

# Habitação de Interesse Social e a Implementação dos Instrumentos de Planejamento e Gestão na Região Oeste de Santa Catarina

Clarete Trzcinski<sup>1</sup>

Aronildo Pereira Flor<sup>2</sup>

Marcia Luiza Pit Dalmagro<sup>3</sup>

Cristiane Tonezer<sup>4</sup>

## Introdução

Com o objetivo de conferir relevância à questão habitacional no Brasil, o Ministério das Cidades instituiu em 2005, através da Lei Federal 11.124, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), vinculado a um fundo financeiro para dar suporte e instrumentalizar as políticas públicas setoriais. O SNHIS passou a centralizar programas e projetos destinados à habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a gerenciar os recursos destinados à moradia.

---

<sup>1</sup>Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Social pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Graduação em Serviço Social pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2000). Professora da Unochapecó. Docente do Programa de Mestrado em Políticas sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó -Brasil. E-mail - clarete@unochapeco.edu.br

<sup>2</sup> Graduando em Serviço Social. Unochapecó - Brasil. E-mail - aronildopr@unochapeco.edu.br

<sup>3</sup> Doutorado e Mestrado em Psicologia (UFSC), docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó- Brasil. E-mail - mapit@unochapeco.edu.br

<sup>4</sup> Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Rural (UFRGS); Graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (UERGS), docente do Programa de Mestrado Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapec - Brasil) E-mail - tonezer@unochapeco.edu.br

Apoiado pelo SNHIS e pelo FNHIS, o Governo Federal estimulou a mobilização de estados e municípios para que, de forma participativa, elaborassem e regulamentassem seus instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional. Para a participação de estados e municípios no sistema instalado, tornou-se imprescindível a adesão à estrutura instituída. A adesão ao SNHIS foi voluntária pelos municípios e estados e ocorreu a partir da assinatura de um termo de adesão. Até novembro de 2008, houve a adesão de todos os estados e de mais de 90% dos municípios do país, totalizando 5.068 municípios. Num primeiro momento, bastou formalizar a adesão e comprometer-se a criar um Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (FMHIS), o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Porém, ao término de tais prazos, o cumprimento das obrigações pactuadas no termo de adesão passou a ser condição de acesso aos recursos do FNHIS. Até 2008, cerca de 1.100 municípios enviaram ao Ministério das Cidades cópia da lei de criação do FLHIS e do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFHIS), e cerca de 20 municípios concluíram o PLHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES/ PLANHAB, 2009). No entanto, através da resolução nº 48 do CGFNHIS, o prazo para a entrega do PLHIS foi mais uma vez prorrogado, ficando para 31 de dezembro de 2012, excetuado o caso dos municípios com população limitada a 50 mil habitantes.

Foi então disponibilizado aos municípios instrução para a elaboração do PLHIS Simplificado através de instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do Ministério das Cidades, cujo prazo se encerrou em 30 de junho de 2012.

Nesta perspectiva, o processo de planejamento habitacional, na esfera municipal, se materializou no PLHIS, na constituição do FMHIS e do CMHIS. O PLHIS, por sua vez, é considerado um instrumento de gestão da Política de Habitação no âmbito local, definido como um documento de caráter administrativo, que abrange “um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de

planejamento e gestão habitacionais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.29). A responsabilidade da sua elaboração é do órgão gestor, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação em consonância com a Política Nacional de Habitação. No que se refere às instâncias de participação, que foram criadas nos municípios, o artigo 12, II da lei 11.124/05 estabelece que o município, além de apresentar o Plano, precisa instituir o Fundo e o Conselho Gestor do Fundo que atuará na fiscalização e aplicação dos recursos. Já, os Conselhos Municipais de Habitação são considerados órgãos consultivos e deliberativos, que têm como finalidade assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social, relativos à habitação e ao desenvolvimento urbano e social. Por fim, tem-se o Fundo, que é estruturador da Política, pois viabiliza a alocação de recursos da Política de Habitação de Interesse Social. A criação de um Fundo Municipal específico para a Política Habitacional e Urbana é uma estratégia disseminada no país, pela expectativa dos gestores públicos de assegurar recursos para a execução de suas prioridades. As aplicações dos recursos do FMHIS serão destinadas às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social.

O processo de organização da Política de Habitação na esfera municipal aconteceu com os instrumentos indicados. Entretanto, será que estes instrumentos de gestão estão efetivamente desempenhando as funções para as quais foram pensados?

Esta indagação leva ao desenvolvimento deste estudo, que se justifica, pois, historicamente no Brasil, a habitação sempre foi um problema de difícil solução. A trajetória da Política Habitacional foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda. Além disso, o processo de planejamento habitacional forçou todos os municípios e estados a elaborarem seus instrumentos de gestão para o acesso aos recursos junto ao Sistema Nacional de Habitação, mas não garantiu a efetividade deles.

Para responder a questão que norteou o estudo, realizou-se pesquisa de campo com enfoque qualitativo, em municípios da região da Associação do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). O universo do estudo era os municípios que compõem a associação, enquadrados nos seguintes critérios: que apresentassem Planos Municipais de Habitação de Interesse Social; tivessem instituído o Fundo, e que tivessem seu Conselho Municipal de Habitação atuante.

Na fase preliminar, visualizou-se que todos os municípios tinham elaborado o Plano, a Lei Municipal de Criação do Fundo e do Conselho. Entretanto, 18 não se enquadraram no critério, por não possuírem o Conselho Municipal de habitação em funcionamento; quatro municípios indicaram que possuíam seus conselhos atuantes; um deles não quis participar da pesquisa; restando então três municípios. Para a coleta de dados desses três municípios, utilizou-se a técnica de entrevista do tipo semiestruturada, aplicada aos profissionais responsáveis pela área de habitação.

