



Ministério  
das Cidades

CADERNOS MCIDADES HABITAÇÃO

CADERNOS MCIDADES HABITAÇÃO

4

CADERNOS MCIDADES HABITAÇÃO

Ministério  
das Cidades



Política  
nacional de  
habitação

4

# Política nacional de habitação

# 4

Reimpressão  
Maio de 2006

**Ministério  
das Cidades**



# APRESENTAÇÃO

A atuação do Ministério das Cidades, desde sua criação em 2003, foi orientada pelo compromisso com o pacto federativo, tendo em vista a relevância dos governos locais e dos agentes sociais para realizar diagnósticos, definir e implementar os programas habitacionais. Para enfrentar os desafios dos problemas urbanos, o Ministério das Cidades ampliou os investimentos no setor da habitação, direcionando os programas existentes às características do déficit habitacional e de infra-estrutura urbana.

Também sob esta perspectiva, em 2003, o Ministério das Cidades implantou o Conselho das Cidades e aprovou a Política Nacional de Habitação, em 2004. Outro avanço importante foi a aprovação da Lei Federal 11.124/05 que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS, com o objetivo de integrar a atuação dos três níveis governamentais, descentralizando, mas de forma articulada, ações planejadas e fontes de financiamento que buscam otimizar investimentos voltados para habitação de interesse social.

O Ministério das Cidades também concretiza um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, baseado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, tendo como objetivo coordenar e integrar investimentos e ações.

Como subsídio para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apresentamos uma série de publicações denominada Cadernos MCidades. Além do presente Caderno sobre o tema da Habitação, foram editados os títulos: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação; e Eficiência Energética.

A partir dessas publicações pretendemos propiciar uma reflexão democrática e participativa sobre os rumos da Política Urbana no país, visando à equidade e à justiça social com o pleno exercício da cidadania.

**Marcio Fortes de Almeida**

Ministro de Estado das Cidades



<b>PACTO PARA PAGAMENTO DA DÍVIDA SOCIAL</b>	<b>7</b>
<b>BREVE RELATO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL</b>	<b>9</b>
<b>SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO SOBRE A QUESTÃO HABITACIONAL</b>	<b>15</b>
<b>A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>27</b>
<b>O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>61</b>
<b>ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>77</b>



# PACTO PARA PAGAMENTO DA DÍVIDA SOCIAL

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica.

As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro.

Para enfrentar esse quadro, é preciso mais do que recursos financeiros – importantíssimos – ou simplesmente vontade política. É necessário planejar, enfrentar o problema no tempo, estabelecer pactos para a busca de soluções.

É exatamente nessa diretriz que estamos atuando. Retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para o enfrentamento do problema. Para efetivar esse cenário, temos realizado ações para aumentar os recursos disponíveis, com foco na população de menor renda.

Nos primeiros 20 meses do atual governo, além de dar seqüência ao processo de produção habitacional e promover a estruturação do Ministério, foi feito um esforço de mobilização para a discussão da questão urbana no Brasil. Realizamos, em parceria com a sociedade civil organizada, as conferências das cidades, com a participação de mais de 3.400 municípios, em 26 estados e o Distrito Federal. Em outubro de 2003, foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, que além de definir as diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus componentes setoriais, elegeu o Conselho das Cidades, hoje a principal instância de discussão das questões relativas às cidades brasileiras.

A Política Nacional de Habitação, aqui apresentada para discussão, foi elaborada durante o ano em curso e contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. É preciso destacar o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial seu Comitê Técnico de Habitação, que discutiu a proposta e a enviou para apreciação do Conselho, que ocorrerá em dezembro, para, em seguida, ser encaminhada na forma de projeto de lei para o Legislativo.

Tomamos também como referência algumas propostas que trataram do tema nos últimos anos, em particular, o Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto da Cidadania, que serviu de base, inclusive, para o programa de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Não se trata de apagar o passado, mas aprendermos com ele, seja com o legado de experiências exitosas, seja com os efeitos negativos para a sociedade brasileira decorrentes da falta de prioridade para a questão habitacional.



A Política Nacional de Habitação prevê uma implantação gradual. A viabilização dos seus instrumentos, recursos e programas demandarão certo tempo, por isso, apresentamos também, nesta publicação, alguns aspectos da estratégia de implementação que, em nossa avaliação, vão garantir a sincronia entre a conclusão do planejamento para o enfrentamento do déficit do setor e as ações concretas.

Entretanto, já temos as condições que permitem uma transição relativamente curta. Na vertente da habitação de interesse social, foi aprovado, pela Câmara dos Deputados, o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que encontra-se, agora, no Senado para apreciação. Caso o projeto de lei seja aprovado, será possível começar a trabalhar na lógica do novo sistema em 2005. Quanto à habitação de mercado, a Lei 10931/2004 e a Resolução CMN nº 3177, de 8 de março de 2004, resultado de discussões entre o governo e os vários setores envolvidos, criaram um ambiente favorável para produção habitacional a partir do próximo ano.

Em paralelo, algumas medidas estão sendo tomadas na direção apontada pela nova Política Nacional de Habitação. Os recursos para o setor foram ampliados em 2004, ano em que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) teve um dos maiores orçamentos da sua história, o que deverá ocorrer também em 2005. O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) não investia em habitação desde 1996 e, atualmente, é a fonte de recursos para o Crédito Solidário, programa que pretende resgatar a participação de associações e cooperativas populares na produção de habitação social.

Os principais programas existentes foram revistos para aproximá-los da demanda prioritária e do poder público como parceiro nas ações. Além disso, buscou-se ampliar sua abrangência dos projetos para a zona rural atendendo, inclusive, populações quilombolas e indígenas, alvos de ações a serem intensificadas nos próximos anos.

Por outro lado, temos agora o desafio, mas também a oportunidade, de estabelecer um pacto para melhorar a eficácia das ações habitacionais em nosso País. É preciso superar as intervenções pontuais, dispersas e isoladas e passar a agir de forma integrada, focando e otimizando os investimentos numa ação conjunta entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil. Mas resta ainda outro desafio, o de conseguirmos recursos perenes que viabilizem os investimentos necessários no ambiente macroeconômico que vivemos.

A jornada é longa e precisamos, a curto prazo, encará-la. Apresentamos aqui alguns instrumentos fundamentais para executarmos essa empreitada.

## BREVE RELATO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL

A trajetória da política habitacional no País tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não logrou êxito, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular, primeira política nacional de habitação, criada em 1946, revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades.

O modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Essas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais: primeiro, a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional. O segundo elemento foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos. Terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente. E, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central.

Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir o percurso de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido, e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), acabou extinto.

Dentre as críticas feitas ao modelo a primeira, e central quanto à atuação do BNH, foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infra-estrutura e, por último, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

Extinto em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional.

Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política. No entanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária, ficando os programas na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União.

Na esteira da oscilação política que marcou o período, os governos estaduais e municipais tomaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais, com elevado grau de autofinanciamento, e baseadas em modelos alternativos, destacando-se entre eles os programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos.

Em 1994, o governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, como consequência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real.

Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsá-

vel pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Embora tenha mostrado, de início, intenções reformadoras, a ação da SEPURB caracterizou-se por uma retração do setor institucional.

Verifica-se, então, uma contínua redução dos quadros técnicos e uma perda de capacidade de formulação, que vai se aprofundando ao longo do tempo. A transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda de progressiva de capacidade de intervenção. As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal.

Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da sua capacidade de pagamento. No entanto, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, seja pela restrição dos aportes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seja pelo impedimento da utilização dos recursos FGTS para esse fim. Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de novas unidades habitacionais puderam ser viabilizados por meio de financiamento do setor privado, como ocorre no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou por meio de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito.

Por um lado, ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e implementação de políticas e, por outro, restringiu-se o acesso a recursos. Embora premidas pela escassez de recursos, as iniciativas em programas habitacionais por parte de administrações municipais disseminaram-se a partir do final dos anos 80, e ganharam maior legitimidade na medida em que foram também apoiadas pelas novas políticas de financiamento adotadas por organismos internacionais de fomento.

Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova Constituição de 1988, seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80.

Esse processo ressalta a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. No entanto, a ideologia municipalista que passa a dominar importantes setores intelectuais e políticos, de certa forma, ajudou a desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período.

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema.

O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade.

Dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos, o Ministério, em 2003, articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios. Nessas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério.

Como fruto desse processo é aqui apresentada a proposta da nova Política Nacional de Habitação, incorporando o conjunto de recomendações consensuadas em suas linhas gerais, no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação. O Conselho das Cidades fará sua apreciação final em dezembro próximo.

O documento se inicia com uma síntese do diagnóstico da questão habitacional no

País, no qual são apontados os principais problemas existentes e as distorções do modelo institucional e financeiro em vigor, cuja análise serviu de suporte à elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) que vem a seguir. Nela são expostos os princípios, os objetivos gerais e as diretrizes que a orientam, bem como a descrição de seus componentes e instrumentos, além de estratégias para viabilizar a meta principal da política que é promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda.

Em seguida é detalhado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que se constitui no desenho institucional da Política. O novo sistema terá que ser implantado progressivamente uma vez que depende da adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios e da aprovação do marco regulatório que o sustenta. Ao mesmo tempo é necessário que se realizem ações concretas que resultem na mudança do quadro atual na direção do que propõe a nova Política. São ações que podem se viabilizar com as mudanças pontuais já em curso, e que já interferem na realidade. Nesse sentido, o último capítulo deste documento apresenta uma estratégia de transição para o novo Sistema.



# Síntese do diagnóstico sobre a questão habitacional







Neste capítulo pretende-se, ainda que de forma sucinta, levantar os principais aspectos da questão habitacional. São aspectos que apontam os desafios a serem enfrentados pela Política Nacional da Habitação.

Diagnósticos realizados sobre a situação habitacional do Brasil<sup>1</sup>, a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e da Pesquisa de Informações Municipais de 2001, do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), constituíram uma das fontes de identificação dos problemas, referindo-se a maioria das informações à situação existente no país no ano de 2000.

Nesta síntese os problemas são apresentados considerando aqueles relacionados ao déficit quantitativo e qualitativo – que definem as necessidades habitacionais – e os decorrentes do modelo institucional e financeiro em vigor, por meio do qual vem se dando a implementação dos programas habitacionais no País.

## A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

### Déficit habitacional quantitativo e qualitativo

- No Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. A necessidade quantitativa corresponde a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5

<sup>1</sup> Ministério das Cidades. *Diagnóstico das condições habitacionais, da política habitacional e das ações institucionais da política habitacional realizada no Brasil*. Política Nacional de Habitação. Programa Habitar Brasil – BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004. IBGE. *Pesquisa de Informações Municipais*. Rio de Janeiro, 2001. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano/FJP. *Déficit Habitacional Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP, 2001. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: FJP, novembro 2004.

milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade habitacional concentra-se nos estados do Sudeste (39,5%) e do Nordeste (32,4%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país.

- As necessidades habitacionais, quantitativas e qualitativas, concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas Regiões Metropolitanas. Em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do País correspondiam a famílias com renda de até cinco salários mínimos.
- O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do País, principalmente nas metrópoles, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo observa-se uma certa retração nas faixas acima de 5 salários mínimos, cujo déficit correspondia a 15,7% do total em 1991 e em 2000 passa para 11,8%.
- A qualidade do estoque existente é outro problema a ser enfrentado. É expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros, o que revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, como a política fundiária, a de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental.
- A ausência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos

<sup>2</sup> Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), 1999.

duráveis do País têm pelo menos uma carência de infra-estrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. Na região Nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias com esse tipo de deficiência, o que representa cerca de 36,6% do total do Brasil.

- No Brasil quase a metade da população (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de esgotos; 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável. Nas áreas rurais, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água e quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água. Esse conjunto de deficiências está presente nos bolsões de pobreza das grandes cidades, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.
- O serviço de coleta de lixo não atende a 16 milhões de brasileiros. Nos municípios de grande e médio porte, o sistema convencional de coleta poderia atingir toda a produção diária de resíduos sólidos, contudo não atende adequadamente aos moradores das favelas, das ocupações e dos loteamentos populares, devido à precariedade da infra-estrutura viária naquelas localidades.
- O adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo) está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, e é fortemente concentrado na Região Sudeste, que agrega 52,9% dos domicílios com esse tipo de inadequação, grande parte dele no estado de São Paulo, com 31,7% (900.686) do total e com 23,6% (670.686) em suas três Regiões Metropolitanas.
- Estima-se que 836.669 unidades apresentam condições inadequadas de moradia

em virtude da depreciação<sup>3</sup>. Trata-se de um problema habitacional e urbano recente e que deverá se agravar nos próximos anos, pois grande parte do estoque de domicílios urbanos foi construída a partir da década de 60. As regiões Sudeste e Nordeste concentram a maioria dos domicílios depreciados, respectivamente 505.510 e 221.782 unidades, ou seja, 86,5% do total.

- As necessidades qualitativas se diferenciam entre as regiões do País. No Norte, Nordeste e Centro Oeste, mais de 50% dos domicílios urbanos permanentes têm algum tipo de carência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, porcentagem que diminui para 15% no Sudeste, onde o adensamento excessivo e a depreciação são expressivos.

### **A questão fundiária**

- A questão fundiária causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional, e se relaciona de forma direta à política de planejamento territorial e gestão do solo urbano.
- As situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País.
- De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares. Embora a probabilidade da existência dessas irregula-

<sup>3</sup> Domicílios depreciados – moradias edificadas há mais de 50 anos e que necessitam ser reformadas ou reabilitadas.

ridades aumente com a escala das cidades, pelo menos 39% das cidades com menos de 20.000 habitantes tinham favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos.

- Estima-se que cerca de 2,2 milhões das casas e cômodos urbanos, no Brasil, encontram-se em situação de inadequação fundiária, o que representa 5,8% do total, percentual que se eleva para 6,7% no total das Regiões Metropolitanas. É importante ressaltar que a forma de coleta dessa informação no Censo subestima a realidade e que os dados aqui expressam, apenas, uma parte desse universo.
- A ausência de uma política fundiária adequada foi também responsável pela má localização de conjuntos habitacionais populares, pelo aumento especulativo do preço dos terrenos urbanos situados em áreas de expansão, contribuindo para agravar as condições habitacionais das famílias de baixa renda e para estimular os loteamentos clandestinos e a formação de favelas.
- O planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística, na maior parte das grandes cidades brasileiras, historicamente estiveram muito mais voltados para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para o mercado de baixa renda, o que contribuiu para o processo de segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda.
- Instrumentos urbanos como Planos Diretores Locais, assim como grandes marcos legais (Lei nº 6766/79) não foram capazes de aumentar a oferta de solo urbanizado para os mercados de baixa renda, o que tem contribuído para o crescimento dos assentamentos precários e loteamentos clandestinos.
- O direito à moradia e à propriedade garantidos pela ordem jurídica do País, que ad-

**O SERVIÇO DE COLETA DE LIXO NÃO ATENDE A 16 MILHÕES DE BRASILEIROS. NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE E MÉDIO PORTE, O SISTEMA CONVENCIONAL DE COLETA PODERIA ATINGIR TODA A PRODUÇÃO DIÁRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CONTUDO NÃO ATENDE ADEQUADAMENTE AOS MORADORES DAS FAVELAS, DAS OCUPAÇÕES E DOS LOTEAMENTOS POPULARES, DEVIDO À PRECARIEDADE DA INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA NAQUELAS LOCALIDADES**

mite várias formas de acesso à propriedade (especialmente após a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade, que inscreveram o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade), não foram totalmente incorporados às práticas administrativas dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, e no posicionamento do poder judiciário em processos de regularização.

- A regularização fundiária dos assentamentos, mesmo aqueles que preenchem as condições exigidas pela lei, tem sido morosa, difícil e raramente chega ao registro final dos títulos em cartório e inscrição nos cadastros da cidade. Isso se deve ao fato de que os procedimentos são complexos, envolvendo diversas instituições (cartórios, poder judiciário, entes federativos) e a intervenção de vários atores que deveriam conjugar seus respectivos interesses para convergir ao mesmo objetivo.

**Domicílios vagos**

- Ao longo dos anos, a dinâmica do processo de ocupação do solo urbano, em muitas cidades do País, levou à constituição de novos bairros e centralidades gerando, além da expansão horizontal e da fronteira urbana, ao paulatino esvaziamento dos centros tradicionais que perderam população e atividades.

- O número de domicílios urbanos vagos no País vem crescendo. Entre 1991 e 2000 houve um aumento de 55%. Em 2000 havia 4,6 milhões de domicílios urbanos vagos, dos quais 2 milhões e 250 mil situados em aglomerados metropolitanos<sup>4</sup>, especialmente nas áreas centrais, e 1,5 milhões na zona rural. Nas Regiões Metropolitanas do Sudeste os imóveis vagos são em números superiores às necessidades habitacionais.
- Ainda que não se tenha informações qualificadas, é evidente que esses imóveis não estão, necessariamente, ajustados à demanda habitacional tanto no que se refere à sua adequação para moradia, como para atendimento aos grupos sociais mais carentes, com baixos rendimentos, nos quais se concentra o maior déficit habitacional.

#### Locação de imóveis

- No Brasil, nas áreas urbanas, aproximadamente 21 milhões de pessoas moram em imóveis alugados, o que representa 17% do total de domicílios existentes.
- O ônus excessivo com o aluguel, que compromete 30% ou mais do rendimento das famílias urbanas, é um dos principais problemas da locação para fins de moradia. Em 2000, havia 1,2 milhões de famílias com rendimentos de até três salários mínimos, nessa situação.
- A ausência de informações abrangentes e sistematizadas, de âmbito nacional, sobre as características dos domicílios e da população residente em cortiços – habitação coletiva de aluguel utilizada especialmente pela população de baixa renda para ter

acesso à moradia – tem dificultado o conhecimento dessa realidade.

- O crescimento de aluguel de cômodos em favelas mais consolidadas e em áreas periféricas é outro fenômeno que tem se intensificado, contribuindo para o adensamento desses assentamentos. Apesar desse fenômeno demonstrar, por um lado, alguma capacidade de pagamento de uma parcela da população de baixa renda, por outro ele expõe uma certa irracionalidade do mercado de locação, que não se demonstrou eficaz em equilibrar a oferta (representada pelos imóveis vagos) com a demanda mais necessitada.

