de orientação aos associados.

Ocorre, que mesmo com papel tão importante frente a política habitacional municipal, verifica-se uma certa ausência dos membros do CMHIS nas ações importantes do município nessa área, como bem se observa no texto do Diagnóstico do PLHIS de Maracanaú:

Durante a realização das oficinas comunitárias percebeu-se uma significativa ausência de algumas entidades que compõe o CMHIS, tanto do poder público quanto da sociedade civil. Entretanto surgiram novas

entidades e cidadãos-usuários que participaram ativamente da construção do diagnóstico do PLHIS. (Diagnóstico PLHIS de Maracanaú, 2013, pág. 37)

Assim, entendemos que os desafios para os atores sociais na execução da política habitacional são enormes, carecendo de uma ação institucional, via CMHIS, para capacitação das instituições.

Diante deste cenário encontrado na ocasião da realização das oficinas comunitárias fica visível o desinteresse das entidades, bem como dos cidadãos, em participar (de pelo menos essa etapa de elaboração do PLHIS de Maracanaú) e exercer o controle social na efetivação da política habitacional, sendo extremamente positiva a participação destes agentes na elaboração do PLHIS. Observa-se que o que falta é empoderamento da sociedade civil sobre participação social, controle social e o papel do conselheiro frente a política pública existente. Durante as entrevistas com os membros do CMHIS um dos membros ressaltou:

A gente quer participar de tudo, de todas as reuniões, mas não recebe nada por isso. E a gente tem despesas, sabe? Pra vir pra uma reunião dessas eu tô deixando de trabalhar, pagando passagem de ônibus, um lanche... Eu represento ONG, num é prefeitura que paga meu salário não. Venho porque quero fazer parte das decisões da cidade em que eu moro. (ENTREVISTADO Nº 15)

Outro fator a ser destacado para a diminuição ou desinteresse da sociedade civil na atuação do CMHIS, é o fato do recurso financeiro do maior programa habitacional existente no município de Maracanaú, o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), não passar pelo Fundo de Habitação. Ora, uma vez que a maior parte do recurso habitacional do município não ser gerido pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, qual a necessidade de atuação do Conselho de Habitação? Que como já foi dito, assumiu o papel de Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS). Ainda na entrevista, um outro membro do CMHIS ressaltou:

É meio contraditório. O Ministério (das Cidades) obriga a gente a formar um conselho para cuidar do dinheiro que vem pra habitação. Exige um monte de coisas. Aí o dinheiro não passa pelo fundo de habitação? Então pra que o conselho? A gente do conselho tem que se reinventar para conseguir fazer parte desse processo do MCMV. (ENTREVISTADO Nº 13)

Quadro 4 – Lista de empreendimentos habitacionais antes e após o MCMV

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS ENTREGUES ANTES DO PMCMV			
ENTREGA	CONJUNTO HABITACIONAL	PROJETO	TOTAL DE UNIDADES
24.07.94	Mutirão Serra Azul	Projeto Comunidades	116
18.02.94	Mutirão Jardim do Amor	Prefeitura Municipal de Maracanaú	79
14.01.98	Mutirão Vida Nova	PROURB	276
04.09.99	Conjunto Habitacional da Pajuçara	Habitar Brasil	81
22.02.01	Mutirão Maracanzinho	PROURB	364
27.09.02	Mutirão Campo Verde I	Morar Melhor	60
27.09.02	Mutirão Campo Verde II	Morar Melhor	16
22.04.08	Conjunto Renascer	Programa Habitacional de Interesse Social	44
Jan / Fev 2009	Conjunto Nossa Sra. de Fátima	Programa de Urbanização, regularização e Integração de Assentamentos Precários	146
2009	Casas /Doença de Chagas	FUNASA	12
09/09/10	Conjunto Vitória	Programa de Urbanização, regularização e Integração de Assentamentos Precários	80
TOTAL GERAL			1.274

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS ENTREGUES APÓS O PMCMV				
Entrega	Empreendimento	Bairro	Nº Famílias	RS Milhões
27/12/11	Residencial Blanchard Girão	Jari	104	4,7
08/05/12	Residencial Virgílio Távora I	Cagado	208	8,3
27/03/12	Residencial Virgílio Távora II	Cagado	240	9,8
31/07/12	Residencial Virgílio Távora III	Cagado	224	9,2
13/11/13	Residencial Bonaparte	Luzardo Viana	112	5,9
12/03/15	Residencial Demócrito Dummar III	Timbó	232	9,3
03/06/15	Residencial Demócrito Dummar II	Timbó	280	8,5
28/08/15	Residencial Demócrito Dummar I	Timbó	312	9,7
Jul/2016	Residencial Orgulho do Ceará II	Dist. Pajuçara	2.096	116
Total			3.808	181,4

Fonte: Coordenadoria Municipal de Habitação – Maracanaú - 2016

Claro que o papel do CMHIS não se restringe somente ao citado acima, outros programas municipais, como o “Aluguel Social” que foi criado no ano de 2009, através da Resolução nº 06/2009, de 08 de junho de 2009 somente após a recomendação do CMHIS ao Poder Executivo municipal. Tal programa visa atender as famílias com o benefício temporário do aluguel dentro de critérios de vulnerabilidade social, risco de vida e realização de obra pública.

Verificamos também um importante papel do CMHIS no programa MCMV, uma vez que mesmo não tendo atuação de gestão dos recursos nem poder de deliberação, o conselho participa ativamente das atividades propostas pelo programa (ver anexo II), atuando inclusive como forma de contato com o agente financeiro CAIXA. No ano de 2009 a CAIXA negou a realização do Empreendimento Residencial Bonaparte, no âmbito do programa MCMV. Uma vez que o

empreendimento em questão visava o atendimento de 108 (cento e oito) famílias através da construção de unidades habitacionais, o CMHIS interveio através da realização de uma audiência pública para discutir com a CAIXA e a comunidade a aprovação de tal pleito. Nessa audiência foi aprovada a Resolução nº 24/211, de 10 de outubro de 2011, que recomendava a construção e contratação do empreendimento junto ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. A construção do empreendimento Residencial Bonaparte foi finalizada no ano de 2013, possibilitando a 108 (cento e oito) famílias o acesso a moradia.

Um outro momento de atuação do CMHIS foi no ano de 2014, quando o Governo do Estado do Ceará tentou inaugurar um empreendimento habitacional que conta com cerca de 2000 unidades habitacionais, o Orgulho do Ceará II, e está localizado em uma área sem nenhuma infraestrutura e equipamentos sociais. O CMHIS interveio e através da Resolução número 39, de 12 de agosto de 2014 (Anexo V), recomendou a construção de equipamentos públicos comunitários e rede de serviços públicos e urbanos para atendimento ao empreendimento Residencial Orgulho do Ceará II, não permitindo a inauguração do empreendimento e entrega das unidades habitacionais antes do Governo do Estado se comprometer publicamente com a construção de equipamentos sociais na área do empreendimento. Durante a entrevista obtivemos o seguinte relato:

Pense como me senti importante! O que eu, como conselheiro, disse foi ouvido pelo Governo. Nós do conselho conseguimos barrar uma decisão que veio de cima. E olha que eram casas e tem famílias que precisam dessas casas. Mas nós conseguimos mostrar para o Governo e para essas famílias que não adianta só ter a casa, tem que ter a escola perto, o posto de saúde, a praça pra molecada brincar. (ENTREVISTADO Nº 9)

O CMHIS de Maracanaú tem, portanto, se apresentado como um efetivo instrumento de gestão democrática da política habitacional, fortalecendo os princípios da democracia participativa na efetivação da política habitacional urbana. Entretanto, apesar dos avanços obtidos, alcançando resultados significativos na gestão democrática e participativa, percebe-se ainda uma baixa participação da sociedade civil na composição do CMHIS e na realização de suas atividades, onde observa-se que os atores da sociedade civil são praticamente os mesmos desde a sua criação.

4 ANÁLISE ACERCA DA UTILIZAÇÃO DO PLHIS EM MARACANAÚ SEGUNDO MEMBROS DO CMHIS

Conforme entendimento do Plano Nacional de Habitação (2008) o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização da terra urbanizada bem localizada para provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil, e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual.

Neste sentido o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS se configura como o principal instrumento de planejamento municipal focado na regularização fundiária e redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo definindo estratégias, objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, bem como a alocação de recursos suficientes e necessários para resolução dos problemas habitacionais.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, conforme já dito anteriormente, é dividido em três etapas, sendo elas: Proposta Metodológica, Diagnóstico e Estratégias de Ação.

Feitas essas considerações, iniciaremos a análise do principal produto oriundo do PLHIS de Maracanaú, o terceiro produto – Estratégias de Ação.

A Estratégia de Ação consiste na definição de mecanismos para resolver os principais problemas, especialmente no que se refere à habitação de interesse social. Nela devem constar: as diretrizes e objetivos da política local de habitação; as linhas programáticas e ações; as metas a serem alcançadas e a estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando-se as fontes existentes e ainda, os indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.

No PLHIS de Maracanaú, em seu relatório de Diagnóstico verificamos que o Município de Maracanaú classificado enquanto município “Tipo C - Aglomerados e Capitais Prósperas N e NE”, possui os requisitos necessários para o enfrentamento

da questão habitacional: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, órgão específico para gestão da política habitacional e cadastro próprio para as famílias interessadas nos programas habitacionais.