O artigo tem como objetivo caracterizar o grau de implementação dos instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)

## **1. A Habitação no Brasil: concepções históricas, sociais e políticas**

Para analisar o histórico da questão habitacional no Brasil, faz-se necessário compreender o curso da habitação nos aspectos sociais, históricos e políticos. A trajetória aqui descrita reporta às primeiras iniciativas direcionadas para o campo da habitação. As produções de Silva (1989), Chaffun (1996), Bonduki (1994), apontam que as primeiras iniciativas de ações na área habitacional ocorreram através dos Institutos de Aposentaria e Pensões (IAPs) através do Decreto nº 1.749, de 28 de Junho de 1937, o qual aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à

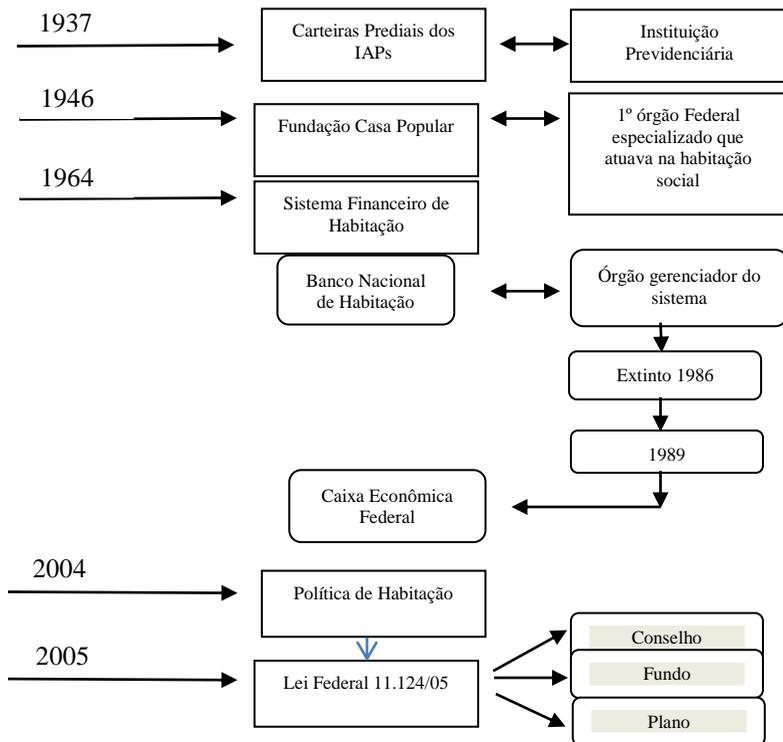
*Clarete Trzcinski*  
*Aronildo Pereira Flor*  
*Marcia Luiza Pit Dalmagro*  
*Cristiane Tonezer*

---

sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, iniciativas relevante no sentido da habitação social. Conforme Melo (1992), são desdobramentos históricos e uma resposta do Estado à forte crise nacional de habitação.

Na linha do tempo apresentada na figura 1, é possível visualizar a evolução da Política Habitacional.

Figura 1: Mapeamento da Política Habitacional no Brasil



Fonte: Trzcinski (2014).

Segundo Silva (1989), até a década de 1940 as intervenções do Estado em relação à questão urbana eram mais de cunho sanitarista, para o controle de focos de doenças. Todas as medidas do Estado, a partir dessa data, levado pelo interesse econômico e político e preocupado com o desenvolvimento da indústria, só contribuíram

para a segregação sócioespacial da cidade. Chaffun (1996) afirma que o acesso à casa própria no período de 1940-1960 foi possível através do surgimento do crédito imobiliário oferecido pelos Institutos de Aposentarias e Pensões (IAP).

Em 1937, Getúlio Vargas criou as Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência. O que significa dizer que o Estado, pela primeira vez, assumiu a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos da população urbana. Todavia, era um atendimento restrito aos associados dos Institutos da Previdência (SILVA, 1989). Os IAPs não eram direcionados para todas as categorias de trabalhadores e sim para trabalhadores marítimos, estivadores, bancários, industriários e comerciários.

A criação das Carteiras Prediais, na visão de Silva (1989) deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redirecionamento econômico do setor agrário para o industrial. Ao mesmo tempo, a população operária evoluiu significativamente, passando de 149.140, em 1907, para 781.185, em 1940 (SILVA, 1989).

O governo, à época, impôs a Lei do Inquilinato, em 1942, que estabelecia controle dos valores das locações residenciais, estimulando a construção de casas para venda, que não eram acessíveis aos trabalhadores de menor renda. Neste sentido, os trabalhadores eram obrigados a recorrer à autoconstrução e às favelas. Essa medida, na visão de Silva (1989), deve ser compreendida num quadro mais amplo, em que o Estado passou a intervir nos diversos setores da economia, fixando preços, influenciando na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos segmentos da classe capitalista e na regulação das relações de trabalho.

Bonduki (1994) completa, relatando que a Lei do Inquilinato tratou-se de medida de grande repercussão social e econômica, que suspendeu o direito absoluto de propriedade e que, para se legitimar no quadro do Estado capitalista, requereu uma justificativa

na qual se assume a peculiaridade da habitação como uma mercadoria especial, e o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado.