#### Planejamento territorial, mobilidade e transporte urbano

- A fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia e o aprofundamento da segregação e exclusão sócio-territorial são as principais características do processo de urbanização brasileiro. Esse processo possui íntima relação com o mercado imobiliário formal e informal, cuja dinâmica privatiza a renda fundiária gerada coletivamente e ocasiona a formação de núcleos que não se articulam com a malha urbana existente, produzindo enormes áreas vazias no interior do espaço urbano. Em certos casos, a produção habitacional pelo poder público reproduz esse padrão segregativo e excluyente de urbanização periférica, aprofundando as desigualdades sócio-territoriais.
- Esse modelo de produção e reprodução das cidades brasileiras provoca inúmeras disfunções e deseconomias. Nas grandes cidades, uma das principais disfunções revela-se no campo da mobilidade urbana. A forma urbana resultante desse modelo é responsável por enormes pressões sobre o sistema de circulação urbana. No caso do transporte

<sup>4</sup> São consideradas as 22 Regiões Metropolitanas legalmente constituídas em 2000, e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal.

coletivo há um maior custo das viagens, com o maior gasto de tempo e menos acesso ao sistema, devido ao espalhamento e desagregação da área urbanizada. No caso do transporte individual há maior pressão sobre o poder público para que reforce continuamente os investimentos no sistema rodoviário em detrimento das formas mais incluídas de produção do espaço urbano. Como resultado há piora nas condições de mobilidade urbana comprometendo a qualidade de vida dos habitantes.

- De uma maneira geral, as práticas de regulação urbanística não têm promovido articulações intersetoriais capazes de enfrentar os desafios da inclusão sócio-territorial e os problemas intra-urbanos apontados anteriormente. A falta de transparência e ausência de controle social na elaboração de planos e na aplicação da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo tornam essas práticas ainda mais frágeis. Tais fragilidades restringem a participação de vários segmentos da sociedade, principalmente dos setores populares, nos assuntos relacionados com a produção e apropriação dos territórios urbanos.
- Outro problema generalizado nas práticas correntes de regulação urbanística é a dissociação entre os processos de planejamento e gestão territoriais. Essa dissociação separa as propostas de intervenções territoriais dos processos cotidianos de negociação, análise e encaminhamento de decisões que interferem diretamente nos sentidos da urbanização brasileira. O resultado amplamente conhecido dessa dissociação, combinada com a tradição antidemocrática mencionada anteriormente, é a elaboração de planos urbanísticos que nunca são implementados ou, quando são colocados em prática, sofrem abreviações e graves distorções.



**Os limites da regulação urbanística não alcançam as demandas por terra urbanizada**

- A consequência mais grave dessa dissociação aparece na distância entre a regulação urbanística e a urbanização real. Os limites da regulação urbanística não alcançam as demandas por terra formalmente urbanizada, principalmente da população de baixa renda, produzindo as extensas cidades informais que se colocam como alternativas de provisão habitacional para a população que vive destituída de seus direitos sociais básicos, especialmente de seu direito à cidade.

### **Assentamentos precários**

- Os limites estruturais do mercado de moradias para oferta de habitações em número suficiente, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social, combinados com a ausência de políticas públicas que tenham como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, têm levado um contingente expressivo da população brasileira a viver em assentamentos precários marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades.

- A única estatística existente sobre favelas, com abrangência nacional, é a desenvolvida pelo IBGE para os chamados aglomerados subnormais, denominação emprestada às favelas e similares cuja metodologia de coleta dos dados gera distorções. Ao mesmo tempo, loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados, que também representam formas de precarização, não são considerados na pesquisa do Censo, o que impede o conhecimento em dados precisos dessa realidade.
- As taxas de crescimento dos domicílios favelados superam, e muito, as taxas de crescimento dos domicílios totais no País. Entre 1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,18% ao ano. Entre 1991 e 1996 houve um aumento de 16,6% (557 mil) do número de domicílios em favelas; entre 1991 e 2000 o aumento foi de 22,5% (717 mil). De acordo com o IBGE<sup>5</sup>, em 2000 havia no Brasil 3.905 favelas com um total de 1.644.266 domicílios.
- O crescimento das favelas e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma hegemônica de “solução” adotada pela própria população nas faixas de mais baixa renda, e revela o baixo alcance das políticas públicas implementadas ao longo de décadas em que o déficit vem se avolumando.
- A degradação provocada pela falta de manutenção de conjuntos habitacionais construídos a partir da década de 60 é fenômeno que assume proporções significativas em algumas cidades.
- A ausência de políticas e condições financeiras e institucionais que ampliem a oferta

de novas oportunidades habitacionais não apenas tornam ineficazes as políticas de regularização e urbanização, como estimulam a ocupação de terras e a oferta de lotes irregulares, pois a precariedade e a irregularidade continuarão a crescer, contando com a futura regularização/urbanização por parte do poder público. Os custos dessas soluções tendem a ser crescentes, com soluções de baixa qualidade ambiental e habitacional, gerando, inclusive, “ondas” de urbanização que se aplicam sobre os mesmos assentamentos.

## O MODELO INSTITUCIONAL, FINANCEIRO E O MERCADO IMOBILIÁRIO

- Os desenhos institucionais até então adotados não foram capazes de promover políticas habitacionais eficazes no Brasil. A implementação é confusa, dispersa e a realização de programas habitacionais tem se dado muito mais pela iniciativa de alguns agentes promotores do que pelo incentivo de uma política nacional de habitação.
- É comum a divisão de competências de quem lida com a questão habitacional e de quem cuida do planejamento territorial e controle do uso do solo, no âmbito dos municípios de grande porte, gerando graves problemas de desarticulação e desvinculação entre decisões de políticas setoriais e da territorial.
- As Regiões Metropolitanas, apesar de concentrarem grande parte da pobreza, das carências habitacionais e de problemas relativos ao desenvolvimento urbano no País, não possuem instância institucional que articule decisões do governo dos Estados e dos Municípios, o que resultaria em políticas conjuntas, em metas e objetivos

<sup>5</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000.

comuns de desenvolvimento e enfrentamento das questões dessas áreas.

- O arranjo institucional, configurado após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), decreto-lei nº 2.291/86, passou a atribuir ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a função de orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o que vem provocando a aplicação inadequada dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), isto é, os recursos das Cadernetas de Poupança e dos Fundos Habitacionais de Apoio, bem como dos agentes financeiros e do SFH, são aplicados de forma divorciada do órgão detentor da competência de definir e implementar a Política Nacional de Habitação.
- Ao Banco Central do Brasil (BACEN), foi atribuída a competência de fiscalizar o funcionamento e os agentes integrantes do SFH, o que abrange as entidades financeiras e não financeiras. Entretanto, a fiscalização não vem ocorrendo de forma satisfatória, pois tem sido restrita às entidades financeiras, captadoras de recursos.
- O mercado imobiliário brasileiro não tem sido capaz de ampliar a oferta de moradia mesmo para os segmentos de renda média. Do total de 4,4 milhões de unidades empreendidas, no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. As outras 3 milhões e 700 mil unidades foram construídas por iniciativa da própria população, ou seja, cerca de 70% da produção de moradia no país está fora do mercado formal.
- A presença maciça de mão-de-obra com baixa qualificação e de grande rotatividade, tornando ineficiente qualquer programa de treinamento, a baixa qualidade de materiais utilizados, devido principalmente à insufici-

ência de normatização relativa a materiais de construção, o baixo nível de industrialização dos processos construtivos e o desconhecimento, pelo consumidor final, dos requisitos necessários para uma habitação adequada são alguns dos problemas que dificultam uma maior qualidade na produção habitacional brasileira.

- As aplicações dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>6</sup> têm sido determinadas pela demanda e não pela distribuição orçamentária de acordo com o perfil do déficit, aplicando 79% dos recursos no atendimento à população com renda acima dos 5 salários mínimos.<sup>7</sup>
- O principal programa implementado com recursos do FGTS é o da Carta de Crédito Individual, com forte concentração na aquisição de imóvel usado (em valor global contratado) e no financiamento de material de construção (em número de contratos). Em ambos um traço comum: a excessiva pulverização das aplicações.
- O poder público tem tido uma baixa capacidade de investimento (recursos subsidiados) em habitação popular, o que dificulta o acesso da população de baixa renda ao crédito habitacional.
- A rigidez na concessão do crédito, a utilização de critérios conservadores na análise de risco, a ausência de uma política de

<sup>6</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, é composto por contas vinculadas em nome dos trabalhadores, nas quais as empresas depositam mensalmente valor equivalente a 8,5% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. O Fundo constitui-se em um pecúlio que é disponibilizado quando da aposentadoria, morte do trabalhador ou outras situações estabelecidas na Lei e representa uma garantia para a indenização por tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada.

<sup>7</sup> Dado referente ao período de 2000 a setembro de 2003.



subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre conduz à aplicação dos investimentos habitacionais em faixas de renda média.

- As restrições que seguem prevalecendo no âmbito dos financiamentos ao setor público inviabilizam programas de urbanização e de combate ao déficit qualitativo, em particular os destinados à complementação da infra-estrutura. Inviabilizam, ainda, o atendimento da população de menor renda e as obras em assentamentos precários – favelas, cortiços, palafitas.
- Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que também se somam às disponibilidades para aplicação no setor habitacional, em virtude da sua característica onerosa, não contribuem para amenizar a dificuldade de atendimento do segmento populacional de menor renda que não acessa o crédito habitacional.
- Os financiamentos habitacionais do SBPE no período compreendido entre 1990 e 2002 apresentaram um ritmo inferior à metade do patamar histórico de suas aplicações. No período de 1966 a 1990, a média anual de financiamentos foi da ordem de 85.000 operações, caindo para cerca de 37.000 financiamentos anuais entre 1990 a 2002. Essa queda reflete a pouca atratividade da Caderneta de Poupança e a exagerada flexibilidade assegurada aos agentes captadores no tocante ao cumprimento das exigibilidades de aplicação<sup>8</sup>. Essa redu-

<sup>8</sup> Dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), 65% do seu saldo, no mínimo, deveriam ser aplicados em operações de financiamento imobiliário, sendo que desses, 80% deveriam contemplar operações de financiamento habitacional, nas condições do SFH, e 20% são recolhidos compulsoriamente ao

**OS RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, QUE TAMBÉM SE SOMAM ÀS DISPONIBILIDADES PARA APLICAÇÃO NO SETOR HABITACIONAL, EM VIRTUDE DA SUA CARACTERÍSTICA ONEROSA, NÃO CONTRIBUEM PARA AMENIZAR A DIFICULDADE DE ATENDIMENTO DO SEGMENTO POPULACIONAL DE MENOR RENDA QUE NÃO ACESSA O CRÉDITO HABITACIONAL**

ção na oferta de crédito para as famílias de classe média deixou uma parcela do mercado potencial sem atendimento e criou uma pressão sobre os recursos do FGTS.

- O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado em 1997, não conseguiu proporcionar aumento de investimentos no setor habitacional, devido à dificuldade em captar recursos em virtude da falta de competitividade dos títulos de crédito de habitação – os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI)<sup>9</sup> –, provocada pela falta de segurança jurídica nos contratos e inexistência de um mercado secundário que garantisse liquidez para os títulos lastreados em recebíveis imobiliários.

Bacen. Na prática, uma gama significativa de operações é disponibilizada às instituições financeiras para composição de suas carteiras habitacionais, flexibilizando a obrigatoriedade das instituições de investirem em habitação no momento em que, por exemplo, se aceita títulos de emissão do Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS) como comprovantes de aplicação habitacional.

<sup>9</sup> A criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) foi o primeiro passo concreto na direção do aperfeiçoamento do modelo de financiamento imobiliário. Assim como mostra a experiência internacional, a solução para a insuficiência de crédito de longo prazo para o mercado imobiliário estaria na sua maior integração com os mercados financeiros e de capitais. O instrumento básico para o funcionamento do SFI é o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), ou seja, títulos lastreados nos fluxos recebíveis gerados pelos financiamentos imobiliários, emitidos por Companhias Securitizadoras.

- O desempenho do SFI tende a permanecer abaixo do desejado devido ao ambiente financeiro instável provocado pelo endividamento externo do País, à manutenção de taxas de juros altos e incerteza quanto às taxas futuras, o que agrava o risco de inadimplência e inviabiliza o lançamento de papéis de prazo longo, especialmente se lastreados em recebíveis residenciais, o que explica a baixa atratividade dos CRI como investimento.
- É significativo o número de contratos que apresentam desequilíbrio financeiro, no âmbito do SFH, ocasionado pelo progressivo aumento do saldo devedor, uma vez que a prestação é reajustada pelo salário-base de cada categoria profissional e o saldo devedor pela poupança. Além disso, em função de diversos planos econômicos, o governo Federal concedeu subsídios às prestações dos mutuários enquanto os saldos devedores recebiam reajustes de acordo com índices econômicos reais, provocando descasamento entre operações ativas e passivas do Sistema.
- Em virtude dessa distorção, esses contratos encontram-se ora inadimplentes, e por conseqüência sujeitos a ações de despejos, e ora o imóvel está supervalorizado frente ao mercado imobiliário, fazendo com que o mutuário deva, além do que já pagou, valor superior ao próprio imóvel. A maioria dos contratos, com ou sem Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS), encontra-se cedida à Empresa Gestora de Ativos (Emgea)<sup>10</sup>, uma empresa pública federal, e

<sup>10</sup> A Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) é uma empresa pública federal, de natureza não financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pelo decreto nº 3.848, de 26 de junho de 2001, com base na autorização contida na medida provisória nº 2.155, de 26 de junho de 2001 – atual MP nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001.

os demais em carteira dos agentes financeiros privados e Companhias de Habitação (Cohab).

- O ajuste fiscal, imposto nos anos 90 a todos os entes federativos, impediu as COHAB, na condição de mutuárias, de acessar crédito junto ao FGTS. Isso, aliado a problemas de gestão das próprias companhias levou muitas delas a serem extintas ou reestruturadas em secretarias ou departamentos.
- A fragmentação, descontinuidade e desarticulação das políticas habitacionais nos três âmbitos de governo, com evidente pulverização de recursos entre diversos programas, são problemas históricos da questão habitacional.

---

A EMGEA foi criada em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, com o propósito de adquirir bens e direitos da União e das demais entidades da administração pública federal. No processo de segregação de ativos e passivos da CEF, para a criação da EMGEA, foram transferidos créditos no valor de R\$ 26,6 bilhões representados por 874.887 contratos imobiliários – sendo 872.503 de responsabilidade de pessoa física e 2.384 de pessoa jurídica. Em contrapartida, a EMGEA assumiu obrigações de responsabilidade da CEF junto aos fundos – FGTS, FDS – e a credores do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para População de Baixa Renda (FAHBRE), em montante correspondente ao valor dos créditos recebidos.



# A política nacional de habitação

FOTO WAGNER GERMANO



CADERNOS M C I D A D E S H A B I T A Ç Ã O



Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, 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.

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.

A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

A Política Fundiária tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional.

A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizará a sua implementação. 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.

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

O Desenvolvimento Institucional, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, é instrumento essencial da PNH para viabilizar a sua implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano.

O Plano Nacional de Habitação, a ser desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, deverá estabelecer: metas de médio e longo prazo; as linhas de financiamento; e os



**moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade**

programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem implementados a partir das prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com perfil do déficit habitacional no âmbito nacional.

**PRINCÍPIOS**

A Política Nacional de Habitação será regida pelos seguintes princípios:

- 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 de nossas cidades;

- moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, 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, pos-

sibilitando 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.

## OBJETIVOS GERAIS

A Política Nacional de Habitação deve perseguir os seguintes objetivos:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

## DIRETRIZES

São diretrizes da Política Nacional de Habitação:

### Desenvolvimento institucional

- estímulo à participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, com vistas à superação do déficit habitacional brasileiro;
- promoção e apoio à criação de fundos e planos habitacionais nos Estados, Distrito Federal e Municípios de forma a viabilizar a implementação e articulação de recursos e programas no âmbito do PNH;
- promoção e apoio às ações de desenvolvimento institucional visando à criação e ao aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica de agentes públicos e privados e da atualização do quadro legal-normativo.

### Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio

- Mobilização de recursos
  - estruturação do Sistema Nacional de Habitação de forma a viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações;
  - ampliação da destinação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a



- viabilizar subsídios para a habitação de interesse social;
  - ampliação da utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>11</sup> para o financiamento habitacional, focando sua aplicação na população de baixa renda na qual está concentrado o déficit habitacional;
  - promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos de captação de recursos no mercado de capitais, reduzindo a participação do poder público no atendimento à classe média e garantindo segurança jurídica ao investidor.
  - promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos de captação de recursos no mercado de capitais e garantindo segurança jurídica ao investidor.
- b) Identificação da demanda
- adoção da premissa de que os cortes de linhas de pobreza e miséria baseados exclusivamente nos critérios de renda são insuficientes para determinar, com boa precisão, os limites e configurações dos programas de atendimento;
  - definição de novos critérios que apontem as diferenças regionais e as desigualdades sócio-espaciais intra-urbanas da população beneficiária para melhor elegibilidade e atendimento de acordo com o perfil e especificidades da demanda;
  - desenvolvimento de estudos e pesquisas destinados a estabelecer critérios que melhor traduzam a diferenciada realidade sócio-econômica das famílias objeto dos
- programas a serem patrocinados pela política pública;
- construção de indicadores multidimensionais, capazes de combinar os múltiplos determinantes das condições de necessidades habitacionais, por exemplo: renda familiar, renda familiar per capita, as condições de obtenção dessa renda, o custo de moradia na região onde vive a família e o porte do município.
- c) Gestão de subsídios
- promoção e apoio a mecanismos de transferências de recursos não onerosos (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza;
  - concessão de subsídio à família e não ao imóvel, de forma “pessoal, temporária e intransferível”. O subsídio será dado uma única vez em todo o território nacional, para famílias que não possuam outro imóvel, o que implica a necessidade de um sistema de informações;
  - estruturação de uma política de subsídios que deverá estar vinculada à condição sócio-econômica do beneficiário, e não ao valor do imóvel ou do financiamento, possibilitando sua revisão periódica;
  - ao longo do prazo de financiamento, recuperação ao menos de parte dos subsídios concedidos, considerada a evolução sócio-econômica das famílias;
  - recuperação total do subsídio concedido, nos casos de revenda ou alteração dos beneficiários durante a vigência do contrato de financiamento.

<sup>11</sup> Respeitando as regras de prudência de equilíbrio financeiro do FGTS e as deliberações do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS).