Contudo, observamos que quando da elaboração do Diagnóstico do Município de Maracanaú (2013), o PLHIS apontou um elevado déficit habitacional – Déficit Quantitativo Absoluto⁵ de 5.505 (cinco mil quinhentas e cinco) unidades habitacionais, no percentual de 8,27%, e Inadequação Habitacional⁶ de 20.708 (vinte mil setecentos e oito) unidades habitacionais, num percentual de 31,12%, segundo dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) - além de possuir uma pequena extensão territorial – 108 km² - e uma grande densidade demográfica 1.960,25 hab/km², o que gerava grandes desafios a serem enfrentados para suprir essa demanda habitacional. Neste Diagnóstico também se identificou os assentamentos precários existentes, sendo estes 19 (dezenove) assentamentos entre favelas, cortiços, conjuntos habitacionais degradados e loteamentos irregulares⁷.

Para a superação dessa questão social – a questão habitacional – o PLHIS de Maracanaú em articulação com a sociedade civil representada pelos Conselheiros do CMHIS e ConCidades de Maracanaú, bem como as demais

⁵ Déficit Quantitativo é uma variável composta pelos dados de Déficit de Reposição de Estoque, referente aos domicílios rústicos, e Déficit por Incremento de Estoque, contemplando os domicílios improvisados e a coabitação familiar. (Idem, p. 12)

⁶ Inadequação Habitacional são os problemas na qualidade da habitação, mas, sem gerar demandas por novas moradias, sendo essas inadequações subdivididas em: carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis e inadequação fundiária. (Idem, p. 22)

⁷ Os Assentamentos podem ser categorizados, segundo o Ministério das Cidades (2008), como: 1) Cortiços – caracterizados como moradias de um único cômodo, essa tipologia disseminou-se dentro de favelas e loteamentos de periferias e assemelhados, tornando-se parte integrante desses assentamentos. 2) Favelas – o processo de ocupação espontâneo geralmente define o caráter irregular e a exiguidade do sistema viário, bem como os “lotes” distinguindo as favelas dos demais assentamentos urbanos em função de apresentarem morfologia específica, constituídas por espaços construídos quase contínuos, formados por unidades residenciais justapostas e conectadas ou estreitas vielas de pedestres. 3) Loteamentos Irregulares – caracterizam-se pelo traçado regular do sistema viário e pela divisão de lotes, o que facilita as intervenções de complementação da infraestrutura urbana. As áreas destinadas à implantação de equipamentos sociais e áreas verdes públicas encontram-se geralmente ocupadas por favelas, dificultando os processos de regularização fundiária e prejudicando as condições de atendimento dos moradores por esses serviços. 4) Conjuntos Habitacionais Degradados – implantação em áreas de propriedade pública, que se encontram parcialmente ocupadas por favelas, gerando dificuldades para a instalação e manutenção de infraestrutura urbana, bem como para a regularização fundiária; e execução incompleta de infraestrutura urbana; problemas de gestão coletiva dos espaços comuns; falta de regularização fundiária e de acompanhamento da comunidade, pelo poder público, nas etapas posteriores à implantação; edifícios (unidades habitacionais) insalubres que apresentem problemas de risco. (BRASIL, 2008, p. 94)

representantes de bairros eleitos durante as oficinas de leitura comunitária, programas e ações tomando por base as linhas programáticas do Plano Nacional de Habitação (2008), isto sem desconsiderar as particularidades municipais, planejou como deveria ser tratada a questão habitacional do município nos próximos 10 (dez) anos (de 2013 a 2023). Todo esse trabalho foi relatado no terceiro produto do PLHIS elaborado, intitulado Estratégias de Ação.

Este produto (Estratégias de Ação) do PLHIS foi pactuado junto à população maracanaense através do III Fórum de Habitação de Interesse Social realizado no dia 08 de novembro de 2013, no Centro Cultural Dorian Sampaio, pensado e organizado pelos membros do CMHIS juntamente com profissionais designados pela prefeitura de Maracanaú. Nesse fórum foram pactuados Diretrizes, Princípios e Objetivos a serem seguidos (ver anexo III). Para tanto usou-se como parâmetro as normativas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Habitação, contidas no EaD PLHIS (BRASIL, 2008), bem como as orientações contidas no Plano Diretor Participativo de Maracanaú – Lei Municipal Nº 1.945 de 28 de dezembro de 2012, que expressam as peculiaridades locais.

Outro item considerado foi a relevância do Direito à Moradia enquanto um Direito Social, tomando por base a definição de Moradia Digna:

(...) aquela provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); com acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer, instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispor de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos (BRASIL, 2008).

Dentre as Diretrizes apresentadas, ressaltamos as seguintes:

- Garantir o acesso a terra urbanizada, regularizada e bem localizada para provisões de Habitação de Interesse Social (HIS);
- Fortalecer o controle social e a participação da sociedade na política habitacional de Maracanaú;
- Promover a regularização urbanística e fundiária dos novos e já realizados empreendimentos de HIS.

Observamos assim, que o foco principal do PLHIS de Maracanaú entra em consonância com o estabelecido pelo SNHIS, uma vez que o mesmo prioriza a participação social, o acesso a terra e a moradia digna, além de buscar regularizar

as habitações já existentes. Entretanto, pouco foi realizado no município de Maracanaú após a elaboração e aprovação do PLHIS no que diz respeito a regularização fundiária, embora tenhamos observado o esforço dos dirigentes municipais na busca de recursos financeiros para custear tais atividades no município, bem como pouco foi realizado no sentido de formalizar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁸ estabelecidas e apontadas pelo PLHIS.

Hoje, o município já conta com a parceria com o Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará (IDECI), através da Diretoria de Regularização Fundiária, a fim de promover a execução do projeto de regularização fundiária urbana no Conjunto Habitacional Riacho Salgadinho, em Maracanaú. Até o momento é o primeiro projeto de regularização fundiária implantado no município. Ressalta-se que o mesmo foi idealizado antes mesmo da conclusão da elaboração do PLHIS de Maracanaú, entretanto, somente teve início concreto após a finalização do mesmo. Segundo o entrevistado número 10 *“é difícil... mesmo com dinheiro para isso, regularizar significa mexer com interesse de outras pessoas, e isso atrapalha o processo. Aí quem precisa do documento da casa, passa anos esperando”*.

No que se refere a garantia à terra urbanizada, regularizada e bem localizada, o município já angariou diversos recursos junto ao Ministério das Cidades, em diversos programas, de forma a atuar na diminuição do déficit habitacional municipal. Observamos que sempre há o cuidado em locar esses novos empreendimentos habitacionais em áreas de acesso fácil, com boa infraestrutura e acesso equipamentos sociais, educacionais e esportivos. Quando da não existência desses equipamentos, busca-se a construção dos mesmos. Verificamos que hoje uma das principais atribuições do CMHIS é esse controle das áreas onde serão

⁸ Segundo DIAGNÓSTICO do PLHIS de Maracanaú, pág 55, “Por intermédio das diretrizes previstas no Plano Diretor Participativo (PDP) uma lacuna será preenchida no que tange aos vazios urbanos, assentamentos subnormais e loteamentos não consolidados, sendo possível a utilização dos instrumentos de Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS para exercício da função social da cidade e da propriedade urbana e rural, distribuídas na seguinte forma: a) ZEIS I – áreas privadas ocupadas irregularmente por população de baixa renda caracterizadas pela ilegalidade fundiária e pela precariedade ou existência de infraestrutura básica, predominantemente localizadas em áreas ambientalmente frágeis como margens de rios, com alto risco de inundação. b) ZEIS I – áreas públicas de recreio, de propriedade pública, ocupadas irregularmente por população baixa renda caracterizadas pela ilegalidade fundiária e pela precariedade ou inexistência de infraestrutura básica. c) ZEIS II – áreas privadas com predominância de lotes e terrenos vazios localizados em setores dotados de infraestrutura básica e atendidos por serviços urbanos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, com boa acessibilidade viária, permitindo o deslocamento a qualquer região do município. d) ZEIS III – áreas públicas e privadas com predominância de lotes, terrenos e glebas vazias, com a presença de núcleos habitacionais de população baixa renda caracterizadas pela ilegalidade fundiária e pela precariedade ou inexistência de infraestrutura básica.”

implantados novos empreendimentos habitacionais, inclusive vedando a construção de empreendimentos onde a população não teria acesso às condições mínimas de habitabilidade e infraestrutura comunitária.

A gente reclama mesmo, bota a boca no mundo. Nosso papel é esse, né não? De fiscalizar, olhar, e se achar algo errado, reclamar. Só porque A ou B querem jogar o povo em qualquer casa, distante de tudo, a gente não vai aceitar não. Enquanto tiver conselho, estamos aqui para fiscalizar. (ENTREVISTADO Nº 8)

Para Maria da Glória Gohn (2004, p. 24), “a participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não os tratar como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista”. A autora nos leva a refletir sobre a prática nos conselhos não dissociada da realidade cotidiana vivenciada pelos conselheiros nos exercícios de suas funções sociais. Ou seja, há de fato uma relação dialética a partir de uma visão de sociedade constituída por interesses conflituosos e contraditórios.

Já em relação as ZEIS, um dos principais instrumentos a ser utilizado pelo município de Maracanaú para garantir o acesso a terra urbanizada, cidade sustentável e o exercício efetivo da função social da propriedade e da cidade, observamos que embora sejam tratadas tanto no Plano Diretor Participativo e no PLHIS, as mesmas ainda não são realmente efetivadas no município de Maracanaú.