Em 1946, o Governo Federal centraliza a promoção pública da habitação social criando o primeiro órgão federal especializado, a Fundação da Casa Popular. Para Bonduki (1994), a proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa ‘megalomania’, pois se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios. Entretanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada; longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

A proposta da Fundação era realmente ambiciosa, mas sua implementação exigia a centralização sob sua gestão dos recursos acumulados nos Institutos de Aposentadoria e Pensões, com a extinção ou centralização de suas carteiras prediais. Assim, o projeto foi abortado, mesmo sendo considerado de grande envergadura para formular e implementar a política nacional de habitação, que estava sendo proposto ao final do Estado Novo (BONDUKI, 1994).

Bonduki (1994) salienta ainda que o problema habitacional daquele período é bastante grave, por causa do peso do aluguel no orçamento familiar, ou de grande visibilidade pública e apelo clientelista, como construção de conjuntos habitacionais. O que leva o Estado brasileiro a assumir o problema da habitação como expressão da questão social<sup>5</sup>. Entretanto, as iniciativas tomadas são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. O resultado é a ausência de uma política

---

<sup>5</sup> Questão social aqui entendida como um conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura (IAMAMOTO, 2000).

centralizada e o surgimento de uma “colcha de retalhos” de intervenções.

Em 1964, o governo Federal declarava sua intenção de formular uma política nacional de habitação e planejamento territorial. Foram então criados o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHUA), instituídas as Sociedade de Crédito Imobiliário e previstas novas formas cooperativas e associativas destinadas à construção ou aquisição de habitações. (ALMEIDA; CHAURTARD, 1976).

De acordo com Almeida e Chaurtard (1976), para implementação da nova política, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), através da lei nº 4.320 de 21/08/1964, então composto do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgãos estatais e de economia mista, operando no financiamento de habitações e obras conexas, Sociedades de Crédito Imobiliário, bem como das fundações, cooperativas mútuas e outras formas de associação (existentes ou que viessem a ser constituídas) para construção e aquisição de residências.

Chaffun (1996) relata que foram criadas para o Sistema Financeiro de Habitação duas importantes fontes de recursos: o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), constituído pela poupança compulsória dos trabalhadores e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, constituído pela poupança voluntária captada por cadernetas de poupança. O BNH, órgão central do sistema em 1985, controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país.

O BNH foi instituído no dia 27 de agosto de 1964 (Lei 4380), marcando a história da política habitacional do país, pois de acordo com Medeiros (2010), foi o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional.

O BNH centralizava todas as ações do setor, controlando todas as instituições públicas, tendo como principal objetivo financiar a habitação popular, com o discurso de atendimento prioritário à população de baixa renda. Entretanto, Noal e Janczura (2011) mostram dados mais específicos acerca do montante de habitações

financiadas pelo BNH: de um milhão e 143 mil habitações financiadas pelo BNH, os mais necessitados receberam apenas 187 mil unidades habitacionais. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB). (SANTOS, 1999).

A partir dos dados apresentados por Chaffun (1996), Noal e Jaczura (2011), estes apontam que o BNH apesar de ser um órgão que movimentou a construção civil no país, não propiciou o acesso à casa própria à totalidade da população de baixa renda.

Chaffun (1996) relata que uma série de medidas de política econômica, a partir de 1980, provocou o desequilíbrio entre ativos e passivos do BNH, culminando na crise institucional que levou o governo, em 1985, a criar um grupo de trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (GTR/SFH). Este grupo elaborou um Relatório Final sobre o SFH, em meados de 1996, o qual foi submetido pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a um amplo debate público promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil em todo o território Nacional. O debate nacional, manifestou o consenso do governo e da sociedade sobre as críticas ao SFH e ao BNH.

Os temas abordados eram os mais variados possíveis: discutiam-se medidas de descentralização do BNH, com o fortalecimento das delegacias regionais, e até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do sistema. Em função da complexidade da questão, da forma de encaminhamento das discussões e dos diferentes interesses envolvidos, estava-se ainda longe de se alcançar consenso sobre pontos básicos da reforma, quando o governo decretou a extinção do Banco. (MELO, 1990).

Azevedo (2007) completa relatando que a forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Esse procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores, feitos pelo próprio governo. No referente ao conteúdo, a perplexidade foi ainda maior, pois quase nada se resgatou do controvertido processo de discussão em curso.

Entretanto, cabe ressaltar que a crítica ao modelo adotado pelo SFH passa, primeiramente, pelo abandono da questão social em benefício do desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2010). Completa Magalhães (1985, p.213), quando afirma que “a questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava”.

Na Nova República, implantada em 1985, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características, de acordo com Azevedo (2007): baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

O BNH foi extinto em agosto de 1986, através do decreto-lei nº 2291, pelos seguintes motivos: inadimplência; conjuntos construídos em áreas distantes dos centros urbanos, longe do mercado de trabalho e do comércio, bem como, a forma elitista de escolher os moradores dos condomínios. (NOAL e JANCZURA, 2011).

Posteriormente, em 1989, a Caixa Econômica Federal assumiu o controle total do Sistema Financeiro de Habitação (SILVA, 1989).

Inicia-se, nos anos 1960, um movimento pela reforma urbana, época em que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária. A principal bandeira era a realização da Reforma Agrária no campo, que já integrava o plano das “Reformas de Base” no governo do presidente João Goulart. (JUNIOR e UZZO, 2006).

Para Junior e Uzzo (2006), a reforma urbana era conceituada “como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”. Portanto, foi assumido o quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela

lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral.

Mas foi em 1988 que a luta pela reforma urbana voltou à tona. A Assembleia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política, em que as forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e ao mesmo tempo fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras. (JUNIOR e UZZO, 2006).