## Qualidade e produtividade da produção habitacional

- melhoria da qualidade nas diversas modalidades da cadeia produtiva da construção, visando a maior durabilidade e confiabilidade das edificações, reduzindo assim os riscos do investimento na construção habitacional;
- apoio e viabilização de assessorias técnicas para possibilitar o acesso da população, especialmente das famílias de baixa renda, aos serviços prestados por profissionais qualificados na produção e gestão do espaço construído, como forma de efetivar a melhoria das condições de habitabilidade e o direito à moradia adequada;
- apoio a mecanismos que privilegiem ações que induzam à conformidade da produção e à melhoria da qualidade dos sistemas de gestão do setor da construção civil por meio do exercício do poder de compra do setor público e sua capacidade de concessão de crédito;
- estímulo à modernização e à criação de um ambiente tecnológico e de gestão que oriente as ações dos agentes da cadeia produtiva do setor habitacional;
- elevação da qualificação da mão-de-obra do setor formal da construção civil, da autoconstrução e da indústria fornecedora de insumos, por meio da educação básica e treinamento;
- implementação de ações voltadas à sustentabilidade do ambiente construído, englobando as fases de elaboração de projeto e execução da obra, objetivando a redução do desperdício, aumento da vida útil das construções e aproveitamento dos resíduos gerados;
- apoio à autogestão na produção de moradias, articulando esforços na direção da aplicação de padrões mínimos de conforto ambiental, da redução do desperdício e da



**Privilegiar ações que induzam à conformidade da produção e à melhoria da qualidade do setor da construção civil**

- capacitação profissional para a execução e gestão de obras;
- incentivo à formação e capacitação de assessorias técnicas, às associações e cooperativas habitacionais, e ao intercâmbio entre as experiências;
- incentivo à organização e disseminação da atuação de uma rede de agentes multidisciplinares capacitados a prestar assistência técnica a comunidades de baixa renda;
- incentivo à criação de rede nacional de capacitadores (faculdades, entidades de classe, ONG), visando a atuação e o desenvolvimento de pesquisas sobre habitação para população de baixa renda, tanto no que se refere à melhoria habitacional, quanto à produção de novas unidades;
- apoio a iniciativas e a constituição de um programa nacional de universalização do acesso a arquitetura e qualidade da construção.

### **O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação**

- monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema que democratize informações, desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional, proibida na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos;
- construção e consolidação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), como parte integrante da Política de Informação das Cidades (PIC)<sup>12</sup>, no âmbito geral do Ministério das Cidades, que subsidie o processo decisório, constitua um canal para o conjunto de agentes sociais afetados ao setor e responda às necessidades do conjunto da sociedade, garantindo o controle social das ações do governo;
- promoção e apoio a mecanismos que viabilizem a transparência e o monitoramento permanente dos custos de operação da política habitacional por parte dos agentes envolvidos, visando disseminar e democratizar de forma ampla o acesso a informações confiáveis, preferencialmente em formatos interativos e de fácil consulta;
- monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema que democratize informações sobre o tema, desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional,

<sup>12</sup> Sistema que está sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que conterá o perfil da situação urbana atual dos Municípios, Regiões Metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas brasileiras.

proibida na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos;

- incentivo à constituição de uma rede de instituições parceiras capazes de gerir e disseminar informações qualificadas afetadas ao setor habitacional.

### **Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação**

- garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas ambiental e socialmente, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade;
- promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 salários mínimos;
- promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;
- garantia do enfoque de gênero na elaboração dos programas habitacionais;
- garantia do reconhecimento das especifici-

dades culturais na elaboração dos programas destinados a grupos étnicos específicos;

- estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;
- atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários, quanto preventivo, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso a terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas;
- estabelecimento de linhas de atuação compostas por recursos oriundos das fontes presentes no Sistema Nacional de Habitação, direcionadas a possibilitar diferentes formas de acesso à moradia e que contemplem subsídios em níveis compatíveis com as características da demanda e com o custo das fontes de recursos;
- ampliação do estoque de moradias considerando, nas linhas de atuação, a significativa diversidade regional existente no País no que se refere a custos de produção e condições sócio-econômicas da população demandante;
- apoio e estímulo aos diferentes níveis de poder dos entes federativos a quem caberá implementação dos financiamentos e programas habitacionais, inscritos e consolidados em Planos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação;
- atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e sócio-ambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;
- promoção, em conjunto com outros órgãos federais e com os demais níveis governa-

**GARANTIA DE QUE A PROVISÃO HABITACIONAL, ESPECIALMENTE PARA AS FAIXAS DE MENOR RENDA, OCORRA EM ÁREAS URBANIZADAS, LOCALIZADAS NO INTERIOR DAS PORÇÕES CONSOLIDADAS DA CIDADE**

mentais afetos à questão urbana, de medidas cabíveis, especialmente relacionadas às tarifas públicas, para que os custos relativos aos serviços urbanos não se tornem um ônus insustentável para as famílias beneficiárias dos programas governamentais;

- definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana de forma a orientar os programas e políticas federais, estaduais e municipais, levando-se em conta as dimensões fundiária, urbanística e edilícia, a dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infra-estrutura e nível de habitabilidade) e a dimensão da vulnerabilidade social, compatíveis com a salubridade, a segurança e o bem-estar da população, respeitando-se as diferenças regionais e a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais, levando em consideração as características da população local, suas manifestações culturais, suas formas de organização e suas condições econômicas e urbanas, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender às diferentes realidades do País;
- viabilização de condições de financiamentos para que a população de baixa renda tenha o menor custo possível;
- ampliação da capacidade operacional do sistema, estimulando à participação de novos agentes financeiros, promotores e outros no âmbito do Sistema Nacional de Habitação.

### **Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano**

- articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infra-estrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã;
- articulação da política habitacional com as diretrizes estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano, em especial no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na legislação urbanística deles decorrente;
- promoção e apoio à integração da Política Fundiária e Habitacional de forma a viabilizar a produção de solo urbanizado com qualidade para a implantação de programas habitacionais, a regularização fundiária para programas de integração urbana de assentamentos precários e de reabilitação de imóveis para fins de interesse social;
- promoção e apoio à definição de mecanismos que viabilizem a obtenção de imóveis em áreas urbanizadas e bem localizadas para produção de habitação de interesse social pelos setores público, privado e associativo;
- consolidação da Política Fundiária por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como das Leis de Parcelamento do Solo, de Habitação de Interesse Social e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social;
- revisão da lei de parcelamento do solo, com vistas ao aumento da oferta de lotes e moradias populares em condições e localização adequadas para os mercados de baixa renda;
- promoção e apoio à regularização de assentamentos informais (reconhecimento da posse) em imóveis públicos e privados;
- controle dos processos de valorização e substituição de usos resultantes de inves-

timentos urbanos públicos, inclusive na urbanização dos assentamentos;

- promoção e apoio a planos, projetos, programas e ações que estimulem a coesão e integração social e territorial, a equidade de equipamentos e serviços sociais e urbanos;

### **Contratos de financiamento habitacional com desequilíbrio financeiro no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação**

- viabilização de mecanismos que permitam a renegociação dos saldos devedores dos contratos de financiamento de forma a adequar o valor das prestações à capacidade de pagamento dos mutuários;
- definição de instrumentos e mecanismos capazes de viabilizar soluções para os impasses de natureza financeira, existentes nas Companhias de Habitação, junto à União, Estados e agentes financeiros;

## **COMPONENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

### **Integração urbana de assentamentos precários<sup>13</sup>**

A necessidade de construção de uma política habitacional com foco na integração urbana de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer estratégia de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana. Cidades com vastas porções

<sup>13</sup> Para um maior detalhamento deste item consultar o Caderno que trata especificamente do componente da Integração Urbana de Assentamentos Precários.

**HISTORICAMENTE AS EXPERIÊNCIAS DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS PARTIAM DE UMA DIFERENCIAÇÃO ENTRE TRÊS TIPOS BÁSICOS: LOTEAMENTOS (CLANDESTINOS OU IRREGULARES), FAVELAS E CORTIÇOS. DOS TRÊS TIPOS, AS FAVELAS SERIAM O MAIS PRECÁRIO, PELA INSEGURANÇA DA POSSE DA TERRA, PELA PREVALÊNCIA DE PADRÕES URBANÍSTICOS DE PIOR QUALIDADE**

de seu território ocupadas por assentamentos precários dificilmente podem ser sustentáveis do ponto de vista sócio-ambiental, se não efetivarem intervenções que visem à inclusão sócio-espacial do expressivo contingente populacional que reside nesses assentamentos.

Historicamente as experiências de intervenção em assentamentos precários partiam de uma diferenciação entre três tipos básicos: loteamentos (clandestinos ou irregulares), favelas e cortiços. Dos três tipos, as favelas seriam o mais precário, pela insegurança da posse da terra, pela prevalência de padrões urbanísticos de pior qualidade (“lotes” menores, maior densidade, sistema viário inadequado, problemas de acessibilidade), pela ausência de infra-estrutura e pela inadequação dos sítios ocupados, com graves problemas de risco.

A usual distinção entre favela e loteamento popular parece não ser mais suficiente, sendo necessária a delimitação de categorias mais representativas do fenômeno da precarização no âmbito da política habitacional, para melhor definição das estratégias e ações necessárias de intervenção urbana. Essas novas categorias devem considerar elementos que permitam o desenvolvimento de uma tipologia de assentamentos precários que contemple as favelas e assemelhados, os loteamentos irregulares, os cortiços e os conjuntos habitacionais deteriorados, possibilitando a construção de alternativas de intervenção

mais apropriadas à realidade regional e social desses assentamentos. Esse quadro leva, portanto, a se propor uma melhor mensuração e caracterização dos assentamentos precários para que possam ser estabelecidos os critérios para priorização das intervenções e distribuição dos recursos.

Os assentamentos irregulares e precários têm crescido na ausência de uma política ampla que viabilize o acesso à terra e à moradia para as camadas de mais baixa renda. A falta de financiamento compatível com as condições de renda da população tem levado as famílias de baixa renda para as situações de precariedade de diversas naturezas. A ocupação de conjuntos habitacionais pela população que não tem condições de acesso à produção pública e o processo de degradação a que são submetidos os conjuntos habitacionais, construídos a partir da década de 60, são fenômenos também importantes a serem considerados neste cenário de crescimento da precariedade dos assentamentos urbanos.

A questão da necessidade de políticas de oferta de novas oportunidades habitacionais para as camadas de mais baixa renda demanda a criação e a consolidação de mecanismos institucionais e financeiros para a ampliação da oferta pública e privada. Porém, é necessário ainda que, no plano local, os programas de regularização/urbanização/inserção sejam articulados a programas de ampliação da oferta de moradias, ou seja, é necessário também no plano local assegurar a articulação entre programas preventivos e curativos.

Diante dessa complexa realidade urbana das cidades brasileiras, entende-se que o enfrentamento da questão dos assentamentos precários requer uma atuação articulada do poder público envolvendo os três níveis de governo e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, por meio da formulação e implementação de planos estaduais, do Distri-

to Federal e municipais em consonância com o Plano Nacional de Habitação. Assim, serão mobilizados programas e ações de produção habitacional, de integração urbana de assentamentos precários, de infra-estrutura urbana, especialmente saneamento ambiental, permitindo a produção de terra urbanizada e de moradias adequadas, e tendo como instâncias de referência o Conselho das Cidades e seus similares no âmbito dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Neste sentido, o componente de Integração Urbana de Assentamentos Precários deverá contemplar os seguintes aspectos gerais:

- atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda que vive em assentamentos precários caracterizados por irregularidade fundiária e urbanística, precariedade física, insalubridade, insegurança e vulnerabilidade social, por meio

- da melhoria das suas condições de habitabilidade, erradicando riscos e ampliando a mobilidade urbana visando à inclusão sócio-espacial e à integração dos assentamentos ao tecido urbano da cidade, de forma a efetivar o acesso e o direito a cidades sustentáveis e à moradia adequada;
- ações de desenvolvimento institucional, visando dotar os órgãos habitacionais e os atores não governamentais, envolvidos com as intervenções em assentamentos precários, de capacidade técnica e política de formulação, implementação e avaliação dos programas, planos e projetos;
- definição, a partir das atribuições previstas no Sistema Nacional de Habitação, das competências e responsabilidades dos entes federados e dos demais agentes sociais envolvidos com a formulação e implementação de programas e ações de integração urbana, buscando eliminar atuações concorrentes e favorecendo sinergias e complementaridades;

**atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda que vive em assentamentos precários**



- mecanismos de participação e de controle nas diversas etapas de planejamento e de implementação das intervenções, buscando ampliar a participação política e cidadã, contribuindo, ainda, para melhorar a eficácia e a eficiência dos programas e ações;
- mecanismos que efetivem a promoção da igualdade de oportunidades, privilegiando as dimensões étnica, racial e de gênero, e a proteção especial de grupos vulneráveis, como os portadores de necessidades especiais, idosos e crianças nos programas e ações;
- complementariedade entre as ações de regularização fundiária, urbanização, provisão de novas oportunidades habitacionais com as políticas de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental e mobilidade urbana;
- complementariedade com ações em outras áreas de intervenção pública, como o meio ambiente, as políticas sociais, os programas de geração de emprego e renda e de combate à violência;
- implantação de um módulo específico de informações sobre assentamentos precários, no âmbito do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC) e do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simahab), visando disseminar e democratizar de forma ampla o acesso a informações confiáveis, facilitando aos interessados o conhecimento estruturado sobre o tema, disponibilizando indicadores e dados do sistema estatístico nacional e de programas de interesse realizados, preferencialmente em formatos interativos e de fácil consulta;
- desenvolvimento de sistemas e mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas e ações de planejamento e intervenção em assentamentos precários nos três níveis de governo de forma a garantir a articulação, a sistematização e a validação de informações relativas ao tema.

**AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, VISANDO DOTAR OS ÓRGÃOS HABITACIONAIS E OS ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS, ENVOLVIDOS COM AS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS, DE CAPACIDADE TÉCNICA E POLÍTICA DE FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS, PLANOS E PROJETOS**

O componente de Integração Urbana de Assentamentos Precários tem como objetivos específicos:

- garantir linhas de financiamento, no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para a promoção e apoio de intervenções em assentamentos precários a serem desenvolvidas pelas administrações públicas dos três níveis de governo ou por organizações de interesse público não governamentais, quando couber;
- apoiar e incentivar os Estados, Distrito Federal e Municípios na elaboração de programas, planos e no desenho das intervenções em assentamentos precários;
- promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional visando estruturar e qualificar a atuação da Secretaria Nacional de Habitação, de acordo com suas novas atribuições definidas pelo Sistema Nacional de Habitação, especialmente na articulação e na regulação dos agentes envolvidos na gestão e implementação dos programas e ações de integração urbana de assentamentos precários;
- promover e apoiar a criação de mecanismos normativos, jurídicos e institucionais de integração e cooperação entre os órgãos dos governos municipais, de forma a incentivar a atuação integrada de programas e ações setoriais em assentamentos precários;
- estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas de forma a garantir maior adequação dos



projetos e ações, considerando a escala das intervenções, os recursos fundiários e financeiros, respeitando-se o direito à moradia em assentamentos existentes e consolidados, de acordo com a sua diversidade e com as especificidades locais e regionais.

Os programas e as ações que comporão o Plano Nacional de Habitação deverão contemplar, no âmbito da Integração Urbana de Assentamentos Precários, as seguintes linhas programáticas de atuação, de acordo com necessidades e carências específicas das tipologias de assentamentos precários.

- a) Desenvolvimento institucional
  - Ação de apoio à modernização institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando o fortalecimento da capacidade institucional, técnica e administrativa para que possam atuar na solução dos problemas habitacionais urbanos de famílias residentes em assentamentos precários e na prevenção do surgimento de novos assentamentos inadequados à moradia.
- b) Urbanização integrada
  - Programa e ações de melhoria das condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos precários, reduzindo os riscos sócio-ambientais mediante a urbanização e regularização fundiária desses assentamentos, integrando-os ao tecido urbano da cidade. Poderá contemplar intervenções necessárias à segurança, à salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da implementação integrada de todas modalidades de intervenção e/ou de forma progressiva, considerando as características tipológicas de assentamentos precários:
    - favelas e assemelhados: projetos de planejamento e implantação de intervenções integrais ou progressivas de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, regularização fundiária, recuperação e/ou realocação de unidades habitacionais, metodologias participativas, trabalho e equipamento social, regulação urbana pós-ocupação;
    - prevenção e intervenção em áreas de risco: plano de gestão de risco e intervenções pontuais (proteção, contenção e estabilização do solo);
    - loteamentos irregulares: regularização fundiária; recuperação ou melhorias de unidades habitacionais (instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação e obras viárias, ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública e recuperação ambiental).
- c) Intervenção em cortiços
  - A diversidade das áreas de cortiço e as especificidades das famílias moradoras demandam um conjunto de programas e ações de atendimento habitacional, tais como: melhoria habitacional, regularização e reabilitação urbana, especialmente das zonas encortaçadas centrais das cidades. Portanto, essa ação deve ser integrada aos programas que atendem a reabilitação de áreas urbanas centrais.
- d) Melhoria habitacional
  - Articulação entre o financiamento a pessoas físicas para aquisição de material de construção e as intervenções de urbanização de áreas ou de implantação de lotes urbanizados realizadas pelo poder público municipal, acompanhadas de assistência técnica e capacitação.
- e) Regularização fundiária
  - Programa de apoio, complementação e

suplementação da ação dos governos municipais à regularização fundiária sustentável em áreas urbanas ocupadas por assentamentos precários e intervenção mais direta nos casos em que os assentamentos a serem regularizados estejam situados em terras de propriedade da União.

f) Fontes de Recursos

Para a sua efetivação na escala necessária ao enfrentamento da urbanização de assentamentos precários, os programas e ações deverão contar com fontes estáveis de subsídios e linhas especiais de financiamentos, capazes de viabilizar a implementação de uma política urbana que universalize o acesso à infra-estrutura urbana, especialmente saneamento ambiental, rede viária e energia elétrica e aos equipamentos e serviços urbanos e sociais.