O PLHIS, levando em consideração as tipologias apontadas pelo PDP, recomendou a criação das seguintes ZEIS:

Quadro 5 – Indicação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo PLHIS de Maracanaú

Indicação de Zonas Especiais de Interesse Social		
TIPO	LOCALIDADE	CARACTERÍSTICA
ZEIS I	Terreno no bairro Olho D'Água	Vazio Urbano
	Riacho Salgadinho	Ocupado por Assentamento Precário
ZEIS III	Loteamento DI 2000	Ocupado por Assentamento Precário
	Flamenguinho	Ocupado por Assentamento Precário
	Vida Nova	Conjunto Habitacional Degradado

Fonte: Estratégias de Ação do PLHIS de Maracanaú, 2013

Já em relação aos empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida, o PLHIS de Maracanaú também recomendou a criação de ZEIS para a construção dos mesmos e atendimento a população do município:

Quadro 6 – Indicação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo PLHIS de Maracanaú para construção de conjuntos habitacionais provenientes do programa MCMV

Indicação de Zonas Habitacionais de Interesse Social		
TIPO	LOCALIDADE	CARACTERÍSTICA
ZEIS II	Residencial Blanchard Girão	Conjunto Habitacional de Interesse Social
	Residencial Virgílio Távora I	Conjunto Habitacional de Interesse Social
	Residencial Virgílio Távora II	Conjunto Habitacional de Interesse Social
	Residencial Virgílio Távora III	Conjunto Habitacional de Interesse Social
	Residencial Bonaparte Viana	Conjunto Habitacional de Interesse Social

Fonte: Estratégias de Ação do PLHIS de Maracanaú, 2013

Observamos, porém, que mesmo com todos os esforços em delimitar áreas de interesse social, ainda existem entraves quanto à construção dos conjuntos habitacionais provenientes do programa MCMV. Nesses entraves, muitas vezes políticos e que envolvem recursos financeiros, o maior prejudicado é a população que necessita desses equipamentos habitacionais. Isso porque ao não se observar o que o PDP e o PLHIS indicam como áreas recomendadas para construção dessas unidades habitacionais, a população beneficiária desses programas acaba sendo levada a residir em áreas de pouco acesso e sem equipamentos sociais necessários ao bem-estar comunitário, o que segundo o entrevistado número 7, leva a não fixação desse beneficiário no imóvel: *“ora, se te colocam para morar longe de tudo, sem escola, sem posto de saúde, sem uma praça, o povo faz o quê? Vende! Vende mesmo e vai morar em uma casa pior, mas perto de tudo”*.

Entretanto, observamos o esforço do CMHIS em participar ativamente desse processo de definição da área onde serão implantados novos equipamentos provenientes do programa MCMV, acompanhando as discursões acerca do tema e sempre buscando leva-las a deliberação nas reuniões do conselho.

Sobre o fortalecimento do controle social e participação da sociedade na política habitacional municipal, os esforços são grandes, mas ainda não atingiu níveis desejados, uma vez que atividades de participação social existem, mas

muitas vezes não contam com a participação desejada. Tal fato poderia ser atribuído a falta ou pouca mobilização social no município, entretanto, o que se observa é a falta de interesse de uma parte da população em participar de atividades de cunho burocrático, que muitas vezes atribuem à questão de “politicagem” e “sem utilidade”. Nesse sentido, a luta para conseguir o fortalecimento do controle e participação da população ainda é longa, e deve ser diariamente trabalhada.

Como nos informa Maria da Gloria Gohn:

A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, enclavados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados a áreas sociais” (GOHN, pag. 25, 2004).

A autora traz a necessidade de se pensar de forma cotidiana sobre um resgate maior do protagonismo da sociedade civil junto aos conselhos, na medida em que, mesmo diante do desmonte das políticas sociais pelas políticas neoliberais, busquemos pensar sobre um novo arranjo voltado a busca de renovação e posicionamentos da sociedade civil e sua participação nos conselhos de direitos. Segundo o entrevistado número 1,

Acaba que os representantes da sociedade civil são sempre os mesmos. Não tem mais aquela busca em participar. Assim... antes, tinha uma luta de classe. O pessoal queria participar, ser representado por um dos seus. Hoje, temos que convencer a participar. Quem vem participar de um conselho como representante de ONG normalmente quer um alavanque político. Vai se candidatar a conselheiro tutelar depois. Ai, acaba que são poucos que realmente são ali pela representação em si. Ficam sempre os mesmos, mandato após mandato.

Já em relação aos objetivos propostos no PLHIS de Maracanaú (ver anexo III), os mesmos estão diretamente ligados a questão de novas ofertas de moradias no sentido de diminuir o déficit habitacional municipal e suprir a demanda futura ou demanda demográfica⁹. Para tanto, os objetivos focam também no público a ser atendido, na necessidade de maior controle das necessidades habitacionais, através de uma melhor manutenção dos cadastros habitacionais e necessidades

⁹ Para o Ministério das Cidades (BRASIL, 2008), a demanda demográfica “corresponde à quantidade de moradias que devem ser acrescentadas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional projetado em dado intervalo de tempo” (idem, p.92).

habitacionais, e na capacitação, melhoramento e ampliação do corpo técnico social municipal.

Segundo entrevistado número 1:

A elaboração desses objetivos passou por uma análise crítica dos membros do CMHIS. Tivemos que sentar, analisar o que colocaríamos no papel, para poder dar um direcionamento ao poder público do que deve ser a política habitacional de Maracanaú. (ENTREVISTADO Nº1)

É ainda no produto Estratégias e Ações do PLHIS que são definidos os programas e ações que devem fazer parte da política habitacional municipal. Para tanto utilizou-se as linhas programáticas e programas estabelecidos no PLANHAB (BRASIL, 2008), sendo adequados às particularidades do município de Maracanaú apresentadas no Diagnóstico da Realidade Habitacional:

- Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários;
- Linha Programática para Produção e Aquisição da Habitação;
- Linha Programática para Melhoria Habitacional;
- Linha Programática para Assistência Técnica;
- Linha Programática para Desenvolvimento Institucional.

Para definição do público alvo o PLHIS de Maracanaú adotou como critério a classificação dos Grupos de Atendimento organizado pelo PLANHAB (BRASIL, 2008) de modo a facilitar a articulação das políticas de habitação desenvolvidas pelas três esferas de governo. O que mesmo já sendo um critério já existente, segundo membros do CMHIS de Maracanaú, tornou-se um processo complicado,

É difícil priorizar alguém em detrimento ao outro. Utilizamos a classificação do PLANHAB, mas quem na prática vai dizer que a família tem capacidade de acessar um financiamento habitacional? Como vou determinar que mesmo a família tendo uma renda de R\$ 1.600,00 ela pode arcar com um financiamento de casa própria? Acaba que vai ser beneficiado quem tem renda de até R\$ 700,00, e a família que ganha um pouco acima disso já vai ter que ser atendida por outro programa. (ENTREVISTADO Nº 1)

O PLHIS é um papel. Na verdade ele não garante nada. Ele nem lei é. Só dá um direcionamento de como o setor habitacional do município deve seguir. Aí, quando definimos critérios de participação em determinado programa, as pessoas já ficam felizes. "Oba! Minha família tem renda de menos de R\$ 700,00, então vou ganhar uma casa!". E na prática não é assim. (ENTREVISTADO Nº 2)

Figura 7 - Quadro demonstrativo do PLANHAB acerca da capacidade financeira e possíveis fontes de recursos

CAPACIDADE FINANCEIRA		FONTES DE RECURSOS
G1	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento: até R\$ 700,00	FNHIS
G2	Famílias que acessam financiamento habitacional, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio: de R\$ 700,00 a R\$ 1.400,00	FGTS e FNHIS Financiamento com subsídio de complemento e de equilíbrio
G3	Famílias que podem acessar financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio: de R\$ 1.600,00 a R\$ 2.000,00	FGTS Financiamento com subsídio de equilíbrio
G4	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional: de R\$ 2.000,00 a R\$ 4.000,00	FGTS e SBPE
G5	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado: acima de R\$ 4.000,00	SBPE e Mercado Livre
Fonte: PLANHAB, 2008.		

Ainda analisando a elaboração do terceiro produto do PLHIS, Estratégias de Ação, a equipe de elaboração do PLHIS de Maracanaú estabeleceu, em parceria com a sociedade civil maracanaense, quais ações seriam necessárias para minimizar e até sanar o déficit habitacional e as inadequações habitacionais identificadas, que foi apresentado em forma de quadro resumo onde foram incluídos os programas, ações, público-alvo, agentes envolvidos e fontes de recursos possíveis (ver anexo IV).

Observa-se, no anexo citado, que o quadro resumo foi dividido de acordo com as cinco linhas programáticas que o PLHIS trata, trazendo as orientações para a execução dos programas de intervenções, tanto nos assentamentos precários, quanto nas demais localidades dos municípios. Dessa forma, o quadro ficou assim dividido:

1. Linha Programática sobre a Integração Urbana de Assentamentos Precários: nessa linha de ação foram apresentados dois grandes programas, a Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, e a Regularização Fundiária. Entretanto, para a realização desses programas, se faz necessária a criação do Estudo dos Assentamentos Precários e a elaboração do Plano de Regularização Fundiária, ambos previstos como ações a serem desenvolvidas num curto período de tempo. Ressalta-se que a previsão de regularização fundiária visa atender não somente os assentamentos precários, mas também as unidades habitacionais de interesse social entregues à população através de outros programas habitacionais, que não oriundas do programa MCMV, executados pelo município desde 1994. A exclusão do programa MCMV se deve ao fato que o recurso destinado ao mesmo já prevê a regularização fundiária das unidades habitacionais construídas.