A Constituição Federal de 1988 foi considerada a ‘Constituição Cidadã’, por ter disposto em seus artigos uma gama de direitos civis, políticos e sociais, nunca antes garantidos à população brasileira. Neste viés, uma grande vitória política ocorreu com a inserção do capítulo II – da Política Urbana, que desenha as diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano. Na perspectiva da gestão democrática e participativa das cidades, os artigos 182 e 183 estabeleceram alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao poder público melhores condições de regular a apropriação do espaço urbano, com critérios socialmente mais justos, e introduziram o princípio da chamada função social da propriedade urbana.

Com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade.

Assim, a propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público. Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso – que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel

não utilizado, subutilizado ou não edificado – graves sanções, inclusive a desapropriação. (JUNIOR e UZZO, 2006, p.262).

Após a Constituinte, conforme Junior e Uzzo (2006), forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988. Durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação da então lei federal denominada Estatuto da Cidade.

O FNRU produziu ativamente a interlocução da sociedade civil em muitos eventos internacionais, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, na qual se elaborou consensualmente o “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”. Em 1995, o FNRU participou do Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade. Acompanhou, em julho de 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, e participou da delegação oficial que representou o Brasil nesse evento, em que se estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat. (JUNIOR e UZZO, 2006).

Para Junior e Uzzo (2006), essas conferências estabeleceram diversos compromissos com as autoridades em relação aos direitos humanos e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Foi a partir da Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001.

O Estatuto das Cidades, criado pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, introduziu instrumentos de gestão e controle para

garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. De acordo com Costa (2007), o estado apresenta diversos instrumentos que procuram garantir às pessoas um direito tal que torne segura a posse do local onde habitam. Maricato (2010) aponta que traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional.

Em outubro de 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, e o presidente Luís Inácio Lula da Silva ressaltou a necessidade da aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular<sup>6</sup>, indo ao encontro dos anseios dos movimentos populares. Neste sentido, reforçou a necessidade de aprovar um instrumento decisivo para aplicação de uma Política Habitacional para a população de baixa renda, inexistente até aquele momento. (JUNIOR e UZZO, 2006).

Nesse contexto, em 2003, foi constituído o Ministério das Cidades, possuindo a incumbência de apoiar os estados e municípios na consolidação de um novo modelo de desenvolvimento urbano, englobando habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Tal secretaria tem como tarefa apoiar a implementação do Estatuto das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Entre 1986 e 2003, a Política Habitacional no âmbito federal mostrou fragilidade institucional, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. (ARAGÃO, 2012).

---

<sup>6</sup> O projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNRU) foi apresentado ao parlamento no dia 19 de novembro de 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao FNRU. O projeto de lei de iniciativa popular foi subscrito com mais de um milhão de assinaturas, sendo aprovado por unanimidade em todas as comissões da Câmara dos Deputados entre 1997 e 2001. O projeto de lei foi aprovado, surgindo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, peça chave para a implementação de uma política nacional eficaz, com o objetivo de proporcionar um sistema de habitação para a população de baixa renda e combater, com a exclusão territorial, questões capitais para a Reforma Urbana. (JUNIOR e UZZO, 2006).

Aragão (2012) aponta que, a partir de 2003, foi possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma Política Habitacional mais estável. Foi criada a Secretaria Nacional de Habitação das Cidades (SNHIS), no âmbito do Ministério das Cidades. Conforme Brasil (2010), o Ministério das Cidades possui como orientação o enfrentamento do déficit habitacional e para a reestruturação institucional e legal do setor.

Seguindo a linha temporal, em 2004, foi aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação (PNH), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008a). A Política de Habitação, neste viés, se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe apenas à casa, pois incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004).

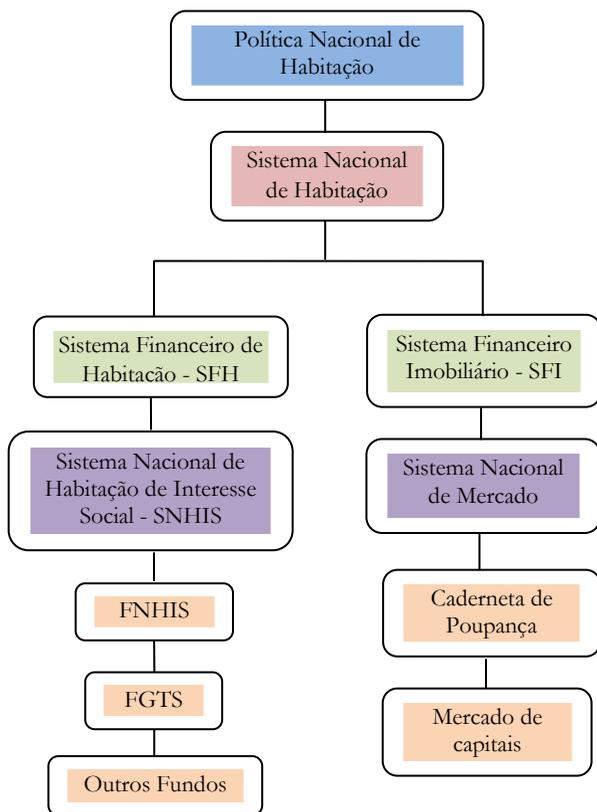
A Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. A política tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, 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. A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais será viabilizada; são eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004).

A Política Nacional de Habitação é regida pelo seguinte princípio: direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.

O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações das cidades; 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; função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (BRASIL, 2004).