Dada a natureza dos programas e ações de urbanização e regularização fundiária a serem financiados e o perfil de renda da população a ser beneficiada, a ação do poder público configura-se como fundamental tanto na estruturação das intervenções, quanto, propriamente, na sua execução. Os recursos necessários para a cobertura dos gastos devem ser, majoritariamente, de natureza não onerosa, compostos pela parceria com os demais entes federativos, conforme previsto no Projeto de Lei que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Todavia, a retomada da concessão de financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao setor público, com capacidade de assumir dívida, será fundamental para dar maior escala às intervenções necessárias. Essa retomada, entretanto, diz respeito a aspectos mais gerais da política macroeconômica do governo Federal, notadamente os de caráter fiscal. As condições de sua possível viabilização vêm sendo objeto de pactuação entre o Ministério das



**Ampliar o estoque de moradias e gerar uma redução progressiva do déficit , atendendo ao segmento de mais baixa renda**

Cidades e demais setores responsáveis do governo Federal, no âmbito das discussões para a ampliação e consecução das metas de urbanização de assentamentos precários definidas no PPA 2004-2007.

**Produção da habitação**

As ações voltadas para o provimento de habitações, baseadas no diagnóstico da situação habitacional no País, sinalizam que para o enfrentamento e superação dos obstáculos afetos à questão da produção é necessário mobilizar um expressivo volume de recursos onerosos, com custo compatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, e recursos não onerosos em quantidade superior ao que tem sido alocado nos atuais programas com origem no Orçamento Geral da União.

Para ampliar o estoque de moradias, gerando uma redução progressiva do déficit e atendimento da demanda demográfica, o atendimento ao segmento de mais baixa renda ocorrerá por meio do FNHIS, integrando as ações dos três níveis de governo e agentes não governamentais afetos ao setor habitacional.

De igual forma, ressalta-se a importância da participação do setor privado na produ-

ção habitacional destinada à população com renda superior a 05 salários mínimos, especialmente neste momento em que medidas para ampliação do mercado foram adotadas, e que resultaram no aquecimento das operações de crédito imobiliário.

A atuação do setor privado, de forma compartilhada com o setor público, permitirá a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, especialmente os recursos oriundos do FGTS que passariam a focalizar, preferencialmente, a faixa de renda até 05 salários mínimos.

Assim, o componente provisão habitacional passa a compreender um conjunto de medidas a serem adotadas nos programas e linhas de atuação vigentes ou a serem criados, resultante das deliberações ocorridas na Conferência das Cidades, conforme se descreve a seguir:

- disponibilizar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais por meio da construção de novas unidades, produção de lotes urbanizados, promoção de melhorias e ampliações de domicílios existentes e a ocupação de unidades habitacionais vazias;
- implementar linhas de financiamento a pessoas físicas destinadas a:
  - a aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio e construção por gestão associativa, incluindo terreno, material e projeto; e
  - aquisição de materiais de construção com assessoria técnica para promoção de melhorias habitacionais e ampliação de unidades existentes;
- implementar linha de financiamento para cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não-governamentais e outros agentes populares, com recursos onerosos e não onerosos;
- implementar linha de financiamento para

peças jurídicas produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, considerando a demanda organizada local;

- estimular a produção empresarial para setores de renda média, buscando dinamizar o mercado imobiliário, com maior destinação de recursos do SBPE e outras fontes para o favorecimento do crédito e ampliação das faixas de renda;
- desenvolver programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social; e
- viabilizar a produção habitacional dentro do perímetro urbano, evitando a proliferação de loteamentos fora da malha urbana, por meio da promoção de linhas de financiamento para apoiar a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, com habitação de interesse social, de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperando o estoque habitacional e a dinâmica econômica, em parceria com os três níveis de governo.

#### a) Atendimento da demanda

Para que se possa atender adequadamente tanto a demanda do segmento de Habitação de Interesse Social como a de Habitação de Mercado, tendo em vista as fontes de recursos disponíveis, há que se definir o atendimento para os diversos segmentos.

Assim, preliminarmente, considerando que essa questão será objeto de estudos mais aprofundados, foram identificados quatro grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento em relação aos custos dos financiamentos das diferentes fontes, conforme se descreve a seguir:

*Grupo I* – Famílias em situação de miséria absoluta, incapaz de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos onerosos - compondo beneficiários de programas de

**DISPONIBILIZAR PROGRAMAS COM CRÉDITOS ONEROSOS E SUBSIDIADOS PARA AMPLIAR O ACESSO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA A UNIDADES HABITACIONAIS POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES, PRODUÇÃO DE LOTES URBANIZADOS, PROMOÇÃO DE MELHORIAS E AMPLIAÇÕES DE DOMICÍLIOS EXISTENTES E A OCUPAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS VAZIAS**

transferência de renda – residentes em áreas degradadas, resultantes de processos de ocupação espontâneos, vulneráveis porque estão sujeitos à desocupação, ou moradores em imóveis cedidos, tratando-se, portanto, de famílias que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados.

*Grupo II* – Famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada e que, em face da baixíssima capacidade aquisitiva que as caracteriza, somente conseguirão obter uma moradia digna produzida de forma convencional se o atendimento da política pública puder lhes proporcionar subsídio financeiro, permitindo que apenas uma parcela do custo de aquisição venha a onerar os seus limitados orçamentos de subsistência, ou, ainda, que estes segmentos possam contar com soluções alternativas de produção da moradia (como a autoconstrução, autoempreendimento e autogestão) que lhes permitam adicionar em trabalho e gestão os montantes que não conseguem aportar monetariamente.

*Grupo III* – Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo, providos por meio dos mecanismos tradicionais de atendimento, tanto em empreendimentos desenvolvidos por agentes promotores do Sistema de Habi-

tação de Interesse Social, quanto por intermédio de iniciativas associativas e/ou individuais dos próprios beneficiários.

*Grupo IV* – Famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado. A tendência é ampliar a oferta de moradia uma vez que se reduzam a níveis mais adequados os riscos jurídicos, fiduciários e patrimoniais envolvidos nas operações de financiamento imobiliário, notadamente no tocante às condições de execução efetiva das garantias, ao mesmo tempo em que se constituam os mecanismos de proteção que permitam aos beneficiários se prevenirem adequadamente das situações de descontinuidade temporária, porém por vezes mais duradouras, de obtenção da renda.

b) Formas de acesso à moradia

O atendimento à demanda deverá contemplar o amplo conjunto dos segmentos sociais, evitando-se a existência de faixas de renda não atendidas, por meio da oferta de imóveis que compreenda a construção de novas moradias, aquisição de imóveis usados, melhorias e recuperação do estoque de imóveis existentes.

As linhas de atuação serão compostas por recursos oriundos de todas as fontes presentes no Sistema Nacional de Habitação e serão direcionadas a diferentes formas de acesso à moradia, por meio de financiamentos ou repasse de recursos, conforme descrito a seguir.

***I – Aquisição de imóveis novos ou usados***

a) Financiamento ao beneficiário final, setor público ou setor privado

A aplicação de recursos por meio de financiamentos habitacionais deverá contemplar a aquisição de terreno e produção de novas unidades, a melhoria e a recuperação dos imóveis existentes.

As linhas de financiamento ao setor privado e aos tomadores finais serão geridas com recursos movimentados no âmbito do Subsistema de Habitação de Interesse Social (FNHIS, mix FNHIS e FGTS, e outros), e do Subsistema de Habitação de Mercado (FAT, SBPE e outros recursos de mercado).

Para as linhas de atuação com fonte de recursos do SHIS, a população alvo estará restrita àquelas famílias que têm capacidade para arcar com apenas parte da prestação habitacional, necessitando, portanto, de subsídio.

No caso das operações no âmbito do Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), as linhas de financiamento serão estruturadas para a parcela da população que tem capacidade de arcar com os pagamentos mensais inerentes ao financiamento habitacional a preço de mercado, não requerendo, portanto, qualquer parcela de subsídio.

b) Repasse de recursos ao setor público

O repasse de recursos ao setor público, para a construção, melhoria ou recuperação de unidades habitacionais, será destinado ao atendimento das necessidades habitacionais de fa-

**Melhoria da unidade habitacional, em projetos de mutirão ou autoconstrução, deverá ser acompanhado por assistência técnica oferecida pelo poder público local**

mílias incapazes de arcar com qualquer parcela dos custos inerentes ao acesso à habitação. Ainda poderão ser atendidas aquelas famílias que apresentam baixíssima capacidade de arcar com despesas desta natureza e que, portanto, exigem elevados volumes de subsídio.

O atendimento a essas faixas da população dar-se-á com fontes de recursos do Subsistema de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como dos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação, estes últimos na forma estabelecida neste documento.

O repasse de recursos para o atendimento das famílias que apresentam nenhuma capacidade de pagamento (linha de miséria), destinado à aquisição de materiais de construção a ser aplicado na melhoria da unidade habitacional, em projetos de mutirão ou autoconstrução, deverá ser acompanhado por assistência técnica oferecida pelo poder público local.

c) Arrendamento residencial

O arrendamento residencial, além de representar uma inovação no mercado imobiliário, firmou-se a partir da implementação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como uma proposta alternativa de solução e minimização dos problemas que cercam a



questão habitacional do País, notadamente para as famílias com renda inferior a 06 salários mínimos mensais e que precisam de uma parcela reduzida de subsídio para complementar a sua capacidade de pagamento mensal do imóvel.

Diferentemente dos financiamentos habitacionais tradicionais, a modalidade do arrendamento residencial apresenta como característica, entre outras, a inexistência de saldo devedor e a possibilidade de transferência do imóvel sem a lenta tramitação que caracteriza as vendas imobiliárias.

Ainda, e não menos relevante, destaca-se que o modelo econômico financeiro que será estabelecido para a fonte de recursos dessa modalidade, compondo recursos onerosos e não onerosos, viabilizará o subsídio nas contraprestações dos contratos de arrendamento residencial, permitindo que as famílias beneficiadas paguem um valor de “prestação” adequado à sua renda mensal, assim como em patamares inferiores aos atualmente praticados nos financiamentos habitacionais tradicionais.

A proposta de reordenação dessa modalidade, no âmbito da PNH, que terá como pressuposto primordial o atendimento específico do segmento da população que demanda uma parcela de subsídio em seu comprometimento mensal de pagamento, exigirá em médio prazo as seguintes medidas:

- promoção da participação de entidades populares legalmente estruturadas no acompanhamento da implantação dos projetos;
- implementação, nos contratos de arrendamento residencial, de mecanismos que possibilitem o exercício da opção de compra do imóvel (propriedade), antes do término do prazo contratual de arrendamento.

Essa modalidade requer ainda uma avaliação das questões que envolvem a administração dos imóveis arrendados, especialmente no que tange à manutenção e conservação ao longo do tempo de duração dos contratos de arrendamento, período em que estes imóveis permanecem sob a responsabilidade da União.

Considerando que os recursos alocados no atual Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) serão aplicados até o final do ano em curso, deverá se buscar novas alocações de recursos onerosos, junto ao FGTS, e de recursos não onerosos, por meio da reavaliação das disponibilidades financeiras do FAR, ou ainda, de recursos oriundos do OGU ou de saldos de outros fundos.

Ainda, a continuidade de tal modalidade poderá ser viabilizada por meio da composição de recursos do FNHIS com empréstimos onerosos junto ao FGTS, de modo a continuar atendendo à população que demanda por subsídio.

## *II – Locação social pública ou privada*

Atualmente, a locação social tem sido definida para imóveis localizados em centros urbanos, produzidos, recuperados ou financiados pelo setor público ou privado (proprietário locador) e destinada à população de baixa renda.

Nas situações em que o imóvel é de propriedade do setor privado, a locação social se realiza nos casos em que o proprietário locador recebe incentivo para a produção/recuperação do bem, na condição de manter, como locatário dos imóveis, o segmento da população que demanda subsídio para pagamento das taxas de locação.

A reabilitação de imóveis residenciais para a locação social – pública e privada –, especialmente os localizados nas áreas centrais das cidades brasileiras, é entendida, no âmbito da PNH, como uma das linhas de ação adequada à recuperação do estoque de imóveis existente.

No entanto, é notório que o processo de recuperação urbana, com vistas à locação social, implica no equacionamento de questões que envolvem o custo elevado de recuperação de imóveis versus a baixa capacidade de pagamento do público alvo, gerando a necessidade de elevados subsídios que viabilizem, inclusive, a conservação desses imóveis, o necessário envolvimento do setor privado da construção civil, tendo em vista o elevado volume de investimento, o qual, nem sempre, encontra-se disponível no setor público, entre outras.

Cabe ressaltar que o programa de locação social, aliado a medidas de incentivo a utilização de imóveis do mercado secundário de imóveis para fins residenciais, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional.

### *III – Reabilitação em áreas urbanas centrais*

A reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, de áreas já consolidadas da cidade, a partir de iniciativas que promovam a utilização sustentável dessas áreas.

Assim, a reabilitação é um processo de gestão de ações integradas, públicas e privadas, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e as edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direção do repovoamento dessas áreas.

Considerando, portanto, que o componente habitacional é um elemento imprescindível no processo de recuperação dessas áreas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável desses centros urbanos, as linhas de

### **A REABILITAÇÃO É UM PROCESSO DE GESTÃO DE AÇÕES INTEGRADAS, PÚBLICAS E PRIVADAS, DE RECUPERAÇÃO E REUTILIZAÇÃO DO ACERVO EDIFICADO EM ÁREAS JÁ CONSOLIDADAS DA CIDADE, COMPREENDENDO OS ESPAÇOS E AS EDIFICAÇÕES OCIOSAS, VAZIAS, ABANDONADAS, SUBUTILIZADAS E INSALUBRES, A MELHORIA DOS ESPAÇOS E SERVIÇOS PÚBLICOS, DA ACESSIBILIDADE E DOS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS NA DIREÇÃO DO REPOVOAMENTO DESSAS ÁREAS**

atuação propostas no âmbito da provisão habitacional, no que couber, deverão adequar-se às peculiaridades inerentes à modalidade de reabilitação habitacional em áreas centrais, e deverão atender a todos os segmentos da população.

É importante considerar, ainda, a existência de imóveis ociosos e subutilizados pertencentes ao governo Federal – patrimônio da União e de autarquias como INSS, RFFSA, Ibama, entre outros –, sendo a grande maioria localizada nas áreas centrais urbanas, para os quais deverá ser promovido o adequado aproveitamento habitacional, especialmente por meio de programas de arrendamento e locação social.

### *IV – Melhorias habitacionais*

As ações voltadas a melhorias habitacionais serão executadas por meio de financiamento ou repasse de recursos abrangendo todos os grupos de atendimento à demanda. As linhas de atuação para aquisição de material de construção, que apresenta extrema aderência às questões de combate ao déficit habitacional, deverão ser acompanhadas, na sua implementação, de assistência técnica e acompanhamento e controle das obras, garantindo qualidade ao produto final.

Nesse sentido, as intervenções de urbanização ou de implantação de lotes urbanizados, onde essa linha de atuação apresenta maior

aderência, deverão contar com o poder público local, seja como promotor do empreendimento, seja com vistas à mobilização e ao fornecimento de recursos destinados à assistência técnica.

### **Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano**

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, ampliando o conceito para além da edificação e incorporando o direito à infraestrutura e serviços urbanos, garantindo o direito pleno à cidade. O solo urbano infra-estruturado é o insumo básico para a produção de moradias e, portanto, o planejamento e a legislação de parcelamento do solo pode e deve contribuir para viabilizar o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda.

#### ***I – A política fundiária e imobiliária para habitação***

A Política Fundiária para a habitação proposta pelo governo federal visa garantir o acesso à moradia e à cidade, devendo, portanto, envolver a adequação dos mecanismos legais de âmbito federal, a definição de diretrizes, critérios e condicionalidades para atribuição de recursos para habitação e infraestrutura aos municípios.

De acordo com os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, é no Plano Diretor e por meio dos instrumentos nele contidos que a Política Municipal de Habitação se articula às políticas de desenvolvimento urbano, com outras políticas sociais e de desenvolvimento local e regional no sentido de criar condições favoráveis ao desenvolvimento humano.

Os planos de organização territorial, especialmente os Planos Diretores municipais, intermunicipais e regionais devem buscar a implementação de mecanismos capazes

de viabilizar o acesso ao solo urbano infra-estruturado para provisão de habitações de interesse social. A implementação desses mecanismos deve ser capaz de atuar no sentido de romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais.

Para a consecução desse objetivo, o Estatuto da Cidade disponibilizou instrumentos, tais como o parcelamento e edificação compulsórios e o IPTU Progressivo, o Solo Criado, o Direito de Superfície e o estabelecimento de Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS), que podem induzir formas de uso e ocupação do solo interferindo na lógica de formação de preços no mercado imobiliário.

Nessa perspectiva, os municípios deverão ser estimulados e apoiados para desenvolverem ações conforme as seguintes diretrizes de relativas ao planejamento urbano e à regulamentação do uso do solo:

- definição de Plano Diretor indicando as áreas de interesse para produção, manutenção e regularização de habitação, assim como para restrição desses usos, em função de condicionantes ambientais ou de oferta de infraestrutura e transporte;
- mobilização dos instrumentos de indução do uso e ocupação do solo urbano atrelados aos objetivos acima expostos;
- avaliação dos impactos ambientais e sociais dos instrumentos tendentes a gerar valorização e recursos para o município (operações urbanas, transferência de potencial construtivo, etc.) na forma de cobrança do potencial construtivo, de modo a não gerar mais exclusão;
- controle sobre os impactos da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, incluindo a proteção ambiental, na valorização dos imóveis (valores para compra e aluguel) e no deslocamento das famílias de menor renda, o que geraria novas precariedades e demandas;



- avaliação dos impactos dos investimentos em transporte, melhorias no espaço público, implantação de equipamentos, etc., sobre o quadro habitacional existente, propondo medidas diversas para sua mitigação, bem como para o pleno aproveitamento de seu potencial;
- definição de mecanismos de controle social e gestão participativa da política fundiária;
- a adoção, em prazo e a partir de condições a serem definidas pelo Plano Nacional de Habitação, do critério “inserção urbana” como diretriz para a aprovação de projetos habitacionais destinados à população residente em zonas urbanas, evitando a implementação de conjuntos fora do perímetro urbano, em zonas rurais ou zonas de expansão urbana ainda não dotadas de infra-estrutura.