2. Linha Programática sobre Produção e Aquisição de Habitação: tem como objetivo superar o déficit quantitativo municipal. Para tanto, essa linha foca no programa Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas e Rurais, que para sua efetivação necessita da articulação entre os poderes públicos Federal, Estadual e Municipal, além de entidades da sociedade civil e mercado imobiliário, visando a construção de novas unidades habitacionais que respondam a demanda do município.

3. Linha Programática sobre Melhorias Habitacionais: traz como principais ações a aquisição de materiais de construção e promoção de assistência técnica, tendo em vista a superação das situações de insalubridades e riscos em várias moradias, com ênfase nos assentamentos localizados nos bairros Alto Alegre II e Pajuçara.

4. Linha Programática sobre Assistência Técnica: tem como objetivo a promoção de assistência técnica a entidades da sociedade civil organizada e a população de baixa renda, de forma a possibilitar a construção de novas unidades habitacionais com o acompanhamento sistemático de uma equipe técnica multidisciplinar que oriente e assessore as famílias beneficiárias no período de obra e pós-obra.

5. Linha Programática de Desenvolvimento Institucional: apresenta como principal ação a estruturação de uma Fundação Municipal de Habitação, de forma a prover o município de Maracanaú de um arcabouço administrativo na área

habitacional promovendo autonomia administrativa e financeira com o intuito de proporcionar um atendimento de maior qualidade a população usuária, bem como fortalecerá a política municipal de habitação.

A equipe do PLHIS elencou também as metas de atendimento como forma de possibilitar a exequibilidade do plano em questão, sendo estas totalmente articuladas aos objetivos específicos e as ações. Observa-se o cuidado na elaboração dos indicadores, que medem os resultados quantitativos e qualitativos, de forma a facilitar a assimilação pelos atores sociais envolvidos, bem como de fácil incorporação na rotina de trabalho da equipe de gestão da política de habitação.

As metas pretendidas foram alocadas em forma de quadro (ver anexo V) divididos em três grandes tópicos: Redução do déficit quantitativo; Redução do déficit qualitativo; e Desenvolvimento comunitário e institucional. Neste mesmo quadro constam informações acerca dos objetivos específicos, ações e indicadores. Dessa forma, para cada objetivo específico estabelecido no PLHIS de Maracanaú, elencou-se no mínimo uma ação, uma meta e um indicador.

Segundo um dos membros do CMHIS de Maracanaú,

Tivemos que estudar bastante para elaborar essas metas. Afinal o PLHIS vai valer por 10 anos! Tivemos capacitação para entender do que se tratava, e junto com a equipe da prefeitura, elaboramos cada uma das metas apresentadas. Pensamos inclusive em como iríamos avaliar se as metas estavam sendo atendidas ou não. (ENTREVISTADO Nº 13)

Dentre as metas pretendidas, ressaltaremos algumas para comentários:

- Reposição do estoque de moradias com a substituição de 50% (cinquenta por cento) dos domicílios rústicos identificados no município no ano de 2013, no período de 10 anos – o município já vem atuando no intuito de sanar tal meta do PLHIS. Para tanto, trabalha com a utilização de recursos provenientes de fonte própria (adquiridos através de impostos municipais) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Ocorre que essa problemática é constante e se regenera a cada dia, de forma que o número de unidades habitacionais identificadas como rústicas no ano em que foi elaborado o diagnóstico municipal, já não é mais a mesma, e o número de reformas ou substituições pretendidas inicialmente não atenderia hoje a essa meta de 50% (cinquenta por cento), sendo necessárias mais ações nesse sentido.

- Incremento do estoque de moradias com a construção de novas unidades habitacionais de modo a superar 50% (cinquenta por cento) a coabitação familiar, a habitação em cortiços e prédios com fins não residenciais identificados em 2013, no período de 10 anos - o município já vem atuando no intuito de sanar tal meta do PLHIS. O principal programa utilizado para atender essa meta do PLHIS é Minha Casa, Minha Vida - MCMV. Hoje o município consegue atuar junto a esse programa de forma a conseguir a construção de novas unidades habitacionais e caminha para o atendimento concreto dessa meta do PLHIS no período estabelecido. Ressalta-se que para identificação do número de residências necessárias para atender ao estoque de moradias, o PLHIS utilizou também o cálculo de demandas futuras, de forma que mesmo com o passar dos anos após a realização do diagnóstico do PLHIS, o número real já havia sido pensado com esse ajuste.

- 50% (cinquenta por cento) das entidades vinculadas ao CMHIS habilitadas para o desenvolvimento de programas de produção habitacional – para a realização de empreendimentos como o MCMV as entidades devem ser habilitadas junto ao Ministério das Cidades. Ocorre que até o momento, nem 30% (trinta por cento) de todas as entidades vinculadas ao CMHIS realizaram essa habilitação, não atendendo a meta do PLHIS.

- Elaboração do Plano de Regularização Fundiária em até 02 (dois) anos após a aprovação do PLHIS – o município ainda trabalha na elaboração do Plano de Regularização Fundiária, não cumprindo a data de até 02 (dois) anos para a elaboração do mesmo.

- Participação dos servidores municipais e membros dos CMHIS e ConCidades nos curso de Ensino à Distância ministrados pelo Ministério das Cidades no que concerne a política de habitação e desenvolvimento urbano – todos os membros do CMHIS de Maracanaú participam dos cursos à distância ministrados pelo Ministério das Cidades, através do portal Capacidades (www.capacidades.gov.br), com a emissão de certificados e encontros mensais na Coordenadoria de Habitação de Maracanaú para discussão e análise do material disponibilizado nos cursos.

- Cadastrar cerca de 100% das famílias moradoras dos assentamentos precários e de famílias de baixa renda com o perfil para inserção nos programas habitacionais – tal meta já foi atendida, visto a atuação do CMHIS e da

Coordenadoria de Habitação de Maracanaú juntamente com a SEINFRA. Ressalta-se que tal cadastro está constante modificação, e dessa forma diariamente a Coordenadoria de Habitação recebe interessados em fazer parte do cadastramento.

Observamos nas entrevistas realizadas que os membros do CMHIS de Maracanaú têm bastante orgulho de terem participado desse processo de construção do PLHIS, não somente auxiliando, mas realmente construindo em conjunto. Ocorre que mesmo assim, os mesmos tecem críticas ao PLHIS elaborado, não somente em relação ao processo de construção, mas ao fato do mesmo não ter a obrigatoriedade de tornar-se Lei, fazendo com que todo o momento de estudos, análise e construção do PLHIS se perca com o passar do tempo ou ainda na troca de gestores.

Pensar que esse momento de construção participativa, tanto junto as comunidades, quanto entre nós mesmo, vai se perder futuramente é triste. Aprendemos, ficou de ensinamento para nós, mas se virasse lei, uma obrigação, seria melhor. (ENTREVISTADO Nº 19)

Realmente não entendo porque não tem a obrigação de virar Lei. O Ministério (das Cidades) deveria ter atentado para isso. Tanto trabalho, tanto estudo... e se não é Lei, ninguém cumpre. (ENTREVISTADO Nº 16)

A verdade, é que nem o gestor atual leu o PLHIS todo. Nós temos orgulho sim do que fizemos, mas o prefeito, pelo menos eu nunca ouvi falar, nunca colocou o PLHIS embaixo do braço e saiu em busca de recursos para conseguir cumprir as metas que estabelecemos no PLHIS. (ENTREVISTADO Nº 1)

4.1 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO PREVISTOS NO PLHIS

Planejar parte de um princípio básico de que é necessário conhecer algo para somente então atuar em sua melhoria. Com as políticas urbanas ocorre o mesmo, visto que uma vez que podemos interpretá-las como aquelas que orientam as ações do poder público voltadas à organização e ordenamento do espaço urbano e construções público e privadas, bem como a produção e distribuição de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, deve-se inicialmente conhecer o local para somente então atuar.

A elaboração do PLHIS, bem como a elaboração de qualquer plano voltado ao planejamento de ações em uma determinada área, partiu de um estudo do diagnóstico local, com a utilização de atividades de caráter participativo e de

fomento ao controle social das políticas e ações indicadas. Utilizou como base o estabelecimento de indicadores e métodos de monitoramento com avaliação a serem observadas e obedecidas, de forma contínua e permanente, pelo poder público municipal e acompanhadas pela sociedade através das diversas instâncias de participação.

Essa ação avaliativa é entendida como sendo atribuição do poder público local, com o controle social voltado ao acompanhamento e sendo realizado de maneira participativa, e torna-se intrínseca ao processo de planejamento, sendo necessário um realinhamento do quadro técnico-operacional municipal para absorver tal atribuição.

No que se refere ao PLHIS de Maracanaú, o poder público dispôs de uma equipe técnica alocada na SEINFRA e da criação de uma Coordenadoria de Habitação e CMHIS, como forma de possibilitar o processo avaliativo das políticas públicas locais e em especial da utilização do PLHIS.

Na elaboração o PLHIS de Maracanaú foi ressaltado a necessidade de um monitoramento de caráter contínuo, com o objetivo de acompanhar os resultados esperados pelo PLHIS e o cumprimento das metas, bem como a avaliação qualitativa do impacto da política habitacional na melhoria da qualidade de vida de toda a população do município. Assim, o plano esquematizou um ciclo de monitoramento a ser seguido, conforme esquema genérico apresentado abaixo:

Figura 8: Quadro de monitoramento do PLHIS de Maracanaú



FONTE: Estratégias De Ação do PLHIS de Maracanaú – 2013

O PLHIS de Maracanaú definiu como horizonte temporal para revisão o prazo de 10 (dez) anos, ou seja, o ano de 2023, e estabeleceu pontos de revisão a cada 2 (dois) anos. O resultado do monitoramento e avaliação deveria gerar um Relatório de Gestão do PLHIS a ser divulgado para toda a população, bem como deveria ser apresentado um Relatório de Prestação de Contas do FMHIS elaborado pela Equipe Técnica do PLHIS (a anexar ao Relatório de Gestão do PLHIS ao final de cada ano de gestão). Ocorre que até o momento somente um relatório de gestão do PLHIS foi elaborado e entregue ao Ministério das Cidades, o relatório do ano de 2005, ano que o PLHIS ainda não havia sido concluído.