Os objetivos da Política Nacional de Habitação compreendem a universalização do acesso à moradia digna; a promoção da urbanização, da regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; a democratização do acesso à terra urbanizada; a ampliação da produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e o incentivo a geração de empregos e renda dinamizando a economia (BRASIL, 2004). A figura 2 mostra o organograma da Política Nacional de Habitação ligada aos Sistemas, os quais viabilizam a sua implementação.

Figura 2: Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: BRASIL (2004).

Neste organograma está o novo Sistema Nacional de Habitação que está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. Maricato (2006) relata que, segundo a tese que sustenta a PNH, é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias, que

atualmente não encontram alternativas para sua moradia, e ações de promoção pública voltadas à população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Dessa forma, espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi públicos, como o FGTS).

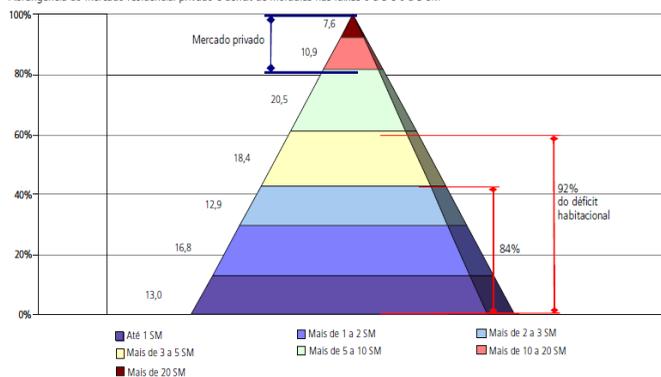
Foi a partir de 2007 que novas mudanças ocorreram no que tange à forma de se implantar políticas habitacionais no Brasil. O governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS lançando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura (ARAGÃO, 2012).

Maricato (2006) relata que a tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico 1.

Gráfico 1: Pirâmide da renda

**Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000**

Abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas 0 a 5 e 0 a 3 SM



Fontes: Renda e déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, 2000/Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001.

Fonte: Maricato (2006).

O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o FNHIS. Com a implementação desse fundo, estados e municípios devem se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação (MARICATO, 2006). Nesse processo ocorre a obrigatoriedade de Estados e Municípios criarem seus instrumentos de gestão descentralizada.

## Déficit habitacional em Santa Catarina

Santa Catarina ocupa um território de 95.442,9 km<sup>2</sup>, correspondente a 1,12% do território nacional, estando dividido

politicamente em 295 municípios. A partir do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, contabilizou-se uma população total para o Estado de 6.248.436 habitantes, sendo 5.247.913 residentes na área urbana (sendo 689.002 habitantes fora da sede municipal) e 1.000.523 na área rural. (COHAB, 2016).

O levantamento "Déficit Habitacional Municipal no Brasil - 2013", do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro, publicado em 2015, atualiza os números referentes ao setor habitacional no Estado. Atualmente, o déficit absoluto em Santa Catarina é de 167.793 unidades, o que equivale ao índice relativo de 7,3%. O déficit observado na área urbana é de 150.173; e na área rural de 16.835. O Estado possui ainda 36.359 moradias classificadas em situação precária. (COHAB, 2016).

O Déficit habitacional em Santa Catarina é decorrente de expressivos os problemas sociais vividos, principalmente pelas famílias que habitam as periferias urbanas, com destaque para a necessidade habitacional e assentamentos humanos dignos e com uma infraestrutura adequada.

## **2. Metodologia**

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, de natureza qualitativa, que pretende caracterizar o grau de implementação dos instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)<sup>7</sup>.

A pesquisa teve como universo 21 municípios que compõem a região da AMOSC, enquadrados nos seguintes critérios: que

---

<sup>7</sup>A AMOSC foi constituída em 11 de fevereiro de 1968. Tem como missão promover a excelência da administração pública municipal e o desenvolvimento regional sustentável, por meio da integração institucional, do assessoramento técnico e da prestação de Serviço. Atualmente, fazem parte da AMOSC 21 municípios do Oeste Caratense: Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste. Como população, a AMOSC possui 301.543 habitantes atendidos indiretamente pelas ações voltadas ao apoio Técnico às políticas públicas nos Municípios atendidos. (IBGE, 2014).

apresentassem Planos Municipais de Habitação de Interesse Social; Conselho e Fundo atuantes.

Dentro dos critérios definidos, 21 municípios possuem os três instrumentos de gestão, porém 14 apontaram, na fase exploratória, não possuírem conselhos atuantes e quatro não quiseram participar, restando três municípios para a pesquisa. Respeitando o anonimato dos municípios, estes serão identificados como município A, B e C.

Para a coleta de dados foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada, aplicada a três profissionais responsáveis pela área habitacional dos municípios. A realização das entrevistas seguiu a indicação da Resolução 466/CNS/2012. O roteiro contemplou seis indicativos visando avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados alcançados desde a implementação da Política de Habitação que são: (1) Existência de monitoramento e avaliação do PLHIS; (2) Atendimento ao perfil do déficit habitacional; (3) Déficit habitacional; (4) Marcos regulatórios; (5) Procedimentos de gestão; (6) Criação do CMHIS e FMHIS.

### **3. Resultados e Discussão**

#### **Instrumentos de gestão**

Todos os municípios associados da Amosc elaboraram seus Planos Municipais de Habitação de Interesse Social (PMHIS) em 2010, através de uma empresa contratada para prestar assessoria na elaboração. Os PMHIS foram elaborados em três etapas, conforme indicações do Ministério das Cidades, sendo: etapa 1 – proposta metodológica; etapa 2 – diagnóstico do setor habitacional e etapa 3 – estratégias de ação.