### ***II – Regularização fundiária***

A Política Nacional de Habitação deve responder aos objetivos de urbanizar e reconhecer os direitos de posse dos moradores em assentamentos populares já existentes (nos termos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, MP2220 e legislação existente) que apresentem condições ambientais, geotécnicas e de segurança, por meio da implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas:

- garantindo os investimentos necessários para urbanização, eliminação de risco e erradicação de deficiências sanitárias e de infra-estrutura urbana em assentamentos precários e loteamentos irregulares;
- integrando a regularização urbanística, ambiental e jurídica do assentamento em um processo único e integrado;
- estimulando e apoiando os Municípios no desenvolvimento e aplicação de programas de regularização fundiária como componentes de suas políticas habitacionais e de planejamento territorial;

- articulando as ações e projetos de urbanização realizados no âmbito da PNH (Subsistema de Habitação de Interesse Social) com os componentes de planejamento territorial e política fundiária, de forma a garantir sua inserção urbana plena e sustentabilidade no tempo.

No caso da regularização de assentamentos informais, entende-se que os Programas de Regularização Fundiária devem contemplar ações de Regularização Jurídica referentes à titulação dos terrenos, de forma articulada ao Plano de Urbanização, no qual se definem, por exemplo, os parâmetros arquitetônicos e de uso e ocupação do solo compatíveis com as dimensões sócio-econômicas e físico-ambientais das áreas sob intervenção. O grande desafio é compatibilizar a escala das intervenções com os padrões técnicos urbanísticos e ambientais dos assentamentos e com os direitos a serem reconhecidos. Esses fatores têm que ser pensados conjuntamente para a sustentabilidade dos programas, para que tenham impactos significativos na realidade.

### ***III – Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação***

A Política Fundiária deve considerar as terras e imóveis públicos vazios ou subutilizados de domínio da União, Estados e Municípios para produção de habitação. A Política Fundiária para a habitação deve apoiar municípios para:

- criação de sistema de informações e gestão dos imóveis públicos, articulando todos os órgãos municipais envolvidos.
- adequação de instrumentos legais para viabilizar a aquisição de terrenos e imóveis em condições de preço e prazo compatíveis com os programas públicos;
- montagem de órgãos de gestão capazes de agilizar os processos de obtenção, atribuição e regularização de posses, de terre-

nos e imóveis públicos e particulares, utilizando todos os recursos legais disponíveis e estratégias compatíveis com os mercados locais;

- criação de programas de capacitação para a gestão fundiária, incluindo a cooperação técnica internacional;
- disponibilização de recursos específicos para formação de estoques como forma de proteção contra a valorização imobiliária em situações específicas;
- criação de políticas específicas para redução dos domicílios vazios, mediante mecanismos de estímulo (financiamento para reformas, por exemplo), apoio ao aumento da demanda (oferta de aval ou de "bolsas-aluguel", por exemplo) e penalização nos casos de retenção especulativa;
- exigência de plano para utilização de terrenos e imóveis localizados no Município.

#### ***IV – Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação***

A proposta da nova Lei Federal de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos e Regularização Fundiária de Áreas Urbanas Consolidadas tem como principal desafio propiciar as nossas cidades condições de urbanidade com ênfase na qualidade do espaço público. A nova lei concebida como a Lei de Responsabilidade Territorial irá contribuir para a consolidação das diretrizes da Política Nacional de Habitação, incorporando a dimensão de regularização dos assentamentos, bem como a ampliação da oferta de lotes populares pelo setor privado, associações, cooperativas, parcerias público/público ou público/privado. Para tanto ela engloba quatro objetivos básicos:

- consolidação da Ordem Urbanística a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade – lei 10.257/01;

- direito à moradia e função social da propriedade e da cidade (implementação dos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade, destacando o direito à moradia para a população de baixa renda);
- normas gerais para toda a cidade por meio de adoção de padrões básicos, únicos para todos, que garantam dignidade e urbanidade para os cidadãos.
- indução da produção habitacional em áreas urbanas consolidadas.

A partir da premissa da Gestão Democrática da Cidade e tendo o Plano Diretor como elemento estruturador para a definição de novos parcelamentos, a nova legislação deverá tratar de questões como:

- a regularização fundiária;
- a utilização dos imóveis vazios ou subutilizados nas áreas urbanas consolidadas;
- o equilíbrio de áreas públicas e privadas – recuperação pelo poder público das mais-valias urbanísticas por meio de contrapartidas e compensações.

A inclusão da Regularização Fundiária nessa lei visa:

- o atendimento à população de baixa renda (até 5 salários mínimos, com prioridade de 0 a 3 salários mínimos);
- o pleno reconhecimento dos direitos reais (instrumentos: Concessão Direito Real de Uso, Concessão Especial, Cessão de Aforamento, etc), inclusive como garantia na concessão de financiamentos;
- a legitimação dos instrumentos como garantia para financiamentos e possibilidade de repasse de recursos do OGU;
- a legitimação de Política de Regularização Fundiária associada a políticas ativas de disponibilização de terra urbanizada para baixa renda.

### ***V – Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano***

Considerando que a política de financiamento habitacional impacta sobre o valor do solo urbano, a PNH deve considerar o impacto do desenho e disponibilidade de recursos sobre a formação de preço do solo urbano no mercado.

São os seguintes os critérios de política fundiária para definição e disponibilização de financiamentos habitacionais e subsídios:

- Política de Subsídios X custo da terra – é sabido que o valor dos imóveis a serem produzidos num terreno determina o preço que o proprietário pode pedir pelo seu imóvel. Desse modo é preciso prestar atenção para que os subsídios colocados em empreendimentos não contribuam para viabilizar ganhos especulativos do proprietário e “valorizar” os imóveis vizinhos. Nesse sentido, os subsídios dados aos compradores tendem a ser mais justos e causar menos impactos nos valores fundiários.
- Valor do financiamento X custo da terra – a expansão da oferta de financiamento tende a aumentar a expectativa dos proprietários de obterem preços mais altos.
- Instrumentos de incentivo à produção habitacional – a obrigatoriedade de produzir habitação de interesse social deve ser acompanhada pela oferta de financiamento compatível, ao proprietário ou a outro promotor (público, privado ou associativo), sem o que a área ficará congelada ou tenderá a se degradar.

Nesse sentido, a Política Nacional de Habitação deve priorizar investimentos em áreas onde existam instrumentos de controle dos preços e da valorização (ZEIS, por exemplo) e políticas abrangentes de inclusão social, especialmente geração de renda, que contribuirão

para a fixação das famílias nas moradias e nos bairros beneficiados.

### ***VI – Mobilidade e transporte urbano***

Morar e se deslocar na cidade são os dois principais aspectos da vida urbana, intimamente relacionados e mutuamente determinantes. Pelo sistema de circulação, o local de moradia se conecta a todos os demais locais onde se exercem as diversas atividades urbanas. É essa equação, cujo resultado pode ser chamado de mobilidade, que deve ser levada em consideração na execução da política habitacional. As condições do lugar de moradia, presença de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, as distâncias relativas, o acesso aos equipamentos urbanos e serviços são determinantes das condições de mobilidade dos indivíduos.

Dessa maneira, a política habitacional deve prever não apenas a localização de novas unidades em áreas de expansão, mas, também, mecanismos de reabilitação de áreas centrais, de ocupação dos vazios urbanos e formas de regularização fundiária, no sentido de minimizar o efeito de transitoriedade que marca a vida daqueles que moram de maneira irregular. Deverá também prever modelos de urbanização de assentamentos precários que garantam, entre outras, as condições básicas de acessibilidade e de melhorias no transporte público como condição de acesso às funções urbanas e, ainda, melhorias na urbanidade do local como forma de incentivar a não geração de viagens.

O princípio maior que une essas duas políticas é a viabilização do acesso à moradia em áreas nas quais a infra-estrutura urbana já está instalada e, muitas vezes, encontra-se subutilizada. Esse movimento vai no sentido de conter a expansão urbana e aumentar sua densidade, promover a diversidade de uso, permitir o funcionamento diferenciado dos

equipamentos e infra-estruturas ao longo de toda a jornada (24 horas) e racionalizar os deslocamentos cotidianos.

Uma pauta comum de trabalho, entre as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação e de mobilidade deve considerar, entre outros pontos, os seguintes:

- promoção de uma política habitacional voltada à consolidação das áreas já ocupadas, sobretudo daquelas já providas de infra-estrutura de transporte e próximas aos locais de atração de viagens;
- promoção de uma política habitacional que incentive a ocupação dos vazios urbanos;
- elaboração de projetos de unidades habitacionais e conjunto de moradias que considerem as necessidades especiais de locomoção dos portadores de deficiências. Para tanto, estão sendo regularizadas as leis nº. 10.048/00 e de nº. 10.098/00 que definem os princípios, critérios e padrões a serem utilizados para atender a essa parcela expressiva da sociedade;
- elaboração e implantação de projetos de novas unidades habitacionais que prevejam o acesso dos moradores a bens, serviços e equipamentos na proximidade, diminuindo a necessidade de viagens motorizadas;
- elaboração e implantação de projetos habitacionais que tenham como prioridade o transporte público e coletivo como mecanismo para assegurar os deslocamentos que serão gerados; princípio que também serve para as políticas de reabilitação de áreas centrais;
- elaboração e implantação de projetos habitacionais que considerem o deslocamento pedestre, incentivando sua prática no sentido de retomada e valorização do espaço público.

**É SABIDO QUE O VALOR DOS IMÓVEIS A SEREM PRODUZIDOS NUM TERRENO DETERMINA O PREÇO QUE O PROPRIETÁRIO PODE PEDIR PELO SEU IMÓVEL. DESSE MODO É PRECISO PRESTAR ATENÇÃO PARA QUE OS SUBSÍDIOS COLOCADOS EM EMPREENDIMENTOS NÃO CONTRIBUAM PARA VIABILIZAR GANHOS ESPECULATIVOS DO PROPRIETÁRIO E “VALORIZAR” OS IMÓVEIS VIZINHOS**

*VII – Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental*

Quando se confronta o objetivo de universalização do saneamento com a situação do déficit qualitativo habitacional nas cidades brasileiras, fica evidente a magnitude do desafio de garantir o atendimento da população de baixa renda concentrada em áreas de assentamentos precários.

As deficiências de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental são identificadas como decorrentes, entre outras causas, de um modelo inadequado de desenvolvimento e de urbanização, de ineficiências na prestação dos serviços, da contenção dos investimentos públicos nas últimas décadas e, especialmente, da ausência de uma política de desenvolvimento urbano integrada. A efetiva integração de investimentos em saneamento ambiental em áreas informais e de assentamentos precários, com os programas de urbanização e de provisão habitacional, é estratégia fundamental para a população de baixa renda ter acesso à terra urbanizada e à moradia adequada.

O processo de expansão urbana fortemente marcado pela exclusão social, que vem ocorrendo nas cidades brasileiras, tem levado grande parte da população de baixa renda a ocupar áreas urbanas de alto valor ambiental e de risco. Esse processo desordenado e excludente de urbanização causa grande interferência nos sistemas de água, esgotamento

sanitário, coleta de lixo e drenagem das cidades, comprometendo, em muitos casos, a qualidade de água de mananciais de abastecimento urbano e colocando em risco grande parte da população que reside ao longo de rios e córregos, exposta à contaminação hídrica e a enchentes e inundações, especialmente nas áreas metropolitanas.

As carências de infra-estrutura, de serviços urbanos e a deteriorização da qualidade ambiental das cidades indica a necessidade de se buscar uma atuação articulada envolvendo as três esferas de governo, priorizando investimentos públicos voltados para a garantia e a efetivação da moradia digna em áreas ambientalmente adequadas.

Para tanto é fundamental garantir que os gestores públicos da política de saneamento ambiental e as empresas concessionárias responsáveis pela infra-estrutura e pelos serviços de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem atuem de forma articulada com as intervenções de urbanização definidas pelo nível local, garantindo qualidade aos procedimentos de intervenção e mecanismos tarifários diferenciados sustentáveis, compatíveis com as características regionais e sócio-ambientais dessas áreas e da população residente de baixa renda.

Nesse contexto, cabe destacar no âmbito da Política Nacional de Habitação, as principais diretrizes que deverão orientar os programas e as ações na área de habitação de interesse social e de saneamento ambiental, quais sejam:

- priorizar nos planos e programas, sob a responsabilidade dos gestores públicos da política de saneamento ambiental e das empresas concessionárias, a ampliação dos serviços e as ações de saneamento nas áreas de assentamentos precários e informais ocupadas por população de baixa renda;
- garantia da articulação das intervenções

em infra-estrutura e dos serviços de saneamento ambiental com a política e as intervenções de habitação de interesse social, especialmente urbanização de assentamentos precários definidas pelos governos locais, responsáveis, em última instância, pela gestão dos programas e ações de urbanização nos municípios;

- atendimento da população rural dispersa, das populações indígenas, de povos da floresta, de quilombolas e demais minorias com soluções compatíveis com suas características regionais, sócio-ambientais e culturais;
- instituição de tarifas ou taxas subsidiadas ou de subsídios diretos para a população usuária que não tenha condições econômicas de pagar integralmente os custos dos serviços de saneamento básico.

## **INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

### **O Sistema Nacional de Habitação**

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) é composto por uma instância de gestão e controle, articulada e integrada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS). Integram, ainda, o Sistema Nacional de Habitação uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da Política Nacional de Habitação (PNH).

Além da instância de gestão e controle, o Sistema Nacional de Habitação possui dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de

Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), que objetivam segregar as fontes de recursos para viabilizar o acesso à moradia digna, às diferentes demandas e perfil do déficit.

O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Já o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) tem como objetivo reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender significativa parcela da população que hoje está sendo atendida por recursos subsidiados.

O atendimento da demanda habitacional pelos dois subsistemas levará em conta a significativa diversidade regional brasileira, considerando tanto os custos de produção da moradia quanto o poder de pagamento da população demandante. Para tanto serão definidas faixas de atendimento de acordo com a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias e o custo dos financiamentos das diferentes fontes, atuando os dois subsistemas de forma complementar, o que possibilitará o atendimento das diferentes realidades e, desse modo, alcançar o objetivo de universalização proposto pela Política Nacional de Habitação.

Sob o aspecto das fontes e da destinação de recursos, os dois subsistemas mantêm nítida segmentação. A fonte de recursos para o Subsistema de Mercado é a captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no

mercado de capitais dos títulos securitizados lastreados em recebíveis imobiliários, e outras modalidades. Já o Subsistema de Habitação de Interesse Social será movimentado por recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, ainda, os provenientes de outros fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O Sistema Nacional de Habitação atuará de forma descentralizada, pelo envolvimento do poder público, nos três níveis de governo, e articulação deste com a iniciativa privada e as organizações da sociedade.

A exposição mais detalhada do Sistema Nacional da Habitação é apresentada na parte 3 deste documento.

## O desenvolvimento institucional

O Desenvolvimento Institucional constitui um dos instrumentos estratégicos da Política Nacional da Habitação. Por ele é que se dará a integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados no País, envolvidos com a questão habitacional, criando-se, assim, as condições necessárias à implementação do modelo de política habitacional que se deseja: democrático, descentralizado e transparente, por meio do qual se promoverá o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos.

Para que se alcance os objetivos propostos pela Política Nacional de Habitação é necessário que as ações de desenvolvimento institucional se orientem pelas seguintes diretrizes:

### I – Planejamento e gestão

- Buscar a cooperação entre os três níveis de governo, tendo o Ministério das Cidades como órgão gestor e de planejamento da Política em nível federal.

- Promover a articulação entre os agentes públicos, privados e atores sociais no âmbito da PNH por intermédio de estruturas e mecanismos institucionais e de gestão democrática que comporão o Sistema Nacional de Habitação.
- A gestão da PNH será exercida de forma democrática com transparência e controle social, por meio da instituição de Conselhos com representação de agentes e atores sociais nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo o Conselho das Cidades e o Comitê Técnico de Habitação como instâncias de pactuação entre o governo e a sociedade das principais diretrizes.

Nesse sentido deverão ser desenvolvidas as seguintes ações:

No âmbito federal:

- fortalecer o Ministério das Cidades como órgão gestor da Política Nacional de Habitação;
- elaborar e implementar o Plano Nacional de Habitação, com definição de metas, programas e fontes de recursos;
- elaborar e implementar o Plano Nacional de Capacitação de agentes para a PNH, com base em diagnóstico da situação institucional dos municípios.

No âmbito estadual, do Distrito Federal, municipal e metropolitano:

- apoiar a formulação e implementação de políticas habitacionais articuladas com políticas de desenvolvimento urbano;
- apoiar a elaboração de Planos Diretores Municipais com ênfase na aplicação dos princípios, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade;
- apoiar a elaboração e implementação de Planos Habitacionais compatíveis com os Planos Diretores Municipais;

- implementar um programa permanente de capacitação de técnicos e apoiar o desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pela política habitacional no âmbito estadual e municipal.

## *II – Modernização organizacional e técnica*

- Estimular e apoiar, nos níveis estaduais, municipais e metropolitanos, a criação e o fortalecimento de estruturas institucionais, com o objetivo de articular a política habitacional com as demais políticas setoriais e de desenvolvimento urbano, levando em conta as peculiaridades regionais e locais;
- Estimular e apoiar a criação e o fortalecimento de órgãos específicos de formulação, coordenação e implementação das políticas estaduais, metropolitanas e municipais de habitação;
- Estimular a criação de Fundos e Conselhos estaduais, regionais, metropolitanos e municipais afetos às questões urbanas e habitacionais;
- Na esfera municipal, incentivar a modernização do controle urbanístico e agilização de procedimentos para aprovação de projetos e empreendimentos habitacionais e de parcelamento do solo;
- Propiciar as condições para o acesso dos agentes públicos ao arcabouço técnico-informacional necessário ao desempenho do seu papel, com ênfase em levantamentos e constituição de bases cartográficas e criação e atualização de sistemas de informação;
- Incentivar a formação e ampliação de corpos técnicos especializados e capacitados, permitindo aos entes públicos acesso ao conhecimento e análise da problemática urbana e habitacional em nível local e regional, de modo a potencializar sua capacidade de intervenção e acesso aos recursos disponibilizados pelos programas da PNH;
- Incentivar a constituição de agentes pro-

motores de natureza social (cooperativas, associações de moradores) com a finalidade de organizar empreendimentos de caráter solidário e reunir a demanda.