Nós pensamos até em como iríamos avaliar se o PLHIS estava funcionando. Se estava sendo colocado em prática. Como era para valer por dez anos, e dez anos é muito tempo, decidimos colocar as revisões a cada dois anos. Ficaria mais fácil avaliar se o que colocamos como importante estaria sendo cumprido. (ENTREVISTADO Nº 6)

O próprio ministério das Cidades, no curso que fizemos, orientou esses momentos de revisão do plano, afinal, a realidade local muda com o tempo, e se o PLHIS prevê soluções para a realidade existente, tem que tá sendo avaliado e modificado se for o caso. (ENTREVISTADO Nº 2)

A verdade? A verdade é que só fizemos um relatório para entregar ao Ministério das Cidades. E foi com informações retroativas. Referente ao ano de 2005. E só fizemos porque fomos obrigados. Recebemos cartas, cobranças. Deveríamos nos reunir para fazer os outros relatórios, mas se ninguém cobra, acabamos esquecendo também. (ENTREVISTADO Nº 20)

O intuito do Relatório Gestão do PLHIS era funcionar como um documento que poderia sugerir revisão das metas e indicadores baseado em novos diagnósticos que porventura forem realizados. O prazo previsto para conclusão desses relatórios, segundo o PLHIS, era de 3 meses antes do final de cada ciclo bianual, de forma a se garantir o tempo necessário para análise e aprovação por parte do Conselho e da própria população, e consequente ajustes que se mostrassem necessários ao PLHIS.

Com a realização do monitoramento de avaliação e com a correta revisão e avaliação das estratégias e ações descritas no PLHIS, seria possível se perceber as mudanças que o PLHIS gerou na qualidade da moradia no Município de Maracanaú, bem como realizar os ajustes necessários para se alcançar as metas estipuladas. Segundo entrevistado número 20, *“o monitoramento ficou só no papel, pensamos em como ele seria, mas nós mesmos não colocamos em prática”*.

Ocorre que a Prefeitura Municipal de Maracanaú deveria, segundo PLHIS, montar uma estrutura administrativa, no formato de uma Fundação, de forma a concentrar a coordenação e a gestão das ações, recursos e informações, bem como a dar condições a seus gestores e gerentes de organizar os dados e elaborar diagnósticos da situação em cada ponto de revisão e avaliação com uma análise comparativa entre cada diagnóstico elaborado e o Diagnóstico do PLHIS, o que até o momento não ocorreu.

Tal estrutura deveria ter participação efetiva no CMHIS, e ser capacitada em pesquisa e processos metodológicos de participação popular, de modo a evidenciar não apenas os dados técnicos, mas também a percepção da sociedade das ações promovidas pelo poder público municipal. Essa estrutura administrativa iria colaborar para que o monitoramento das ações e do PLHIS de maneira geral, estivessem vinculados aos Planos Plurianuais e revisões orçamentárias, contribuindo assim para o planejamento orçamentário do município com a alocação e ajuste de recursos necessários para garantir a continuidade das ações.

Considerando-se que o horizonte temporal do PLHIS que foi elaborado está previsto para acontecer ao final do ano de 2023, as revisões parciais estariam previstas para ocorrer nos anos de 2014, 2016, 2018, 2020 e 2022, momento este em que o Diagnóstico e as próprias Estratégias elaboradas no PLHIS deveriam sofrer revisões, para adaptarem-se às alterações mais significativas da realidade local.

Revisão? Não, nunca aconteceu! Participamos da construção do PLHIS sim, mas de revisão, não. Deveria até ter acontecido, pois pensamos nisso, mas não aconteceu não. E sinceramente, acho que não é interesse da prefeitura que essas revisões ocorram não. (ENTREVISTADO Nº 8)

Embora de extrema importância para consolidação do PLHIS elaborado, as revisões previstas não foram executadas até o momento, fator este que pode ser atribuído ao precário controle social exercido pela sociedade, ao desinteresse em participação social junto ao CMHIS, bem como ao fato da gestão municipal não ter colaborado com a criação de uma estrutura administrativa no formato de uma Fundação.

A população não tem mais interesse em realizar controle social. O CMHIS de Maracanaú sobrevive porque estamos aqui lutando, mas não é fácil. O próprio PLHIS foi construído com nosso auxílio e da população, mas na

prática foi só para cumprir uma obrigação junto ao Governo. (ENTREVISTADO N° 1)

Você acha que o povo aproveita esses espaços de discursão? Para decidir como vai ser a habitação no município? Só participa se formos lá, de casa em casa, chamando, quase implorando. E depois que concluímos o PLHIS esse pessoal nem lembra direito que participou. É só um papel. Lembrava se no final ganhasse uma casa. (ENTREVISTADO N° 19)

Dessa forma, um instrumento pensado para a participação social na implementação de políticas públicas, como é o caso do PLHIS, acaba sendo esquecido com o passar do tempo. E algo que deveria perdurar por no mínimo 10 (dez) anos, horizonte temporal previsto para o plano, acaba durando apenas o tempo de sua elaboração e sendo delegado a instância governamental o poder de usá-lo ou não em suas execuções/atividades. O que nos leva a pensar o quanto a população ainda deve trabalhar e ser trabalhada no sentido de aprender a exercer seu papel de controle junto as políticas públicas participativas.

5 CONCLUSÃO

Embora de extrema importância para gestão urbana municipal, o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Maracanaú ainda não é utilizado em toda a sua potencialidade.

Tal fato permeia dois pressupostos principais. O primeiro refere-se a razão de ser das políticas públicas, enquanto meio de viabilizar a realização do interesse público por meio do Estado, como ações de infraestrutura. Ora, a elaboração dos planos habitacionais somente foi priorizada após a obrigatoriedade imposta pelo Sistema Nacional de Habitação. Do contrário, recursos financeiros seriam bloqueados e o município não teria como arcar com o atendimento de demandas básicas de infraestrutura habitacionais e sociais.

Dessa forma, a política pública habitacional no que se refere a criação de um arcabouço documental e de planejamento passa a ter um teor somente obrigatório e não de utilização prática. Isso implica diretamente nas dificuldades encontradas posteriormente para a concretização das ações, objetivos e metas previstos no PLHIS de Maracanaú.

O segundo pressuposto refere-se ao campo de atuação da política pública habitacional, visto que o mesmo perpassa por um campo de tensões sociais, interesses e conflitos, onde o beneficiário dessas ações acaba sendo o que menos se envolve na realização de sua construção.

Em entrevista realizada com os membros do CMHIS, estes sinalizaram que caso houvesse uma pesquisa com a população acerca da participação na elaboração do PLHIS de Maracanaú, haveriam três tipos principais de respostas: aqueles que participaram das atividades de elaboração do PLHIS mas que não sabem o resultado do trabalho; aqueles que não participaram mas lembram que ocorreu uma mobilização com esse intuito; e aqueles que participaram das atividades de elaboração do PLHIS, mas que acreditam que o mesmo ainda não teve o resultado esperado por falta de controle e participação social no intuito de cobrar dos gestores um retorno às metas e objetivos explicitados no PLHIS.

Ora, o planejamento das políticas públicas tem como principal apontamento para sua efetivação, a participação popular. Para tanto o PLHIS elaborado contou com a participação da sociedade em suas diversas etapas de

elaboração. Mas como fomentar o controle social se pressupostos básicos da elaboração do PLHIS não foram efetivados na prática?

No próprio documento elaborado (Estratégias de Ação) no PLHIS de Maracanaú, especificava-se a necessidade de divulgação e disponibilização do PLHIS enquanto documento de consulta para a população de maneira geral e órgãos de controle como o CMHIS. Inclusive, previa-se a criação de um sistema de informação onde o acesso ao documento seria facilitado, de forma mais lúdica e facilitando o seu entendimento pela sociedade. Com essa disponibilização seria possível efetivar os mecanismos de monitoramento e a participação e o controle social na avaliação da política habitacional.

Durante as entrevistas realizadas, constatamos que hoje, para se ter acesso ao conteúdo do PLHIS de Maracanaú, deve-se procurar a Coordenadoria de Habitação ou o próprio Ministério das Cidades, sem contar que o documento em si é bastante extenso, e de difícil entendimento para a população público alvo dos programas habitacionais de que ele trata. Segundo um dos entrevistados,

Eu entendo o PLHIS porque participei de todo o processo de construção, inclusive as capacitações. Mas uma pessoa que pegar o PLHIS hoje, primeiro tem preguiça de ler pois é grande, segundo só vai entender se tiver o mínimo de estudo. (ENTREVISTADO Nº 19)

O próprio Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social peca ao não dar a legitimidade necessária ao PLHIS. Ora, uma vez que se trata de um instrumento de organização da política habitacional municipal, por que o mesmo não tem a obrigatoriedade de tornar-se lei, como o que ocorre com o Plano Diretor? Essa indagação foi amplamente questionada pelos membros do CMHIS entrevistados.