No que se refere às instâncias de participação, que devem ser criadas nos municípios, o artigo 12, II da lei 11.124/05 estabelece que o município, além de apresentar o Plano, precisa instituir o Fundo e o Conselho Gestor do Fundo que atuará na fiscalização e aplicação dos recursos.

Os Conselhos Municipais de Habitação são considerados órgãos consultivos e deliberativos, que têm como finalidade assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social, relativos à habitação e ao desenvolvimento urbano e social. (TRZCINSKI, 2012).

Trzcinski (2012) aponta que a criação de um Fundo Municipal específico para a Política Habitacional e Urbana é uma estratégia disseminada no país, pela expectativa dos gestores públicos de assegurar recursos para a execução de suas prioridades. As aplicações dos recursos do FMHIS serão destinadas às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social.

Portanto, todos os municípios da associação possuem seus instrumentos de gestão. Lembrando porém que 14 deles indicaram que seus Conselhos Municipais de Habitação não são atuantes.

### **Indicadores considerados**

Para caracterizar o grau de implementação dos instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina, Para caracterizar o grau de implementação dos Instrumentos de Planejamento de Gestão na área habitacional da região da AMOSC, foram utilizados seis indicadores para caracterizar a implementação da Política de Habitação nos três municípios participantes da pesquisa.

Quanto ao indicativo que levantava questões acerca da existência de monitoramento e avaliação do PLHIS, constatou-se que não houve nos três municípios analisados avaliação e monitoramento; o documento permaneceu engavetado, fragilizando o controle social que é uma das potencialidades do Conselho Municipais de Habitação.

A avaliação é um processo que tenta determinar de forma sistemática e objetiva, a relevância, eficiência, eficácia e impacto dos objetivos do PLHIS. É utilizada como ferramenta na gestão e em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões (UNICEF, 1990).

No que tange ao segundo indicativo, que levanta o atendimento ao perfil do déficit habitacional, constatou-se que todos os municípios priorizam famílias com idosos, com pessoas com deficiências, famílias com até três salários mínimos e famílias em área de risco. Cabe ressaltar que as famílias prioritárias do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social são famílias com renda de até três salários mínimos. O Art. 22 aponta que “o acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as três esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS”. (BRASIL, 2005).

Quanto ao déficit habitacional, os planos municipais apontaram na realização de diagnóstico, para dois tipos de déficit, um relativo às novas moradias, e outro às reformas, mostradas na tabela 1.

Tabela 1: Déficit habitacional dos municípios pesquisados

Municípios	Meta do déficit habitacional para 2020		Ações executadas até 2015
A	Novas Moradias	360	32
	Reformas	00	00
B	Novas moradias	55	18
	Reformas	00	36
C	Novas Moradias	510	177
	Reformas	122	83

Fonte: Elaborado pelos autores, Chapecó, 2015.

No município A, a tabela 1 mostra um déficit de 360 moradias, sendo que até 2015 foram entregues à população 32. Em relação ao município B, em 2010 havia um déficit de 55 novas moradias, sendo entregues 18 casas e realizadas 36 reformas. Por sua vez, o déficit habitacional em 2010 do município C era de 510 novas casas, sendo entregues 177 e reformadas 83.

É importante observar que, no município B, apesar de não constar no Plano nenhuma reforma, foram executadas 36. Esta demanda surgiu em decorrência de eventos naturais (enchentes) terem atingido o município.

Destaca-se, quanto ao déficit habitacional, que a execução das ações até o ano de 2015 estavam bem abaixo das metas estabelecidas no Plano, isso porque este contempla um período temporal de 10 anos, o que pressupõe que metade das metas já deveriam ter sido contempladas até 2015.

Os marcos regulatórios são entendido como sendo um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública. (WOLFFENBÜTTEL, 2006). Em relação a este indicativo, os municípios foram questionados sobre a existência das seguintes legislações: Plano Diretor, Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS), Regularização de registro de imóveis e Aluguel Social.

Tabela 2: Marcos regulatórios e estágio da legislação nos municípios analisados

Municípios	Itens				
	Plano Diretor	Ano	Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS)	Regularização de registro de imóveis	Aluguel Social
A	S	2004	N	N	N
B	S	1993	S	N	N
C	S		N	S – Estadual**	S – SMHIS *

Fonte: Elaborado pelos autores, Chapecó, 2015.

\*Lei 2445/15 Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social

\*\* Lei Estadual - Resolução nº 11/2008 – Lar Legal

No município A, o Plano Diretor foi elaborado em 2004, porém não possui LUOPS nem regularização de registro de imóveis e Aluguel Social. O município B teve seu Plano Diretor elaborado em 1993 e tem a LOUPS instituída, no entanto, não possui Regularização de Registro de Imóveis, assim como Aluguel Social. O município C possui Plano Diretor, porém não tem a LUOPS. Quanto a Regularização de Registro de Imóveis deste município, é regido por Lei Estadual (Resolução nº 11/2008) e o Aluguel Social é assegurado pelo Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei 2445/15).

Sobre o indicativo de procedimentos de gestão, constatou-se nos municípios A e B a ausência de recursos humanos e a precariedade de infraestrutura, constituindo-se como um fator de entrave na consolidação da política de habitação em nível municipal. O município C possui Secretaria de Assistência Social, Departamento de Habitação e Diretoria de Habitação, conta ainda com equipe técnica qualificada, esta composta por um Diretor de Habitação, um Arquiteto, um Engenheiro, um Assistente Social, um Psicólogo, um Advogado e um Assistente Administrativo. Estes dados demonstram que os dois primeiros municípios não possuem estrutura física e humana para o atendimento das demandas habitacionais.