### **III – Capacitação de agentes públicos e sociais**

- Buscar vincular as ações de capacitação aos processos de planejamento, implementação e avaliação dos programas e projetos da PNH;
- Capacitar os agentes públicos e sociais em todos os níveis de governo e instâncias de participação da PNH para exercerem com autonomia e capacidade técnica as funções de agentes do planejamento, da gestão, da avaliação e do monitoramento da implementação de políticas habitacionais;
- Os programas e atividades de capacitação para a política habitacional deverão estar em consonância com a Política e com o Plano Nacional de Habitação, respeitadas a diversidade e especificidades regionais e locais e os diferentes níveis de desenvolvimento institucional dos agentes públicos e sociais;
- No que diz respeito a formatos metodológicos, buscar-se-á a diversidade, incorporando as experiências existentes e valorizando as formas interativas (seminários, debates, oficinas, simpósios etc.), de modo a estimular a reflexão coletiva e incorporação ativa dos atores no processo de capacitação;
- Nas ações de capacitação, buscar a participação conjunta de agentes públicos de uma mesma região como forma de estimular sua aproximação e a troca de experiências, contribuindo assim para a formação de instâncias de integração entre municípios (associações microrregionais, consórcios, fóruns etc).

- Para adquirir a amplitude e a abrangência necessárias, as ações de capacitação serão feitas em parceria com agentes e atores institucionais em condições de exercer o papel de capacitadores (universidades, centros de pesquisa e formação, organizações não governamentais, consultorias especializadas, etc.), que formarão uma rede nacional de capacitadores, cuja atuação dar-se-á em conformidade com as diretrizes da PNH. A ampliação da rede será estimulada pela incorporação de novos grupos e instituições,
- Como forma de se combater a desigualdade no acesso ao conhecimento pelas diferentes regiões do País, apoiar o fortalecimento de núcleos de formação e capacitação voltados para a questão habitacional-urbana, principalmente naqueles locais mais desfavorecidos de capacidade técnica.

### **IV – Atualização do quadro legal normativo**

No âmbito federal:

- aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- constituição de um novo marco legal que dê amparo jurídico à nova Política Nacional de Habitação;
- rever a legislação federal de parcelamento do solo de forma a refletir as diretrizes da política, ampliando o acesso à terra urbanizada.

No âmbito estadual, do Distrito Federal, municipal e metropolitano:

- buscar a consolidação das políticas habitacionais e urbanas, dos mecanismos de gestão democrática e dos fundos de habitação de interesse social em instrumentos legais e normativos discutidos e legitimados pela sociedade e aprovados pelas instâncias legislativas;



- apoiar a atualização da legislação de parcelamento e de controle do uso e ocupação do solo com base no Estatuto da Cidade, estabelecendo mecanismos de regulação da ação do mercado nas cidades, inclusive para as áreas especiais de interesse social.

### **O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação**

A construção de um sistema de informações que subsidie o processo decisório e que seja capaz de responder às necessidades do conjunto da sociedade é de fundamental importância para garantir a transparência e o controle social das ações governamentais, num contexto em que o Estado busca reorientar as suas ações para redução das desigualdades sociais e garantia do direito à moradia digna.

Nesse contexto, a Política Nacional de Habitação tem, como um de seus eixos, a construção e a consolidação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simahab), como parte inte-

**É preciso avaliar, no caso do setor habitacional, o desempenho e a eficiência dos programas habitacionais e de urbanização**



grante da Política de Informação das Cidades (PIC).<sup>14</sup>

O Simahab será desenvolvido em sintonia com o modelo proposto pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) que qualifica o uso do indicador habitacional como instrumento essencial na tomada de decisão, na formulação de políticas urbanas e no monitoramento e avaliação de seus programas e projetos.

Caracteriza estratégia fundamental para viabilização do Simahab a construção de parcerias institucionais e a busca de mecanismos de cooperação com instituições técnicas de pesquisa que tratam da apuração e análise de dados relativos ao setor habitacional, bem como apoiar iniciativas similares no âmbito dos demais níveis de governo. O Sistema deverá contar com mecanismos capazes de garantir a articulação, a sistematização e a validação de informações relativas ao conjunto de políticas, programas e ações dispersas e fragmentadas afetas à área habitacional no âmbito da Política de Desenvolvimento Urbano, produzidas pelos demais agentes públicos, privados e da sociedade civil organizada.

Com a implementação desse Sistema de Informações, a SNH terá o compromisso de divulgar os resultados da ação pública no setor habitacional e garantir a sua utilização, validação e retroalimentação pelo conjunto de usuários das bases de dados e informações a serem disponibilizadas.

Também é de fundamental importância que o Sistema de Informações do Ministério das Cidades possibilite a consolidação de dados referentes aos investimentos habitacionais

<sup>14</sup> Sistema que está sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que conterà o perfil da situação urbana atual dos Municípios, Regiões Metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas brasileiras.

**COM A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES, A SNH TERÁ O COMPROMISSO DE DIVULGAR OS RESULTADOS DA AÇÃO PÚBLICA NO SETOR HABITACIONAL E GARANTIR A SUA UTILIZAÇÃO, VALIDAÇÃO E RETROALIMENTAÇÃO PELO CONJUNTO DE USUÁRIOS DAS BASES DE DADOS E INFORMAÇÕES A SEREM DISPONIBILIZADAS**

realizados pelas demais esferas de governo, pelo setor privado, bem como todos os agentes financeiros que operam no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

Na gestão do Plano Plurianual (PPA), instrumento no qual estão inseridas todas as ações do governo Federal, a avaliação ocupa posição fundamental, na medida em que busca o aperfeiçoamento contínuo da concepção e implementação dos programas e do Plano, com o objetivo de atingir os resultados esperados. A proposta de avaliação adotada parte do pressuposto da sua institucionalização no ciclo de gestão do gasto, como mais um evento de gestão integrada a demais eventos importantes como a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), ou ainda do Balanço Geral da União (BGU) e do controle, tornando-a uma prática útil, periódica e sistemática de aferição e análise de resultados da implementação dos programas e do Plano, segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

A finalidade dessa avaliação pode ser traduzida em quatro principais objetivos: prestar contas à sociedade; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a concepção e a gestão do Plano e dos programas, e promover o aprendizado.

A avaliação qualitativa do Plano e dos programas é complementada, principalmente, pelo demonstrativo da execução física e financeira por programa e por ação, pelo demonstrativo da evolução dos índices de cada indicador por programa e avaliação da pos-

sibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador.

Nesse sentido, garantir a avaliação e o acompanhamento sistemático das políticas habitacionais, especialmente daquelas sob a responsabilidade do setor público, possibilita avaliar o desempenho das mesmas e garantir maior efetividade e transparência à ação governamental.

Alguns critérios deverão nortear a formulação e a implantação do Simahab. Entre os mais importantes devem ser considerados: a desigualdade regional, a segregação territorial, a diversidade social em termos de gênero, de etnia, de classes de renda, de acessibilidade aos serviços e equipamentos sociais e urbanos.

Embora a questão habitacional deva ser sempre analisada de forma integrada com os demais tópicos do desenvolvimento urbano, na perspectiva do direito à cidade, os dados e indicadores afetos ao setor habitacional merecem um recorte próprio pela sua complexidade, dimensão e gravidade social, especialmente aqueles relacionados aos assentamentos precários.

O modelo de desenvolvimento urbano supõe uma ênfase na informação sobre monitoramento e gestão do espaço urbano, a instrumentalização para a tomada de decisões quanto às prioridades de investimentos e aos modelos institucionais a serem adotados. Para tanto, é preciso avaliar, no caso do setor habitacional, o desempenho e a eficiência dos programas habitacionais e de urbanização integrada de assentamentos precários, especialmente melhoria habitacional e/ou realocação habitacional, os serviços de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental e sociais, de regularização fundiária e de mobilidade urbana. A redução da renda e o aumento dos custos de moradia, o acesso inadequado aos serviços de saneamento, o aumento das de-



**A implementação da Política Nacional de Habitação implica em um novo desenho político institucional**

sigualdades sociais são fatos que devem ser bem fundamentados pelos indicadores.

Os dados contidos no Simahab possibilitarão a construção dos indicadores habitacionais que irão medir a realidade habitacional, definida em suas diversas dimensões (social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional), de forma a facilitar o monitoramento de políticas, qualificar os obstáculos que se interpõem ao alcance de metas programáticas e avaliar os efeitos das políticas para amenizar ou solucionar os problemas habitacionais.

É fundamental, portanto, constituir indicadores confiáveis, consistentes, pertinentes; criar séries regulares para permitir comparações ao longo do tempo; atualizar permanentemente os dados estatísticos por meio de instrumentos de acesso ágil e seguro; e garantir flexibilidade para qualificar, na expressão espacial desejada, as diferenças locais.

**O Plano Nacional de Habitação**

A implementação da Política Nacional de Habitação implica em um novo desenho político institucional, a partir dos princípios da descentralização, territorialização, intersetorialidade, participação e desenvolvimento institucional, e na elaboração e implementação de um Plano Nacional de Habitação que considere as

grandes disparidades sociais e regionais existentes no País.

O Plano é o instrumento de articulação entre o diagnóstico, prioridades, metas a serem atingidas, recursos compatíveis, ações, e um sistema de monitoramento e avaliação. Nele serão apresentadas as propostas de estratégias de enfrentamento do déficit habitacional e da situação de precariedade e irregularidade das moradias.

O Plano Nacional de Habitação deverá articular e potencializar os programas e ações dos três níveis de governo e as capacidades existentes dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, ou seja, incorporar, além dos recursos financeiros, recursos de outra natureza que auxiliem nos ganhos de eficiência e efetividade da intervenção, tais como capacidade organizativa, assessoria técnica, qualidade de projeto, etc.

Nesse sentido, o processo de elaboração do Plano deverá fomentar o debate sobre as condições de moradia e as prioridades de intervenção e proporcionar a produção de dados consistentes sobre as necessidades sociais no campo da habitação. Deverá também inserir o planejamento do setor habitacional na agenda pública municipal, articulando as ações de habitação à política urbana local, e construir parcerias entre organizações governamentais e organizações da sociedade civil.

O Plano deverá, portanto, propor ações e programas que atendam ao perfil das necessidades habitacionais, estabelecer critérios para a alocação regional de recursos e indicar áreas prioritárias para execução dos investimentos.

Para implementação dos Planos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão alocar nos seus orçamentos dotação suficiente para, em composição com outras fontes, como o Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço (FGTS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), equacionar as necessidades habitacionais brasileiras, no prazo e nas condições estabelecidas.

O cumprimento do Plano será de responsabilidade de todos os agentes que estiveram comprometidos com a formulação da Política Nacional de Habitação e outros interessados no desenvolvimento urbano sustentável. Ao Ministério das Cidades caberá coordenar a elaboração do Plano Nacional, estimular e apoiar

a elaboração de Planos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

A elaboração dos Planos dos Estados, Distrito Federal e Municípios é de responsabilidade dos gestores governamentais, mas devem ser feitos em estreita interlocução com os sujeitos sociais responsáveis pela sua implementação e com a participação dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, população organizada e agentes executores das ações. Quanto mais democrático e participativo for o processo de construção do Plano, mais força e apoio somar-se-ão à sua execução.



# O sistema nacional de habitação



CIDADES NOS CIPADES HABITAÇÃO



O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação. O desenho institucional adotado na sua estruturação visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municípios.

É parte do Sistema Nacional de Habitação um conjunto de órgãos cujas atribuições específicas e complementares serão descritas a seguir.

## O MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), é o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social.

Em específico, caberá ao Ministério, subsidiado pelo Conselho das Cidades:

- definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação;
- elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação;
- definir critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação, incluindo a política de subsídios;
- coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação;
- elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;

- oferecer subsídios técnicos para a criação de Fundos e respectivos Conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com o objetivo de incentivá-los a aderirem ao SNHIS;
- firmar termos de adesão ao SHIS com Estados, Distrito Federal e Municípios;
- instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNH, incluindo o cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios;
- gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ouvido o Conselho Gestor do Fundo;
- propor mecanismos que possam dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Além dessas atribuições, caberá ao Ministério das Cidades:

- participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional, sobre a regulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a viabilizar a execução da PNH;
- criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes do SFH de natureza não financeira.

## OS CONSELHOS

Farão parte da estrutura do Sistema Nacional de Habitação diversos conselhos, cujas atribuições são descritas a seguir.



### **O Conselho das Cidades**

Com base no decreto n. 5031/2004, caberá ao Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, as seguintes atribuições em relação à Política Nacional de Habitação:

- propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política;
- subsidiar o Ministério das Cidades na elaboração da Política e do Plano Nacional de Habitação;
- acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Habitação;
- recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

### **O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**

Ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) compete:

- estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a Política e o Plano Nacional de Habitação;
- aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;
- deliberar sobre as contas do FNHIS.

### **O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**

Ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) caberá:

- aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de subsídio, de acordo com a política definida pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS;
- apreciar as alterações a serem propostas

pelo Ministério das Cidades e dar as diretrizes ao agente operador para a adequação dos atuais programas do Fundo às diretrizes da Política Nacional de Habitação;

- viabilizar fontes estáveis de recursos para a realização da Política de Habitação de Interesse Social.

### **Demais Conselhos**

A implementação da Política Nacional de Habitação e dos programas definidos pelo Ministério das Cidades conduz de forma muito clara a necessidade de interlocução do Ministério das Cidades com outros Conselhos, para estabelecer e regular as interfaces relacionadas com aspectos financeiros e de gestão do SNH. Entre outros, destacam-se o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

### **OS AGENTES DO SISTEMA**

A implementação da Política Nacional de Habitação dar-se-á por de diversos agentes cujas atribuições são descritas a seguir.

#### **A Caixa Econômica Federal**

A Caixa Econômica Federal (CEF) continuará desempenhando o papel de agente operador do FGTS. Além disso, irá assumir o papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e atuará como instituição depositária implementando a aplicação dos recursos do FNHIS e na realização das transferências “fundo a fundo”. Para tanto, definirá os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades.

Como um dos agentes financeiros do

Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Caixa desempenhará o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente os provenientes do FGTS). No processo de concessão do crédito, a CEF deverá respeitar os princípios da Política Nacional de Habitação, de modo a garantir recursos para as faixas de renda, programas e modalidades de atendimento às demandas prioritárias, evitando-se as distorções hoje existentes no processo de operacionalização do financiamento.

No que tange ao Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado, a CEF como principal banco federal captador de poupança popular deverá ter papel de destaque na implementação de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE/SFH e do SFI, como, por exemplo, as cadernetas de poupança vinculadas a financiamentos imobiliários e os instrumentos de investimento imobiliário já existentes como letras hipotecárias, letras de crédito imobiliário e cédulas de crédito imobiliário.

### **Agentes financeiros, promotores e técnicos**

Peça essencial para o sucesso do Sistema Nacional de Habitação é uma rede descentralizada e especializada de agentes financeiros, promotores e técnicos que garantirá a capilaridade do sistema e possibilitará uma atuação em todo o território nacional, compatível com as necessidades de habitação e intervenção urbana existentes no País.

Os agentes financeiros, promotores e técnicos poderão ser estatais, públicos não estatais ou privados e poderão atuar em ambos os subsistemas (embora seja plausível sua especialização conforme a natureza e os objetivos de cada um). Os agentes financeiros atuarão

na concessão e administração de créditos e subsídios.

A institucionalização dessa rede de agentes, além de contribuir para ampliar as oportunidades de trabalho em várias empresas e organizações, será essencial para a criação de uma saudável concorrência, que poderá gerar uma redução do custo de moradia concomitante à elevação da qualidade dos serviços prestados.

### **O Banco Central do Brasil**

Caberá ao Banco Central do Brasil fiscalizar as entidades de natureza financeira integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, em consonância com as diretrizes da PNH, articulando com o Ministério das Cidades.

### **O Conselho Monetário Nacional**

O Conselho Monetário Nacional deverá exercer, em consonância com as diretrizes da PNH, as atribuições de regulação e controle do Sistema Financeiro da Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares.

### **Outros agentes**

Além desses órgãos e entidades, ainda fazem parte do Sistema Nacional de Habitação outros agentes que deverão atuar, segundo suas características específicas, em cada um dos subsistemas.

No Subsistema de Habitação de Interesse Social estarão presentes: Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação ou órgão responsável pelo tema, Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação e Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação.

No Subsistema de Habitação de Mercado: bancos múltiplos, companhias hipotecárias, entidades repassadoras, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional e consórcios habitacionais.

### **O SUBSISTEMA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

O Subsistema de Habitação de Interesse Social tem como referência o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. O projeto de lei 2710/92, que trata da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, foi aprovado na Câmara dos Deputados, por meio da subemenda substitutiva global em 03 de junho de 2004, e encontra-se em tramitação no Senado.

O SHIS tem como objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Os planos, programas e projetos a serem executados deverão perseguir estratégias e soluções de atendimento que consigam promover prioritariamente o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda.

O Ministério das Cidades deverá estabelecer linhas de financiamento e programas que serão detalhados e implementados a partir de processos de planejamento locais, estaduais e do Distrito Federal, inscritos e consolidados em Planos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal de Habitação de Interesse Social, respeitando-se as peculiaridades dos entes federativos, de forma que a execução da PNH seja descentralizada, promovida pela cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

O controle das ações do poder público será

exercido por meio de Conselhos, fóruns e demais instâncias de participação nos processos de planejamento e homologação das iniciativas afetas à PNH.

O FNHIS, de natureza contábil, tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos provenientes do OGU, destinados ao subsídio, para a realização dos programas estruturados no âmbito do SNHIS, voltados para a população de menor renda. Além de se responsabilizar pela gestão e implementação da política de subsídios, em articulação com as diretrizes e definições da Política Nacional de Habitação, o FNHIS será o instrumento do governo federal para induzir os Estados, Distrito Federal e Municípios a constituírem fundos com a mesma destinação. Dessa maneira, o FNHIS será de suma importância para a organização do Subsistema de Habitação de Interesse Social e para convergir as ações nos três níveis de governo.

No modelo proposto para o SHIS, o subsídio deve ser inversamente proporcional à capacidade aquisitiva de cada família, sublinhando a importância do papel atribuído às políticas públicas voltadas para o resgate da cidadania. A articulação entre a destinação de recursos onerosos e não onerosos, dentro de um subsistema de financiamento operado por intermédio de fundos públicos interligados, constitui a base da “institucionalidade” da Política Nacional de Habitação.

O SHIS será constituído pelos recursos onerosos e não onerosos dos seguintes fundos:

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;
- Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SHIS.

**NO MODELO PROPOSTO PARA O SHIS, O SUBSÍDIO DEVE SER INVERSAMENTE PROPORCIONAL À CAPACIDADE AQUISITIVA DE CADA FAMÍLIA, SUBLINHANDO A IMPORTÂNCIA DO PAPEL ATRIBUÍDO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O RESGATE DA CIDADANIA**

A lógica de um sistema de fundos, associada evidentemente a uma política habitacional capaz de produzir ações integradas dos diversos agentes, está em otimizar a aplicação dos recursos, garantindo melhores resultados e possibilitando, na associação de recursos onerosos e não onerosos, a construção de uma política de subsídios.

**Entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Interesse Social**

Além das entidades nacionais já mencionadas, como o Ministério de Cidades, o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, que integram o Sistema Nacional de Habitação, também fazem parte do Subsistema de Habitação de Interesse Social entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais e agentes promotores, financeiros e técnicos estatais, públicos e privados, cujas competências estão abaixo especificadas.

a) Governos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais

Os Estados que aderirem ao SHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios e do Distrito Federal aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos

seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Para aderir ao Sistema Nacional de Habitação e atuar de modo correspondente às realidades regionais ou locais, os Estados, Distrito Federal e Municípios precisarão contar com uma estrutura institucional básica capacitada a intervir na área da habitação e do desenvolvimento urbano, composta por uma instância de administração direta (secretaria ou diretoria) ou órgão a ela ligado (COHAB), um Conselho e um Fundo. A adesão será formalizada por meio da assinatura de Termo de Adesão com o Ministério das Cidades.

Essa estrutura institucional deverá exercer funções de coordenação, planejamento, elaboração de programas e projetos de intervenção, controle e informação. Uma das tarefas mais importantes será a formulação do Plano Estadual, Distrital ou Municipal de Habitação, articulado com o Plano Diretor, que traçará as estratégias de equacionamento do problema, com a definição dos programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais. Outro papel importante será articular os segmentos e os agentes locais envolvidos na questão da habitação, para ampliar e tornar mais legítima a capacidade de intervenção do poder público. Por último, cabe a esse órgão a execução dos programas definidos localmente conforme as diretrizes e linhas de ação definidas pelo Ministério das Cidades.

b) Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Habitação

Os Conselhos serão as principais ferramentas para se garantir a participação e integração da sociedade na construção e no funcionamento do SHIS, pois eles deverão debater e aprovar as políticas estaduais, do Distrito Federal e municipais, assim como os Planos Habitacionais e as prioridades na aplicação dos recursos. O controle por eles viabilizado será

essencial para a democratização das decisões e deverá representar o principal instrumento para se assegurar a continuidade da política habitacional, cujos programas e projetos são de longa maturação e exigem continuidade das intervenções.

A princípio, todos os municípios integrantes do SHIS deverão ter Conselhos, embora dada a diversidade presente na Federação, essa regra poderá ser flexibilizada, a critério do Conselho das Cidades. Nesse caso, o exercício das suas atribuições caberá ao Conselho Estadual ou a instâncias de caráter regional, como consórcios ou outros instrumentos de articulação intermunicipal.

c) Agentes financeiros

As instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH serão habilitados no Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS). A ampliação da gama de agentes financeiros garantirá maior capilaridade e menor custo nas operações de concessão e administração de créditos e subsídios.

d) Agentes promotores

Os agentes promotores serão decisivos para implementar uma variedade de programas e projetos em todo o território nacional, atuando em ambos subsistemas. A descentralização, princípio básico na estratégia estabelecida, exige uma rede formada por agentes promotores estatais, como as COHABs, privados (empresas) e públicos não estatais, como as cooperativas, associações e ONGs. É importante que a promoção não se restrinja apenas aos operadores públicos e inclua uma ampla gama de iniciativas de outra esfera.

Esses agentes terão suas atividades voltadas para a organização da demanda, a identificação de áreas para empreendimento de moradia, a elaboração de projetos e a execução das construções. Para captar recursos

junto ao SHIS, os agentes promotores terão de compatibilizar os projetos com os Planos de Habitação.

e) Agentes técnicos

Os agentes técnicos, entidades privadas e organizações não-governamentais exercerão papel relevante no adequado equacionamento da questão habitacional. Prestarão serviços nas diferentes áreas relacionadas à habitação, garantindo assessoria técnica aos agentes promotores ou diretamente à população, em programas públicos.

### **O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) receberá todos os recursos de origem fiscal destinados à habitação que serão objeto de inscrição no OGU, incluindo as emendas parlamentares. A União, a seu critério, poderá reforçar esses aportes mediante a contratação de empréstimos externos e de outras operações por ela realizadas. O FNHIS será composto também de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, de receitas operacionais, patrimoniais e financeiras de operações realizadas com recursos do FNHIS.

Os recursos do FNHIS e dos Fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

a) Destinação dos recursos

Os recursos do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social serão destinados aos programas compatíveis com as diretrizes constantes da PNH, de forma descentralizada,

por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- por intermédio da realização de transferência do FNHIS para os Fundos Estaduais e do Distrito Federal de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e destes para os Fundos Municipais ou diretamente do Fundo Nacional para os Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social (FMHIS) nos casos de ausência do Fundo Estadual, após a integralização da contrapartida local;
- por repasse direto do Ministério das Cidades, nos casos excepcionalizados pelo Conselho Gestor, para programas e projetos compatíveis com as diretrizes estabelecidas pela PNH;
- em associação a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, para fomentar programas habitacionais de caráter nacional.

#### b) Aplicações dos recursos

Buscando responder ao objetivo de viabilizar o acesso à moradia e contemplar com diferentes soluções ao conjunto de segmentos sociais, os recursos do FNHIS serão aplicados em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social, articuladas à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente. Os recursos serão aplicados para:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais e aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais;
- urbanização de assentamentos, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

- implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- recuperação de imóveis encortçados ou produção de imóveis em áreas deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

Articulação dos recursos dos fundos que compõem o Subsistema de Habitação de Interesse Social

No Subsistema de Habitação de Interesse Social pretende-se contar com operações para provisão de financiamentos e repasse de recursos onerosos e não onerosos ao poder público, como a seguir se descreve.

#### a) O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

- Financiamentos onerosos, a juros que assegurem equilíbrio ao patrimônio do Fundo, buscando, todavia, os níveis de juros mais baixos possíveis, de modo a atender segmentos de expressivo interesse social.
- Financiamentos subsidiados, contando com:
  - i) o aporte dos saldos patrimoniais não-exigíveis do FGTS, obtidos como resultado de aplicações com elevada rentabilidade, geradores de “excedentes”; ii) a combinação de recursos exigíveis do FGTS em composição com recursos não onerosos fornecidos pelo FNHIS (e por fundos simétricos a este, que venham a ser constituídos por Estados e Municípios para idêntica finalidade); iii) a combinação de recursos exigíveis do FGTS em composição com recursos não onerosos fornecidos por outras fontes disponíveis, ainda que por período determinado (casos dos recursos provenientes do FAR e FDS).

- b) O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
  - Repasse de recursos não onerosos fornecidos pelo FNHIS, tendo como beneficiários finais os agentes promotores públicos – Estados, Distrito Federal, Municípios e/ou empresas públicas locais.
- c) Outros Fundos (FDS, FAR, FAT) destinados a
  - Cobertura de programas já existentes (caso do Programa de Arrendamento Residencial – PAR) ou a programas recém-criados (caso do Programa Crédito Solidário), com origem no FAR (primeiro caso) e no FDS (no segundo caso). Eventualmente, os recursos assim definidos poderão ser aplicados em combinação com os provenientes das outras fontes acima mencionadas, compondo novas soluções de subsídios, modeladas com o intuito de atingir faixas de renda e de necessidades não adequadamente contempladas pelos seus critérios originais.

### **Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal**

Os Fundos Estaduais de Habitação constituir-se-ão instrumento para implementação da estratégia de descentralização dos recursos e de planejamento das ações de enfrentamento do déficit habitacional, sendo sua instituição necessária para a adesão ao Sistema. Os Fundos Estaduais serão constituídos por recursos originários do FNHIS e por recursos previstos no orçamento das unidades da Federação.

Os recursos carreados ao Fundo Estadual poderão ser transferidos aos Fundos Municipais e do Distrito Federal (transferência fundo a fundo) ou financiar diretamente programas estaduais ou regionais de habitação, estabelecidos no Plano Estadual de Habitação, valendo-se da rede de agentes financeiros, promotores e técnicos.

Os Fundos Municipais e do Distrito Federal receberão repasses do fundo estadual e recursos do orçamento do município e do Distrito Federal. Por meio de seu Conselho, o Fundo Municipal e ou Distrital definirão as prioridades e os programas a serem adotados, seguindo as diretrizes do Plano Municipal ou Distrital de Habitação.

Em síntese as fontes de recursos dos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são as seguintes:

- transferências realizadas pelos respectivos fundos nacionais e estaduais;
- aportes obtidos junto aos orçamentos estaduais/municipais/distritais, realizados – sempre que possível – em contrapartida àqueles obtidos junto aos níveis superiores. Os aportes poderão ser constituídos, ainda, por recursos patrimoniais e de serviços;
- operações de empréstimo por parte dos municípios e do Distrito Federal;
- criação de tributos específicos e destinação dos já existentes;
- alienação de bens pertencentes ao patrimônio municipal e distrital e de suas autarquias e empresas;
- venda de outorgas onerosas do direito de construir e outras;
- doações.

### **Adesão integral ao Sistema Nacional de Habitação**

Constitui-se no dispositivo que fundamenta a relação de parceria e integração entre o ente federado (Estados, Distrito Federal e Municípios) e a União, mediante o qual os objetivos de descentralização das ações, submetidas previamente a diretrizes nacionais das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, far-se-ão alcançar. Prevê-se, ainda, a elaboração de instrumentos de igual característica, porém destinados a abrigar as adesões

**OS RECURSOS CARREADOS AO FUNDO ESTADUAL PODERÃO SER TRANSFERIDOS AOS FUNDOS MUNICIPAIS E DO DISTRITO FEDERAL (TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO) OU FINANCIAR DIRETAMENTE PROGRAMAS ESTADUAIS OU REGIONAIS DE HABITAÇÃO, ESTABELECIDOS NO PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO, VALENDO-SE DA REDE DE AGENTES FINANCEIROS, PROMOTORES E TÉCNICOS**

que venham ou possam se fazer por grupos de municípios, por intermédio de organismos regionais e, ainda, outros casos relacionados a várias entidades de interesse ou natureza pública que estejam mobilizadas para a realização de um determinado projeto ou programa.

No Termo de Adesão estarão assinalados os objetivos e propósitos comuns, os deveres, responsabilidades e padrões de reciprocidade atribuídos à cada parte, notadamente as definições referentes a contrapartidas de cada âmbito. Esse Termo de Adesão, além de se referir aos mecanismos de acesso aos recursos articulados no âmbito do FNHIS, expõe as diretrizes e normas para os entes federados se integrarem a PNH e o SHIS.

Em vista das disparidades regionais e organizacionais da Federação Brasileira e da implantação progressiva do próprio Sistema, entende-se que, inicialmente, a adesão dos entes federados ao SHIS poderá se dar por um Termo de Adesão Provisório (TAP), quando alguns requisitos poderão ser temporariamente dispensados de cumprimento, dando-se prazos para que os entes se ajustem à nova realidade, sem que isso possa prejudicar a realização das ações emergenciais, nem a continuidade de programas em execução, cujo desencadeamento tenha ocorrido anteriormente à vigência do novo marco legal. Essa fase também será imprescindível à realização de ações voltadas para a capacitação e desenvol-

vimento institucionais, que certamente serão exigidas como forma de melhor preparar os Estados, Distrito Federal e Municípios para o cumprimento dos papéis mais relevantes que lhes serão reservados pela Política.

**O SUBSISTEMA DE HABITAÇÃO DE MERCADO**

A Política Nacional de Habitação parte do pressuposto de que a contribuição dos investimentos privados, capazes de assegurar o atendimento da demanda solvável em condições de mercado, é absolutamente essencial para viabilizar o novo SNH, possibilitando que os recursos públicos, onerosos e não onerosos, venham a ser destinados à população de renda mais baixa.

Nessa perspectiva, o Subsistema de Habitação de Mercado objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, tanto ampliando as formas de captação de recursos, como estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendidas por recursos públicos.

A premissa básica do novo modelo consiste em viabilizar a complementariedade dos atuais Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em particular o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A expansão do crédito habitacional está subordinada à implantação de modalidades de captação de recursos mais eficiente que o atual sistema de poupança.

O Subsistema terá como principal captador de recursos os bancos múltiplos, com destaque para a caderneta de poupança atual e de novas modalidades de poupança a serem criadas.

Como estratégia de implementação do Sistema Nacional de Habitação para levantar



recursos junto ao mercado de capitais, é necessário proporcionar a competitividade aos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) diante das taxas oferecidas pelo mercado, em especial aos investidores institucionais. O Subsistema contará com um Fundo de Liquidez<sup>15</sup> desses CRI, destinado a assegurar a recompra desses papéis junto aos investidores privados. Os bancos poderão financiar diretamente a produção por meio de incorporadores e construtoras ou diretamente às pessoas físicas.

Com o objetivo de gerar novos contratos de financiamento, os bancos poderão ainda realizar operações de crédito com companhias hipotecárias e essas operações deverão ser consideradas no cômputo dos investimentos exigidos em habitação.

Os bancos e as companhias hipotecárias, por sua vez, poderão negociar seus créditos com companhias securitizadoras as quais, com lastro nos créditos adquiridos, emitirão CRI a serem adquiridos pelos bancos e por investidores institucionais e privados.

Outra questão importante é a revisão da carga tributária incidente no mercado secundário e na cadeia produtiva.

Além disso, para ampliar o investimento privado e reduzir o custo do financiamento de mercado, as medidas traduzidas na lei 10.931/04 irão permitir: o aperfeiçoamento do instituto do patrimônio de afetação; a obrigatoriedade do pagamento do incontroverso; a inserção no Código Civil da modalidade de alienação fiduciária como garantia de operações no âmbito do SFI e a aceleração na dedução do Fundo de Compensação da

<sup>15</sup> A criação do fundo, de natureza privada,, será constituído por quotas a serem subscritas por instituições financeira captadoras de poupança e por entidades de previdência privada e por seguradoras em função de suas reservas técnicas, voltados unicamente para a aquisição de CRI.

Varição Salarial (FCVS) no cálculo do direcionamento de recursos ao financiamento habitacional pelas entidades do SBPE.

### **Entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Mercado**

As entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Mercado, cujas atribuições e competências estão abaixo delineadas, devem obedecer as seguintes premissas na sua atuação:

- possibilitar ao modelo eficiência na captação de recursos;
- promover, na geração de créditos, a distribuição territorial mais adequada à demanda;
- fomentar a estruturação de empreendimentos compatíveis com o perfil da demanda e das metas estabelecidas;
- demonstrar agilidade na securitização dos créditos e na sua colocação junto a investidores.

#### a) Bancos múltiplos

Os bancos múltiplos deverão ter por principal função a captação de recursos, com destaque para a caderneta de poupança, a poupança habitacional e a nova poupança (descritas adiante). A concessão de créditos às pessoas jurídicas, dirigidas à produção de novos empreendimentos, também será objeto de priorização nas atividades desses agentes por caracterizarem operações de curto prazo. Teriam, desta forma, o papel de fomentadores do sistema, delegando a outros agentes a geração e administração do financiamento habitacional, sem estarem impedidos desta função, porém reduzindo-a ao limite de seu interesse na fidelização e atração de clientes.

#### b) Companhias hipotecárias e outras instituições financeiras que venham exercer operações de repasse

**A CONCESSÃO DE CRÉDITOS ÀS PESSOAS JURÍDICAS, DIRIGIDAS À PRODUÇÃO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS, TAMBÉM SERÁ OBJETO DE PRIORIZAÇÃO NAS ATIVIDADES DESSES AGENTES POR CARACTERIZAREM OPERAÇÕES DE CURTO PRAZO. TERIAM, DESTA FORMA, O PAPEL DE FOMENTADORES DO SISTEMA, DELEGANDO A OUTROS AGENTES A GERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL, SEM ESTAREM IMPEDIDOS DESTA FUNÇÃO, PORÉM REDUZINDO-A AO LIMITE DE SEU INTERESSE NA FIDELIZAÇÃO E ATRAÇÃO DE CLIENTES**

A essas entidades está reservado o papel de principais agentes na geração de financiamentos habitacionais, priorizando a concessão de crédito às pessoas físicas, no desligamento de empreendimentos financiados pelos bancos ou no fornecimento de crédito para aquisição de imóveis novos ou usados e para a produção individual. A captação de recursos para o financiamento poderá se dar nos moldes atualmente admitidos: i) em especial emissão de letras hipotecárias; ii) venda de créditos concedidos a companhias securitizadoras; iii) empréstimos junto a bancos – que seriam considerados no direcionamento, ou mesmo na emissão de Certificados de Financiamento Habitacional (CFH), a ser instituído. Os CFH teriam por lastro financiamentos concedidos e poderiam ser repassados a bancos para a composição de suas carteiras.

c) Companhias securitizadoras

A essas companhias caberá a aquisição de créditos habitacionais, emissão de CRI a eles lastreados e administração dos contratos adquiridos e a colocação dos certificados no mercado. Terão papel estratégico no novo modelo, pois representarão a capacidade de integrar o Sistema Nacional de Habitação ao mercado de capitais, ampliando, dessa forma, os recursos disponíveis para o financiamento.

O governo deverá patrocinar a desoneração de custos fiscais e tributários, como instrumento de estímulo ao fomento do mercado secundário. As receitas tributárias originárias da produção ampliada serão significativamente maiores que as hoje obtidas com a carga incidente sobre os níveis (sabidamente limitados) de atividade do mercado imobiliário, fazendo com que os acréscimos de dinamismo proporcionados pelas novas modalidades de captação de recursos para o financiamento mais do que compensem as desonerações tributárias introduzidas como estímulo.

d) Cooperativas de crédito habitacional

As Cooperativas de Crédito Habitacional (CCH) poderão reunir cooperados, captar recursos para a produção de empreendimentos e conceder financiamentos. Poderão, ainda, dispor da modalidade de financiamento coletivo e, com isso, entre outros empreendimentos, que seriam viabilizados por essa modalidade, estariam os relacionados à aquisição e reabilitação de edificações coletivas deterioradas e a manutenção de parques habitacionais.

e) Consórcios habitacionais

A formação de Consórcios Habitacionais será estimulada como forma de elevar a poupança destinada à produção habitacional e não à comercialização de imóveis novos ou usados existentes no estoque imobiliário.

f) Agentes promotores

Têm a finalidade de organizar empreendimentos e reunir a demanda. Deverão ser admitidas no Subsistema de Habitação de Mercado as figuras de agentes promotores públicos e privados.