Nesse sentido, o que observamos é a necessidade de construção de forma participativa de um documento que deveria ser o primeiro a ser consultado no que se refere a política habitacional municipal, mas que na contramão do que se espera, não foi submetido a uma aprovação junto a Câmara de Vereadores, nem tampouco tornou-se Lei.

Assim, como dar legitimidade as escolhas e prioridades definidas de forma participativa pela sociedade civil, tais como áreas a serem priorizadas em casos da admissão de novos recursos para fins habitacionais, de infraestrutura e construção de novos equipamentos comunitários? Lembrando que é também no PLHIS que são definidas possíveis áreas de expansão habitacionais, bem como as

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Assim, um instrumento que deveria ser de consulta diária, torna-se subutilizado e de difícil acesso à população de maneira geral.

Nas falas obtidas durante as entrevistas aos membros do CMHIS, foi comum obter indagações acerca da utilização real do PLHIS:

Ora, se nós que participamos de toda a construção do PLHIS ainda temos dúvida se ele realmente serve para algo, imagina o povo que não participou, que só ouviu falar? Com certeza vão dizer que foi só para gastar dinheiro público. Eu realmente acredito que é um instrumento importante para o município. Que ele organiza as prioridades que deveriam ser atendidas na área habitacional, mas sei que nem todos pensam assim. (ENTREVISTADO Nº 1)

Eu ajudei a colocar lá no PLHIS que minha comunidade precisa de atendimento prioritário quando se trata de saneamento, mas acho difícil o prefeito ir lá e ler isso. Ele vai colocar saneamento é onde conseguir mais votos. (ENTREVISTADO Nº 13)

Eu acredito que o PLHIS construído assim como foi o nosso, de maneira participativa, traga sim melhorias ao município. Mas infelizmente, outras ações têm que ser realizadas. O Ministério poderia sim obrigar a ser Lei, e talvez, obrigar a mostrar a necessidade de recurso para construção de um conjunto habitacional por exemplo, descrito no PLHIS. (ENTREVISTADO Nº 2)

Não podemos deixar de relatar os avanços sofridos na política habitacional de Maracanaú pós entendimento da necessidade (ou obrigatoriedade) da elaboração de um arcabouço técnico operativo da política habitacional local, em especial a criação do CMHIS e elaboração do PLHIS. Entretanto, as políticas urbanas têm uma atuação direta na transformação do espaço urbano, e as ações governamentais a ela cabíveis implicam de maneira direta na realidade social e habitacional de grande parte da população local.

Se não fosse a obrigação de se construir um PLHIS, de criar um Conselho, com certeza não teríamos nada disso. Isso veio como uma forma de possibilitar o povo de participar das decisões. Falta só o povo enxergar isso e ocupar esse espaço de deliberação. (ENTREVISTADO Nº 2)

Dessa forma, a elaboração do PLHIS de Maracanaú contribuiu de forma significativa para a construção de um novo olhar sobre a política habitacional local, entretanto, poderia ter um alcance maior caso fosse executado em sua totalidade e fosse colocado em prática a maneira avaliativa pensada em tal documento, com a participação de toda a sociedade e com fomento do controle social.

REFERÊNCIAS

ALFOSIN, B. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, **Gerência de estudos e análises da dinâmica demográfica**: Censo 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários**: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: [s.n.], 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Curso à Distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. 216 p.

_____. Ministério das Cidades. **O direito à cidade**. Brasília. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 01 mar. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. [S.l.: s.n.], 2008.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Centro de Estudos da Metrópole. CEBRAP. [S.l.: s.n.], 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Habitação de Interesse Social. Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social**: Manual para Apresentação de Propostas. [S.l.: s.n.], 2007.

CRUZ, N. M. **Inclusão e Exclusão na Nova Capital**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.unb.br/rcs/sol>>. Acesso em: 13 mai. 2007.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Senado Federal, 2005. 273 p.

FILHO, A. T. **Habitação popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

FRANCISCO, D. **Estatuto das Cidades comentado**. [S.l.: s.n.], 2001.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. [S.l.: s.n.], 2002.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Brasília: Ed. da UNB, 1963.

LAMBERTUCCI, A. R.; AVRITZER, L. **A participação social no governo Lula**: Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

LOJKINE, J. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981. Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/caixa>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas**: Premissas e Condições para a Efetivação do Direito a Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARACANAÚ. **Plano de habitação de interesse social**: PLHIS de Maracanaú. Maracanaú: [s.n.], 2013.

_____. **Plano Diretor Participativo de Maracanaú**. Lei Municipal Nº 1.945 de 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://camaramaracanau.ce.gov.br/download/lei-no-1-945-de-28-de-dezembro-de-2012/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: Teoria, Método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

OSÓRIO. **Direito à cidade como direito humano coletivo**. Rio Grande do Sul: [s.n.], 2011.

PENA, D. **As Regiões Metropolitanas e os Desafios da Gestão no Brasil**. Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/caixa>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

RIBEIRO, C. **Da cidade à nação gênese do urbanismo no Brasil**. [S.l.: s.n.], 1999.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (orgs.). **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 454 p.

SABOYA, R. **Definição de Planejamento Urbano por Yehezkel Dror**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2011/02/definicao-de-planejamento-urbano-por-yehezkel-dror/>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

SANTOS, B. S. **Estado: o Direito e a Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SELL, C. E. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis: Vozes, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - PONTOS ABORDADOS DURANTE AS ENTREVISTAS AOS MEMBROS DO CMHIS DE MARACANAÚ

1. A quanto tempo, ou quantos mandatos, você participa do CMHIS de Maracanaú?
2. Existe uma agenda pré-estabelecida para as reuniões ordinárias do conselho ou ocorrem sem sistematização. Por quê?
3. O que significa para você ser conselheiro?
4. O que você considera como fator relevante da sua participação junto ao conselho?
5. Quais atividades você realiza junto aos conselhos, além da participação nas reuniões.
6. Existe na matriz da organização dos conselhos atividades voltadas a organização de grupos de estudos e discussões que proporcionem aos conselheiros um conhecimento da realidade local?
7. Como de dar na prática a relação do conselho que representa com as demais políticas públicas do município?
8. Você participou da elaboração do PLHIS? Tem orgulho disso?
9. Fale um pouco sobre o PLHIS. Como foi a elaboração?
10. Como o Conselho atua junto a Política Habitacional local?
11. O PLHIS tem utilização prática no dia a dia? Todos podem ter acesso ao PLHIS?

ANEXOS

ANEXO A – CONSULTA À PÁGINA ELETRÔNICA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES QUANTO A SITUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS (LEI 11.124/2005) – MUNICÍPIO DE MARACANAÚ – CEARÁ



Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Habitação

SAUS, Quadra 1, Lote 1/6 - Bloco H, 11º Andar - Edifício Telemundi II
CEP 70070-010 - Brasília - DF FONE: (61) 2108.1783

Brasília, 30 de agosto de 2016.

Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)

Posição: 23/08/2016

CODIBGE	UF	MUNICÍPIO	SITUAÇÃO*	TERMO ADESÃO*	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO*	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO*	PLANO HABITACIONAL*	PROTOCOLO
3307650	CE	Maracanaú	PENDENTE	27/67/2007	20/04/2014	17/10/2013		

Fonte: Cadex

Obs:

1. Estar **REGULAR**, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos. Estar **PENDENTE**, impede o ente de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.
 2. As datas existentes na coluna **TERMO DE ADESÃO**, correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.
 3. As datas existentes nas colunas **LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO**, **LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO** e **PLANO HABITACIONAL**, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CADCA.
 4. Os números de protocolo constantes na coluna **PROTOCOLO**, quando preenchidas, indicam que estes Planos Habitacionais são da modalidade "Simplificado".
- * Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CADCA.

ANEXO C – QUADRO DE DIRETRIZES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS RETIRADO DO III PRODUTO DO PLHIS DE MARACANAÚ – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO



Prefeitura de Maracanaú
Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano
Centro Administrativo 6 de Março – Av. II nº 150 – Jereissati I
Fone/Fax: (85) 3521.5017/3521.5129/3521.5138

DIRETRIZES	PRINCÍPIOS	OBJETIVOS
D1 – Garantir o acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS;	P1 - O direito a moradia digna e ao solo urbano regularizado como inclusão social;	1 - Ampliar a oferta de moradia com qualidade, custos compatíveis e sustentabilidade ambiental.
D2 - Evitar a segregação sócio-espacial na cidade, por intermédio da oferta de áreas urbanizadas, inclusive vazios urbanos e áreas já ocupadas em áreas centrais os quais poderão ser considerados ZEIS;	P2 - O direito ao meio ambiente sustentável, preservando as peculiaridades locais e os bens ambientais, com vistas a garantir a qualidade de vida para a presente e para as futuras gerações;	2 - Atingir prioritariamente a população de baixa renda através de programas e ações.
D3 - Fortalecer o controle social e a participação da sociedade na política habitacional de Maracanaú	P3 - Tratamento da questão habitacional como Política de Estado, responsabilizando o poder público como agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão de moradia e regularização de assentamentos precários, devendo ser política prioritária pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;	3 – Ampliar as formas de atendimento à população usuária da política habitacional de Maracanaú.
D4- Fortalecer a gestão institucional para superação do quadro de necessidades habitacionais e atendimento da demanda futura por moradias;	P4 - Gestão Democrática e participativa, alicerçada na descentralização administrativa, no controle social e na transparência das decisões. Implementada pelo Conselho da	4 - Garantir o direito de participação comunitária nas decisões da política habitacional e incentivar a
D5 - Articular a política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais e setoriais, de forma a garantir a inclusão social;		10 - Dotar o setor de Habitação de adequados e suficientes recursos materiais e humanos sendo este constituído de profissionais tecnicamente qualificados
D6 - Consecução da prática de educação sanitária e		11 - Promover a qualificação dos servidores na consecução de ações integradas.
		12 - Melhorar a eficiência de atendimento e gestão de recursos.
		13 – Aperfeiçoar o banco de dados existente mantendo-o constantemente atualizado.
		14 - Facilitar o acesso ao