De acordo com Carvalho et al. (2014), a falta de recursos humanos e de setores especializados para a gestão é características de municípios de pequeno porte. Para o autor isso pode imperar um padrão de gestão não planejada, que centraliza a tomada de decisões na figura do prefeito ou de pessoas que ocupam cargos de sua confiança, dificultando, inclusive, a participação da população. Os autores corroboram no sentido de afirmar que é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo Governo Federal. Cabe ressaltar que os três municípios em análise são considerados

de pequeno porte, pois possuem até 20.000 habitantes (SAGI, 2013).

No que se refere ao indicativo criação do CMHIS e do FMHIS, os três municípios possuem tanto conselho quanto fundo. Os Conselhos Municipais de Habitação são considerados órgãos consultivos e deliberativos, que têm como finalidade assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social, relativos à habitação e ao desenvolvimento urbano e social.

Conforme Raichelis (2006), os conselhos são importantes canais de participação, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos. De acordo com os moldes definidos na Constituição Federal de 1988, os conselhos são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, seja na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. Neste sentido, Cymbalista (2000, p.44) reforça a importância da participação, “talvez a mais recorrente das questões seja a construção e manutenção de Conselhos de Habitação e de desenvolvimento Urbano que sejam de fato democráticos e participativos”.

Por sua vez, a criação de um Fundo Municipal específico para a Política Habitacional e Urbana é uma estratégia disseminada no país, pela expectativa dos gestores públicos de assegurar recursos para a execução de suas prioridades. As aplicações dos recursos do FMHIS serão destinadas às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social.

## **Considerações Finais**

Com o objetivo de conferir relevância à questão habitacional no Brasil, o Ministério das Cidades instituiu em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS passou a centralizar programas e projetos destinados à habitação de

Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a gerenciar os recursos destinados à moradia.

Apoiado pelo SNHIS e pelo FNHIS, o Governo Federal estimulou a mobilização de estados e municípios para que, de forma participativa, elaborassem e regulamentassem seus instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional. Para a participação de estados e municípios no sistema instalado, tornou-se imprescindível a adesão à estrutura instituída.

Diante deste contexto, o estudo buscou caracterizar os instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional na região da Associação dos Moradores do Oeste de Santa Catarina (AMOSC) através da análise de seis indicativos: (1) Existência de monitoramento e avaliação do PLHIS; (2) Atendimento ao perfil do déficit habitacional; (3) Déficit habitacional; (4) Marcos regulatórios; (5) Procedimentos de gestão; (6) Criação do CMHIS e FMHIS.

Em relação ao primeiro indicativo, constatou-se que não houve nos três municípios analisados avaliação e monitoramento do PLHIS, sendo que o documento permaneceu engavetado sem monitoria e avaliação, fragilizando o controle social que é uma das potencialidades dos Conselhos Municipais de Habitação. No que tange ao segundo indicativo, que levanta o atendimento ao perfil do déficit habitacional, constatou-se que todos os municípios priorizam famílias com idosos, com pessoas com deficiências, famílias com até três salários mínimos e famílias em área de risco, o que leva a concluir que o público atendido nos municípios em análise atendem as exigências do Sistema. Quanto ao indicativo déficit habitacional, observou-se que a execução das ações, até o ano de 2015, estava bem abaixo das metas estabelecidas no Plano. Em relação aos marcos regulatórios, observou-se que os três municípios possuem Plano Diretor, porém as demais legislações (LUOPS, Regularização de Registro de Imóveis e Aluguel Social) são quase que inexistentes. Sobre o indicativo de procedimentos de gestão, observou-se que apenas um dos três municípios analisados possui equipe técnica qualificada para a gestão da política de

habitação. Por fim, no que se refere aos indicativos que levantam a competência e atuação do Conselho Municipal de Habitação e existência do Fundo Municipal de Habitação, constatou-se que existe fragilidade no Conselho Habitacional principalmente em dois dos municípios analisados.

Em síntese, a partir da pesquisa de campo, observou-se que os três municípios pesquisados elaboraram seus Planos em consonância com as prerrogativas do Ministério das Cidades. Porém a execução das ações da área Habitacional não seguem as propostas contidas no documento. No que se refere ao Conselho e ao Fundo, estes foram instituídos a partir da lei municipal, mas não são atuantes. O que se conclui que embora presente nos municípios (Plano, Fundo e Conselho) como requisito para habilitação ao SNHIS, não figuram como instrumentos efetivos de planejamento e gestão.

Por fim, indica-se que os dados apresentados neste estudo remetem para uma análise inicial acerca da implementação dos instrumentos de avaliação. Cabe ressaltar que alguns indicadores podem ser mais explorados, no sentido de mostrar os principais desafios apresentado pelos municípios para a efetivação da política de habitação.

## **Referências**

ALMEIDA, Wanderly J.M. de; CHAURTARD, José Luiz. FGTS, uma política de bem estar social. Coleção Relatórios de Pesquisa IPEA, vol. 30, 1976. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. A Produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Orgs.). **Políticas públicas e direito à cidade: Política Habitacional e o direito à moradia digna**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Caderno didático. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

AZEVEDO, Sergio. Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. **Coleção Habitare**, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. (Série textos básicos, n. 67, 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 454 p.).

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**, Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/plano-habitacional/lei-11124-2005.pdf>. Acesso em: 22 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 96 p.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, vol. xxix (127), (3.º), 711-732, 1994.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Volume 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.48 p.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M.de. **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS. 3º ed., 2001.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica Global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. 56p.