<p>ambiental e implementação de ações de sustentabilidade dos empreendimentos de HIS;</p> <p>D7 - Potencializar o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social;</p> <p>D8 - Promover a avaliação e controle da demanda e da produção do setor habitacional;</p> <p>D9 - Ampliar a fiscalização nos empreendimentos de HIS já realizados visando evitar a venda ilegal dos imóveis e a duplicidade de atendimento;</p> <p>D10 – Regularizar os Instrumentos Jurídicos do Estatuto da Cidade que promovem o acesso a terra urbanizada para produção de HIS;</p> <p>D11 - Incentivar a pesquisa, a incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas e sustentáveis de produção habitacional;</p> <p>D12- Reconhecer as demandas existentes ainda não atendidas, priorizando as comunidades em situação de risco;</p>	<p>Cidade, Conselho Municipal da Habitação de Interesse, Conferência Municipal da Cidade de Fórum de Habitação, atuando como cogestores da política de habitação.</p> <p>P5 - O reconhecimento de necessidades específicas da população idosa, da pessoa com deficiência, adultos em situação de rua, mulheres responsáveis pelo domicílio e acessibilidade universal, com integração às demais políticas sociais, na promoção plena do ser humano;</p> <p>P6- A compatibilidade da política municipal de habitação com as políticas nacional e estadual e integração à política municipal de desenvolvimento urbano e mobilidade, além da corresponsabilidade dos poderes no atendimento às demandas;</p> <p>P5 - O reconhecimento de necessidades específicas da população idosa, da pessoa com deficiência, adultos em situação de rua, mulheres responsáveis pelo domicílio e</p>	<p>organização delas.</p> <p>5 - Incentivar parcerias, bem como assegurar apoio e suporte técnico na formação e manutenção das entidades da sociedade civil com fins habitacionais.</p> <p>6 - Orientar a atuação do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional no equacionamento do déficit habitacional.</p> <p>7 - Ampliar a provisão de serviços urbanos e equipamentos sociais (educação, saúde, assistência, etc.) nos empreendimentos</p>	<p>crédito.</p> <p>15 - Inibir a ocupação de áreas inadequadas ou frágeis ambientalmente e de áreas desocupadas em decorrência de assentamentos.</p> <p>16 - Regulamentação de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social;</p> <p>17 - Aumento da permanência da população atendida nos empreendimentos de HIS já realizados.</p> <p>18 - Promover a regularização dos empreendimentos de HIS.</p> <p>19 - Organizar os recursos financeiros municipais e</p>
---	---	---	---



<p>D13 - Apoiar as ações de planejamento e gestão na área habitacional de modo a potencializar ações, programas e recursos;</p>	<p>acessibilidade universal, com integração às demais políticas sociais, na promoção plena do ser humano;</p>	<p>de HIS e nos assentamentos precários;</p>	<p>administrar os recursos advindos dos governos federal e estadual, a fim de melhorar a rentabilidade da produção de HIS.</p>
<p>D14 - Incentivar a constante qualificação dos profissionais envolvidos no setor habitacional;</p>	<p>P6- A compatibilidade da política municipal de habitação com as políticas nacional e estadual e integração à política municipal de desenvolvimento urbano e mobilidade, além da corresponsabilidade dos poderes no atendimento às demandas;</p>	<p>8 - Potencializar as ações da educação sanitária e ambiental em observância aos recursos naturais nos empreendimentos de HIS.</p>	<p>20. Garantir formação continuada para os técnicos que atuam no desenvolvimento urbano de habitacional no que concerne o planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas.</p>
<p>D15 – Promover a moradia digna e regular o acesso aos serviços de infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e geração de trabalho e renda.</p>	<p>P7- Reconhecimento da Função Social da Propriedade urbana através da implementação de instrumentos de reforma urbana que apoiem o ordenamento e controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso a terra urbanizada;</p>	<p>9 - Ampliar o trabalho técnico social em todas as etapas dos programas e ações, a fim de facilitar a relação com a comunidade.</p>	
<p>D16 - Articulação entre o FMHIS e FNHIS com vista à ampliação da destinação de recursos por parte da União de forma viabilizar subsídios para HIS;</p>			
<p>D17 – Coibir novas ocupações em áreas de preservação ambiental, de risco ou de uso comum da população de Maracanaú</p>			
<p>D18 – Promover a regularização urbanística e fundiária dos novos e já realizados empreendimentos de HIS.</p>	<p>P8 - Planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição especial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano.</p>		

ANEXO D – QUADRO DE PROGRAMAS, AÇÕES, PÚBLICO-ALVO, FONTE DE RECURSOS E AGENTES RETIRADOS DO III PRODUTO DO PLHIS DE MARACANAÚ – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO.

LINHA PROGRAMÁTICA 1 - INTEGRAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS				
PROGRAMAS	AÇÕES	PÚBLICO – ALVO	FONTE DE RECURSOS	AGENTES
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urbanização Integral dos Assentamentos Precários identificados no Diagnóstico, através da provisão de infraestrutura e habitacional, regulação e gestão ambiental, participação e trabalho social; 2. Realização de Estudos sobre o Déficit habitacional, o perfil populacional e a caracterização física dos Assentamentos Precários e das Ocupações Irregulares; 	<p>População dos Assentamentos Precários identificados no Diagnóstico do PLHIS.</p> <p>Prioridades: Conjunto Vida Nova, Conjunto Jardim do Amor, Flamenguinho, Alto Alegre II, Vila Vintém, Japãozinho e Jagatá.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; 2. Outros recursos do Orçamento Geral da União; 3. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS; 4. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério das Cidades; 2. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 3. Caixa Econômica; 4. Instituições Financeiras Públicas ou Privadas; 5. Prefeitura de Maracanaú - Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano; 6. Agentes de Assistência Técnica.
Regularização Fundiária	<ol style="list-style-type: none"> 3. Elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária; 4. Fortalecimento da estrutura de gestão da Política de Regularização Fundiária; 5. Implementação das ações apontadas pelo Plano Municipal da Regularização Fundiária; 6. Promoção da regularização fundiária dos empreendimentos de HIS já entregues à população. 	<p>Famílias moradoras em ocupações irregulares em terrenos públicos ou privados que se encontram aptos a regularização fundiária diagnosticados no Plano Municipal de Regularização Fundiária;</p> <p>Famílias beneficiadas nos programas habitacionais entregue pela Prefeitura de Maracanaú.</p> <p>Prioridades: Conjuntos habitacionais entregues pelo município: Mutirão Serra Azul, Mutirão Jardim do Amor, Mutirão Vida Nova, Mutirão Maracanzinho, Mutirão Campo Verde I e II e Conjunto Renascer.</p>		

LINHA PROGRAMÁTICA 2 – PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO HABITACIONAL				
PROGRAMAS	AÇÕES	PÚBLICO-ALVO	FONTES DE RECURSOS	AGENTES
Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas	<p>1. Promoção Pública de unidades habitacionais urbanas, priorizando Grupo 1 identificado no Estudo do Déficit dos Assentamentos Precários como necessidade de reassentamento e no Sistema de Benefício Social da Habitação.</p> <p>1.1. Ampliação do trabalho técnico social em todas as etapas dos programas e ações, a fim de facilitar a relação com a comunidade.</p>	População do Grupo 1 devidamente identificada e cadastrada pela Coordenadoria de Habitação.	<p>1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;</p> <p>2. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS;</p> <p>3. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>1.Ministério das Cidades;</p> <p>2.Caixa Econômica;</p> <p>3.Instituições Financeiras Públicas ou Privadas;</p> <p>4.Governo do Estado do Ceará;</p> <p>5.Prefeitura de Maracanaú - Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;</p>
	2. Promoção de Unidades Habitacionais para Arrendamento, com opção de compra através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR.	Grupos de Atendimento 2 e 3	<p>1. Fundo de Arredamento Residencial – FAR</p> <p>2. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.</p>	<p>1. Ministério das Cidades;</p> <p>2.Caixa Econômica,</p> <p>3.Prefeitura de Maracanaú - Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;</p> <p>4.Entidades Privadas que atuam no setor habitacional;</p> <p>5.Entidades Privadas que atuam na administração imobiliária e de condomínios.</p>
	<p>1. Promoção por autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos.</p> <p>1.1. Atividade executada pelas entidades</p>	Famílias pertencentes aos Grupos de Atendimento 1 e 2 identificadas pelas entidades habilitadas e analisadas pela	<p>1. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS;</p> <p>2. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;</p>	<p>1. Ministério das Cidades;</p> <p>2. Caixa Econômica Federal;</p> <p>3. Prefeitura de Maracanaú –</p>

	<p>habilitadas pelo Ministério das Cidades e assessorada pela Coordenadoria de Habitação.</p> <p>1.2. Oferta de subsídio para a aquisição de materiais de construção.</p>	Coordenadoria de habitação.	<p>3. Fundo de Desenvolvimento Social;</p> <p>4. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;</p> <p>4. Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos.</p>
Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais Rurais	<p>2. Promoção por autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos.</p> <p>2.1. Atividade executada pelas entidades aprovadas pelo CMHIS e assessorada pela Coordenadoria de Habitação.</p> <p>5.2. Oferta de subsídio para a aquisição de materiais de construção.</p>	Agricultores familiares, trabalhadores rurais e demais população da área rural com renda de até R\$17.000,00 por ano.		