COHAB. **Déficit Habitacional em Santa Catarina. 2016.**

**Disponível em:**

[http://www.cohab.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=110](http://www.cohab.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=110). Acesso em 23 ago 2016.

COUTO, Berenice Rojas Couto. **O direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** Porto Alegre, Cortez Editora, 2004.

JUNIOR, Nelson Saule, UZZO, Karina. A trajetória da Luta pela reforma urbana no Brasil, in: **Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC) - Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo, Instituto Polis; Paris, AITEC, 2006. Disponível em:

[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=250](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=250).

Acesso em: 20 jun. 2011.

GONÇALVES, Robson R. **Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas - 1995/2000**. Texto para discussão nº 514. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

Clarete Trzcinski  
Aronildo Pereira Flor  
Marcia Luiza Pit Dalmagro  
Cristiane Tonezer

---

IBGE. **Estimativa populacional**. 2014. Disponível em:  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm). Acesso em: 20 de maio de 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela . **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional!** Marilda Vilela Iamamoto. - 3. ed. - São Paulo, Cortez, 2000.

MAGALHÃES, Mauro. A Política Habitacional da Nova República. APEC, XXIV, abr., p. 213- 219, 1985.

MARICATO, Ermínia. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos metrópole 21 pp. 33-52 1º sem. 2009.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **Ministério das Cidades**. O Estatuto da Cidade comentado. The City Statute of Brazil: a commentary. Carvalho, Celso Santos, Rossbach, Anacláudia. (org.). São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

MELO, Marcus André Barreto Campelo. Explicando a Formação de Políticas: atores, interesses, agendas e a análise da política habitacional. In: **Encontro anual da ANPOCS**, XIV, 1990, Caxambu. Anais..., Caxambu, out. 1990.

\_\_\_\_\_. O Estado, O Boom do Século e a Crise da Habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946) in: FERNANDES, Ana e GOMES, Marco Aurélio A. de F. (orgs.) **Cidade e História** – Modernização das Cidades Brasileiras nos Séculos XIX e XX. Editora UFBA, 1992.

MEDEIROS, Sara R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In: **I Conferência Nacional de Políticas Públicas**, 2010, Natal. Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria nacional de habitação. **PlanHab**. Produto 5. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Metodologia, princípios e diretrizes**. Planos locais de Habitação de Interesse Social – curso a distância. Mod. 2 Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade: comentado**. The City Statute of Brazil: a commentary. Carvalho, Celso Santos, Rossbach, Anaclaudia. (org.). São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

NOAL, Adnilson Bolson; JANCZVRA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In: **Textos & Contextos**, Porto Alegre: PUCRS, v. 10, n. 1:157 - 169, jan./jul.2011.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. n. 85, ano XXVII, março de 2006. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2011**. Brasília, SAGI/SNAS/MDS, 2013.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n° 654. Brasília: IPEA, julho de 1999.

Clarete Trzcinski  
Aronildo Pereira Flor  
Marcia Luiza Pit Dalmagro  
Cristiane Tonezer

---

SILVA, I. A. da. **A crise da moradia: a política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande.** Rio de Janeiro: Agir/ João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 1987.

TRZCINSKI, Clarete. **Método de avaliação da execução do plano local de habitação de interesse social em municípios de pequeno porte.** 2014. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Fernando Gonçalves de. Planos Locais de Habitação de Interesse Social: desafios para a implementação da política habitacional em municípios da região da AMAI. **2º Congresso Internacional de sustentabilidade e habitação de interesse social.** Porto Alegre, de 28 a 31 de maio de 2012.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation.** New York: Unicef, 1990.

UNICAMP. **Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais.** Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas, 1991. Mimeo.

WOLFFENBÜTTEL, A. **O que é? Marco regulatório.** Brasília, 2006: IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 20 de outubro de 2015.

Recebido em 02/06/2016 e  
aceito em 03/12/2016.

---

**Resumo:** O planejamento na área habitacional retoma suas ações a partir da instituição do Ministério das Cidades em 2003 e pela aprovação da Lei 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O objetivo do estudo foi caracterizar o grau de implementação dos instrumentos de planejamento e gestão da área habitacional na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). Trata-se de um estudo exploratório e descritivo baseado na abordagem qualitativa. A geração dos dados deu-se por meio de pesquisa de campo através da técnica de entrevistas semiestruturadas aplicada a três profissionais responsáveis pela área habitacional de cada município analisado. Os resultados mostraram que, embora presente nos municípios, os instrumentos de gestão não figuram como instrumentos efetivos.

**Palavras-Chave:** Habitação de Interesse Social; Política de Habitação; Instrumentos de planejamento e gestão; Municípios do Oeste de Santa Catarina.

---

---

**Title:** Social interest housing and implementation of planning and management instruments in west region of Santa Catarina

**Abstract:** Planning in housing areas took back its actions from the institution of the Ministry of cities in 2003 and through the approval of Law 11.124/2005 that explains the national system of social housing. This study aimed to characterize the degree of implementation of the instruments of planning and management in the housing area of the association of the Santa Catarina Western Municipalities (AMOSC – Associação dos municípios do oeste de Santa Catarina). It was an exploratory research through a qualitative approach. A field research was made to collect the data through the application of interviews to three professionals. They were responsible from the housing area of each municipality that was studied. It caught our attention that all 21 municipalities form AMOSC developed a plan; instituted a council and fund through Municipal Law. Nonetheless, 16 municipalities do not have councils in operation and, therefore, the housing policy is not running.

**Keywords:** Social interest housing; Housing Policy; planning and management instruments; Cities of western Santa Catarina.

---