LINHA PROGRAMÁTICA 3 – MELHORIAS HABITACIONAIS				
PROGRAMAS	AÇÕES	PÚBLICO-ALVO	FONTES DE RECURSOS	AGENTES
Autopromoção Habitacional Assistida	<p>1. Promoção de acesso à aquisição de materiais de construção associado a assistência técnica para reforma, finalização, adequação ou ampliação das habitações.</p> <p>1.1. Levantamento do grau de inadequação e qualificação do tipo de reforma a ser executada;</p> <p>1.2. Suporte técnico para os serviços de arquitetura, engenharia, jurídicos e sociais para reforma, adequação ou ampliação das residências no período de execução e pós-obra;</p> <p>1.3. Criação da Estrutura de gestão deste programa;</p> <p>2. Promoção de acesso à aquisição de materiais de construção associado a assistência técnica para substituição de casas construídas com materiais inadequados. (taipa, madeira reaproveitada, etc.)</p>	<p>População residente nos Assentamentos Precários, moradias insalubres e em moradias que não ofereçam condições de habitabilidade priorizando o Grupo 1 e 2.</p> <p>Prioridades: Assentamentos precários nos bairros Pajuçara e Alto Alegre.</p>	<p>1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;</p> <p>2. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS;</p> <p>3. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>1. Ministério das Cidades;</p> <p>2. Caixa Econômica Federal;</p> <p>3. Instituições Financeiras Públicas ou Privadas;</p> <p>4. Prefeitura de Maracanaú – Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;</p> <p>5. Agentes de Assistência Técnica</p>
	<p>3. Fortalecimento do Atendimento de caráter emergencial através do Programa Locação Social para provisão de moradias por tempo determinado (segundo Lei Municipal Nº 2.057/2013)</p>	<p>Famílias de baixa renda e em estado de vulnerabilidade social decorrente de catástrofes, calamidades públicas e demais impedimentos do uso seguro da habitação</p>	<p>1. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social</p>	<p>1. Prefeitura Municipal de Maracanaú – Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano.</p>

LINHA PROGRAMÁTICA 4 – ASSISTÊNCIA TÉCNICA				
PROGRAMAS	AÇÕES	PÚBLICO-ALVO	FONTES DE RECURSOS	AGENTES
ASSISTÊNCIA TÉCNICA À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoção de Assistência Técnica nas áreas de arquitetura, engenharia, jurídico, social, contábil e organizacional para fins de produção habitacional. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Assessoria à produção social de moradia; 1.2. Definição de incentivos tributários para produção social de moradias; 1.3. Estruturação de Equipe Técnica para execução deste programa ou contratação de agentes de assistência técnica credenciados por meio de edital público. 	População de até três salários mínimos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; 2. Recursos do Orçamento Geral da União; 3. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Ministério das Cidades; 5. Ministério da Educação; 6. Caixa Econômica Federal; 7. Prefeitura de Maracanaú – Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano; 8. Agentes de Assistência Técnica.
ASSISTÊNCIA TÉCNICA À COOPERATIVAS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoção de Assistência Técnica nas áreas de arquitetura, engenharia, jurídico, social, contábil e organizacional voltadas para cooperativas e organizações não governamentais, devidamente credenciadas no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, para fins de produção habitacional. 	Entidades da Sociedade Civil Organizada devidamente habilitada perante o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS.		

LINHA PROGRAMÁTICA 5 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL				
PROGRAMAS	AÇÕES	PÚBLICO-ALVO	FONTE DE RECURSOS	AGENTES
Desenvolvimento Institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criação de uma Fundação Municipal da Política de Habitação; 2. Formação continuada para os técnicos que atuam no desenvolvimento urbano habitacional no que concerne o planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas; <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Aperfeiçoamento do banco de dados da política de habitação existente mantendo-o constantemente atualizado; 3. Capacitação continuada do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Conselho das Cidades, através de cursos, palestras, seminários, etc.; 4. Fortalecimento do controle e fiscalização para inibir o surgimento e adensamento de ocupações irregulares, através de formação continuada para os fiscais de urbanismo e realização de concurso público para aumentar o quadro destes profissionais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servidores Públicos Municipais; 2. Membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e Conselho da Cidade. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; 2. Recursos do Orçamento Geral da União; 3. Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério das Cidades; 2. Caixa Econômica Federal; 3. Prefeitura de Maracanaú – Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;

ANEXO E – RESOLUÇÃO DO CMHIS Nº 39, DE 12 DE AGOSTO DE 2014
 RECOMENDANDO A CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS
 COMUNITÁRIOS NA ÁREA DO EMPREENDIMENTO ORGULHO DO
 CEARÁ



Prefeitura de Maracanaú
 Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano
 Coordenadoria de Habitação

RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº. 39, DE 12 DE AGOSTO DE 2014

Recomenda a construção de equipamentos públicos comunitários e rede de serviços públicos e urbanos para atendimento ao empreendimento Residencial Orgulho do Ceará II.

O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social-CMHIS, no uso de suas atribuições estabelecidas pela Lei nº. 1.568, de 12 de maio de 2010, e,

Considerando as disposições da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS;

Considerando a Lei nº 12.4242, de 16 de junho de 2011, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMCV;

Considerando a Portaria Ministério das Cidades nº 168, de 12 de abril de 2013, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMCV;

Considerando que o CMHIS é o órgão municipal que congrega vários segmentos que atuam diretamente no desenvolvimento habitacional e urbano, **RESOLVE, e seu presidente torna público, a seguinte resolução:**

Art. 1º Recomenda a construção de equipamentos e serviços públicos urbanos complementares à habitação nos moldes do Anexo VI da Portaria MCidades nº 168/13, de 12 de abril de 2013.

Art. 2º A quantidade de equipamentos e serviços públicos urbanos complementares à habitação para o empreendimento Residencial Orgulho do Ceará II deverá atender, minimamente:

- I – Equipamentos de Educação
 - a) 02 Centros de Educação Infantil;
 - b) 02 Escolas Municipais de Ensino Fundamental; e,
 - c) 01 Escola de Ensino Médio.
- II – Equipamentos de Saúde
 - a) 01 Unidade Básica de Saúde
 - b) 01 Hospital Regional



III – Equipamentos de Assistência Social

- a) 01 Centro de Referência de Assistência Social – CRAS;
- b) 01 Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS
- c) 01 Restaurante Popular

IV – Equipamentos de Lazer

- a) 01 praça de convivência
- b) 02 quadras poliesportivas cobertas
- c) 02 Academias Populares

V – Serviços de Transporte Público Coletivo e Complementar

- a) 01 linha de ônibus intramunicipal
- b) 01 linha de ônibus intermunicipal
- c) 01 linha de transporte alternativo complementar intramunicipal
- d) 01 linha de transporte alternativo complementar intermunicipal

§1º Os itens descritos nos itens I a IV serão construídos pelo Governo do Estado e mantidos pelo município de Maracanaú conforme Matriz de Responsabilidade, exceto a Escola de Ensino Médio.

§2º Os itens descritos no item V serão disponibilizados pelo Governo do Estado e Governo Municipal conforme competência de cada ente.

§3º Os itens I a IV deverão ter projetos arquitetônicos desenvolvidos respeitando os requisitos mínimos estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, disponíveis no sítio (www.fnde.gov.br), pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 340, de 04 de março de 2013, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e/ou outros órgãos responsáveis pela política setorial federal e estadual, quando for o caso.

Art. 3º Recomenda que os equipamentos e serviços públicos sejam entregues no mesmo instante da entrega das unidades habitacionais, sob pena de não liberação do *habite-se* pela diretoria de Controle Urbano da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano – Seinfra.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Antônio Moura Câmara
Presidente do CMHIS

ANEXO F – QUADRO DE COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CMHIS) DE MARACANAÚ – CE, COM IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

	Órgão / Secretaria	Titulação	Identificação na entrevista
Representantes do Poder Público	Secretaria de Obras / SEINFRA	Titular	Entrevistado nº 4
		Suplente	Entrevistado nº 2
	Secretaria do Meio Ambiente	Titular	Entrevistado nº 3
		Suplente	Entrevistado nº 6
	Secretaria de Assistência Social e Cidadania	Titular	Entrevistado nº 5
		Suplente	Entrevistado nº 16
	Coordenadoria de Defesa Civil	Titular	Entrevistado nº 1
		Suplente	Entrevistado nº 10
	Secretaria de Saúde	Titular	Entrevistado nº 14
		Suplente	Entrevistado nº 11
Caixa Econômica Federal	Titular	Entrevistado nº 18	
Banco do Brasil	Titular	Entrevistado nº 21	
Representantes da Sociedade Civil	Representantes dos Movimentos Sociais	Titular	Entrevistado nº 15
		Suplente	Entrevistado nº 24
		Titular	Entrevistado nº 9
		Suplente	Entrevistado nº 13
		Titular	Entrevistado nº 19
		Suplente	Entrevistado nº 23
	Representantes de ONGs	Titular	Entrevistado nº 8
		Suplente	Entrevistado nº 22
	Representante das Entidades dos Trabalhadores	Titular	Entrevistado nº 7
		Suplente	Entrevistado nº 17

	Representante das Entidades dos Empresários	Titular	Entrevistado nº 20
		Suplente	Entrevistado nº 12