### **Mecanismos de captação de recursos no Subsistema de Habitação de Mercado**

As debilidades do atual modelo de poupança não admitem supor que o Subsistema de Habitação de Mercado concentre suas atividades exclusivamente nessa fonte de recursos. Será preciso estabelecer mecanismos novos de captação de recursos que possibilitem o alongamento das aplicações para compatibilizar o passivo dos agentes captadores ao perfil do financiamento habitacional, tanto no que se refere a uma “nova poupança”, como em relação a outras fontes de recursos obtidas pelo mercado.

#### a) Nova poupança habitacional

A nova poupança habitacional, com garantia associada de financiamento, deverá premiar os seus aplicadores com a redução dos juros incidentes sobre as operações de crédito habitacional e com a ampliação dos percentuais e valores dos financiamentos pretendidos, proporcionalmente aos prazos e volumes poupados.

A nova poupança estará dirigida: i) àqueles setores da economia informal, que exibem maiores dificuldades em corresponder aos critérios das análises de crédito promovidas pelos agentes financeiros; ii) às famílias que pretendem adquirir um segundo imóvel ou planejar a aquisição de um maior de acordo com seu crescimento; iii) ou mesmo para famílias que pretendam assegurar a compra futura de imóvel.

#### b) Certificados de Recebíveis Imobiliários

Para que os Certificados de Recebíveis Imobiliários se convertam no instrumento estratégico do novo Sistema, e levantem recursos junto ao mercado de capitais, é necessário primeiro garantir que a geração dos novos créditos

habitacionais se faça dentro de um padrão contratual adequado a esse mercado, para que eles sejam então securitizados.

A desoneração tributária, se introduzida, permitirá acelerar a expansão do mercado secundário, fortalecendo as Companhias Securitizadoras, reduzindo os custos das operações e as margens de juros necessárias.

### **Segurança jurídica como elemento indispensável para a expansão do mercado**

O estímulo ao mercado privado de habitação é elemento fundamental para a viabilização do Subsistema de Habitação de Mercado. Além disso, é imprescindível que a segurança jurídica dos contratos esteja assegurada diante de um conjunto de regras legais que, por um lado, desde logo tutele os direitos do adquirente, não permitindo situações abusivas por parte do financiador, mas, por outro, não seja inibidor dos investimentos necessários ao setor.

Embora se constitua em tema controverso, quando admitida para todo o arcabouço jurisdicional, a adoção da súmula vinculante para as manifestações de máxima instância sobre os financiamentos de longo prazo contribuiria para mitigar os “riscos jurídicos” embutidos nos custos dos financiamentos.

A legislação que vier a implantar o Sistema Nacional da Habitação também deverá visitar os dispositivos do Código Civil e de processo civil que interagem com o financiamento habitacional, sem ferir o acesso do cidadão à tutela jurisdicional, de forma a garantir agilidade na execução judicial e certeza quando da execução extrajudicial.

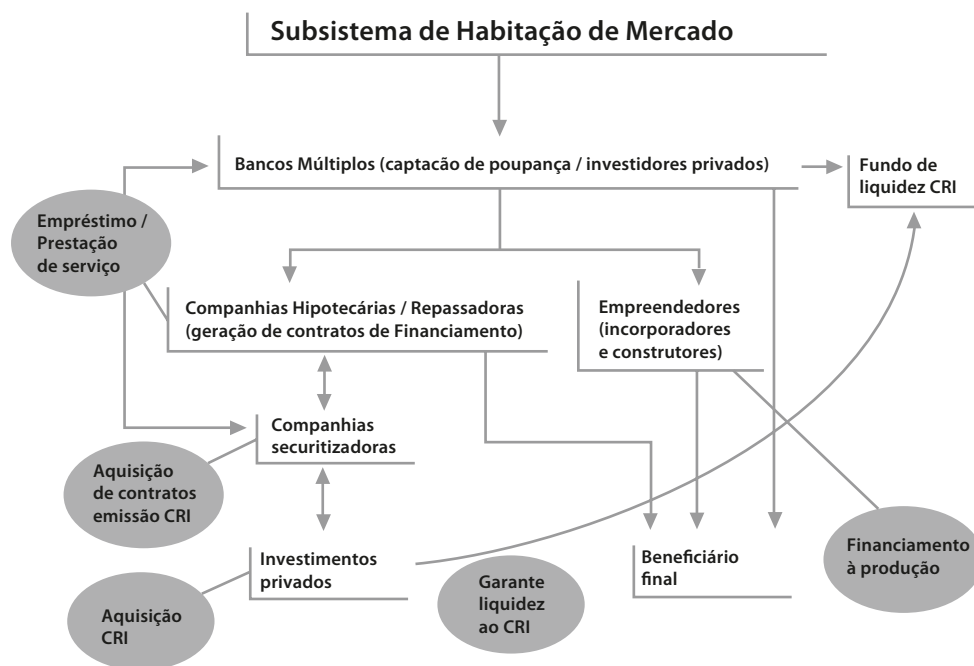
A adoção de um sistema de validação de índices também poderá contribuir para minimizar os conflitos judiciais decorrentes da relação contratual. Por ser de longo prazo, o financiamento habitacional sempre esteve

sujeito a inúmeras substituições de indicadores e a expurgos, que acabaram por provocar questionamentos na justiça.

Outra medida que poderá ter impacto significativo na ampliação do mercado é a revisão da legislação urbana para baratear e facilitar a promoção imobiliária. A definição de

prazos para a aprovação de projetos, a compatibilização das legislações dos três níveis de governo, especialmente a ambiental, e a simplificação de processos e especificações, ao lado da redução de custos cartorários, igualmente poderão contribuir para aumentar a eficiência do novo modelo.

### Fluxo operacional e estrutura institucional do Subsistema de Habitação de Mercado



O Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) consistirá de ação complementar dos atuais Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O SHM terá como principal captador de recursos os bancos múltiplos, por meio da caderneta de poupança

na forma atual e nas novas modalidades propostas.

O subsistema contará com um Fundo de Liquidez de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) destinado a assegurar a recompra desses papéis junto a investidores privados. Os bancos poderão financiar diretamente a produção por intermédio

de incorporadores e construtores ou diretamente às pessoas físicas.

Poderão ainda realizar operações de crédito com companhias hipotecárias para a geração de novos contratos de financiamento. Tais operações deverão ser consideradas no cômputo dos investimentos exigidos em habitação.

Os bancos e as companhias hipotecárias, por sua vez, poderão negociar seus créditos com companhias securitizadoras, as quais, com lastro nos créditos adquiridos, emitirão CRI a serem adquiridos pelos bancos e por investidores institucionais e privados.



# Estratégia de implantação da política e do sistema nacional de habitação





Definida e aprovada pelo Conselho das Cidades em suas linhas mestras, a implementação da Política e do Sistema Nacional de Habitação, deverá ocorrer de forma gradativa, exigindo um prazo relativamente longo para que se dê a implantação de todos os seus componentes e instrumentos. Este processo para se completar deverá incluir a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e de fontes estáveis e permanentes de recursos não onerosos, a adesão dos entes federativos, o estabelecimento de garantias jurídicas que ampliem a captação de recursos no mercado, a elaboração do Plano Nacional de Habitação e demais planos habitacionais nos vários níveis de governo, entre outras medidas indispensáveis à consolidação do novo Sistema.

É importante ressaltar que vários programas e projetos habitacionais viabilizados pelos procedimentos atuais estão em curso nos três níveis de governo, ações que requerem longa maturação e que não podem ser interrompidas ou alteradas radicalmente sem causar transtornos e paralisações indesejadas.

O principal objetivo a ser perseguido durante o período de transição é aquele de assegurar que, ao seu término, se tenha efetivamente conseguido consumir a plena implantação da Política Nacional de Habitação, subordinando todas as ações de governo no setor a um padrão de intervenção voltado à universalização do acesso à moradia digna por parte de todos os que estejam excluídos ou marginalizados do atendimento, de forma irreversível.

Nessa perspectiva, para o período de 2004 a 2006, abrem-se duas frentes simultâneas para a implantação da PNH. Por um lado, se faz necessária a elaboração de respostas imediatas ao enfrentamento da questão habitacional de modo coerente com a PNH. Por outro, impõe-se o requisito de se adotar as medidas institucionais, legais e operativas im-

**É IMPORTANTE RESSALTAR QUE VÁRIOS PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS VIABILIZADOS PELOS PROCEDIMENTOS ATUAIS ESTÃO EM CURSO NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO, AÇÕES QUE REQUEREM LONGA MATURAÇÃO E QUE NÃO PODEM SER INTERROMPIDAS OU ALTERADAS RADICALMENTE SEM CAUSAR TRANSTORNOS E PARALISAÇÕES INDESEJADAS**

prescindíveis à viabilização da nova Política e Sistema Nacional de Habitação.

Para que estas frentes possam ser abarcadas de maneira abrangente e articulada é necessário que se estabeleça, como estratégia de implantação, a definição de etapas sucessivas e complementares, considerando-se, para tanto, as mudanças recém efetuadas, outras já em curso e algumas ainda requeridas, divididas conforme a seguir:

*Etapa 1* – 2003/2004, cujos marcos principais são a implantação da nova estrutura institucional, a formulação da Política e Sistema Nacional de Habitação, configurada num Projeto de Lei, a aprovação pelo Congresso Nacional do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a obtenção de recursos adicionais de emergência para possibilitar uma aproximação dos programas habitacionais em vigor às diretrizes da PNH. Além disso, foi iniciada em 2003 a revisão de metas e programas existentes.

*Etapa 2* – 2005, definida pela aprovação do marco legal da PNH pelo Congresso Nacional, pelo início da implantação do SNH com a adesão de estados, Distrito Federal e municípios; da operação do FNHIS; pela adequação de ações e programas habitacionais, com garantia de continuidade a metas de produção e, notadamente, pela elaboração do Plano Nacional de Habitação, onde estarão consolidadas as estratégias de institucionalização e as metas de implementação da PNH.

*Etapa 3* – 2006, quando se terá consolidado a implantação do SNH, através da implementa-



ção dos marcos legais constituídos para esse fim e do alcance das metas consignadas pelo Plano Nacional de Habitação para essa etapa.

A Etapa 1 iniciou-se no biênio 2003/2004, com a criação e implantação do Ministério das Cidades e dos órgãos a ele diretamente afetos, bem como a instalação do Conselho das Cidades e a promoção do acordo em torno da subemenda substitutiva global que cria o Subsistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e apresentação da proposta da nova Política e Sistema Nacional de Habitação à sociedade e ao Conselho das Cidades. Houve, também, um conjunto de iniciativas destinadas a se obter melhores resultados na aplicação dos recursos do FGTS, no financiamento de programas e projetos já existentes, na destinação e aplicação de recursos não-onerosos provenientes do orçamento da União e outros fundos, e em direção a programas e projetos novos, especialmente aqueles voltados para o atendimento à população de baixa renda e urbanização de áreas degradadas em Regiões Metropolitanas do País.

Várias outras medidas deverão ser ainda tomadas no decurso da Etapa 1 e serão explicitadas a seguir, dentre elas, a revisão da Resolução 289 do CCFGTS de modo a direcionar a aplicação dos recursos dos FGTS de forma compatível com os novos marcos da Política Nacional de Habitação.

Durante o biênio 2005/2006, caracterizado como Etapa 2 e Etapa 3, caberá concluir a proposição e aprovação do conjunto de medidas legais, bem como implantar o arcabouço institucional exigidos pela nova Política e pelo novo Sistema, com destaque para a criação e início da operação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Neste período, deverá ganhar ênfase o estabelecimento de mecanismos de implantação progressiva, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, das novas condições institucionais

requeridas para o pleno funcionamento da Política Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro preconizados.

## **AÇÕES DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

A implantação de um novo desenho institucional vem sendo realizada desde o início do atual governo, marcado pela criação e instalação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, realizadas nos anos de 2003 e 2004. Para que a Política e o Sistema Nacional de Habitação possam ser implementados é necessário promover ações e medidas de natureza econômica, institucional e jurídicas.

### **Ações de ordem institucional**

a) Aprovação do Fundo Nacional de Habitação e a convergência de recursos orçamentários da União

No que se refere aos recursos não onerosos a serem aportados pelo governo Federal, as diretrizes da PNH direcionam a sua agregação ao FNHIS, cuja institucionalização por lei deverá ocorrer até o primeiro semestre de 2005.

Com a criação e implantação do FNHIS, as destinações de recursos não onerosos que até então vinham ocorrendo a diferentes projetos, programas e instâncias federativas, tendo por origem a execução do OGU e por fonte receitas tributárias da União, passarão a se concentrar nesse Fundo. Dessa forma, o acesso aos recursos destinados a subsídios por parte do governo Federal passará a ser promovido por intermédio de alocações deliberadas no âmbito do FNHIS, através da prestação de apoio a programas e projetos, preferencial e previamente aprovados no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, ensejando a realização de transferências prioritariamente fundo a fundo.

b) Montagem da estrutura institucional do Sistema Nacional de Habitação com a adesão de estados, Distrito Federal e municípios

Com a base institucional do Sistema praticamente estabelecida em âmbito federal – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Conselho das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o FNHIS –, trata-se agora de concentrar esforços para se avançar em direção à integração dos estados, Distrito Federal e municípios ao Sistema, para colocar em prática a adesão e formalização de compromissos recíprocos entre esses entes federativos e as instâncias nacionais do SFH e da PNH.

Como regra, a adesão integral ao SNH deve prever o cumprimento de algumas condições de ordem institucional, financeira e de planejamento governamental. No entanto, a diversidade de situações encontradas no País e a necessidade de dar andamento às metas governamentais de aplicação de recursos no setor habitacional apontam a conveniência de se estabelecer, desde já, regras para uma etapa provisória de adesão, que serão detalhadas adiante.

c) Termo de Adesão Integral

A adesão integral ao SNH pressupõe o atendimento simultâneo das seguintes condições:

- a celebração de Termo de Adesão Integral (TAI) à Política e Sistema Nacional de Habitação tendo, de um lado, o ente federado e, de outro, o Ministério das Cidades, onde o primeiro se compromete a acolher e se orientar pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de Habitação e o segundo a dar apoio necessário para se garantir as respostas aos requisitos estabelecidos para a Adesão. O apoio a ser dado visa, especialmente, a constituição nos âmbitos federados (dos estados, Distrito Federal e municípios) dos respectivos Fundos, a elaboração dos Planos Estaduais,

Distrital e Municipais de Habitação de Interesse Social, e a institucionalização de novos marcos de referência para a realização da política habitacional em sintonia e integração com a PNH;

- a constituição de Fundos e a existência de uma dotação orçamentária para a movimentação de recursos destinados à habitação, inclusive os originários de transferências provenientes do fundo nacional;
- a criação de Conselhos com a responsabilidade de respaldar as deliberações adotadas, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, relativas às respectivas políticas de habitação, de modo a que elas possam se realizar de forma articulada às diretrizes estabelecidas pela PNH. Eventualmente, poderão ser aproveitadas estruturas já existentes nesses entes da federação, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Habitacional, do Meio Ambiente e outros afins, cujas normas de funcionamento possam ser adaptadas aos requisitos estabelecidos nos Termos de Adesão, inclusive no tocante as garantias de participação da sociedade em níveis de representatividade e pluralidade adequados às características da política pública em questão;
- a criação de uma estrutura institucional, dotada de aparato técnico, responsável pelo planejamento e implementação da política habitacional;
- a formulação de Planos Habitacionais, articulados com o Plano Diretor.

d) Termo de Adesão Provisório

No Termo de Adesão Provisório (TAP) – a rigor um Acordo entre Partes, contemplando a fixação de metas de curto prazo – o ente federado se comprometerá a tomar as iniciativas legais, institucionais e técnicas necessárias a atender os requisitos especificados nos itens anteriores.

- ter uma dotação ou conta específica dirigida para habitação;
- ter dado início a processo participativo voltado para a constituição do Conselho com a convocação das entidades representativas de todos os segmentos da sociedade relacionados com a área;
- definir, ainda que provisoriamente, um setor específico da administração estadual, do Distrito Federal ou municipal voltado para a elaboração e implementação da política de habitação.

e) Condições especiais para municípios sem capacidade institucional, técnica e financeira

O Conselho Gestor do FNHIS poderá flexibilizar para os municípios as condições para a adesão ao SNH. É oportuno assinalar que o Projeto de Lei, que trata da criação do FNHIS, orienta que serão analisadas as características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas. Isso não impede, porém, que o Conselho das Cidades venha a instituir critérios, desde que não os torne discricionários e impeditivos, e que se garanta que o acesso dos municípios aos recursos do Sistema seja universal, uma vez observadas as regras da própria lei que cria o FNHIS e o SHIS.

f) Institucionalização do setor habitacional

Para a implementação dos objetivos da política com o alcance que se requer, é necessário o oferecimento de estímulos (notadamente transferência de recursos financeiros a serem aplicados no custeio de programas de desenvolvimento institucional) para que os entes federados se comprometam e levem a termo a estruturação de um setor específico, no âmbito da administração estadual, do Distrito Federal ou municipal.

O investimento na formação de um corpo estável, informado e com capacidade técnica de intervenção, que possa atuar de acordo

com as diretrizes e desafios colocados pela PNH, será fundamental para disseminação, no território, de uma postura e de um entendimento comuns sobre a questão urbana.

Como é impossível para o Ministério estabelecer uma relação direta e indutora de capacitação com os todos municípios do País, será necessário formalizar parcerias com agentes e atores institucionais dotados de condições para suprir as demandas identificadas.

g) Aprovação e implementação de instrumentos de planejamento: Plano Diretor e Plano de Habitação

A adesão integral dos entes federativos (nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal, de municípios regionalmente agrupados ou de municípios isoladamente) requer a prévia elaboração de Planos Habitacionais Estaduais, Distritais, Regionais, Intermunicipais e Municipais, desenvolvidos sob as premissas estabelecidas pela preocupação de que venham a ser implementados em articulação com os contextos em que são delineados o planejamento e a organização do território, notadamente no tocante às diretrizes estipuladas pelos Planos Diretores.

Desde logo, caberá se prever e admitir, todavia, aquelas situações de municípios que optem concomitantemente pela não elaboração de planos habitacionais e pela não adesão à PNH. Em tais casos, será assegurado que – a partir de deliberação extraordinária do Conselho Gestor do Fundo – se venha a aceitar que organizações da sociedade possam ser acolhidas como entidades responsáveis pela execução de projetos.

h) Elaboração do Plano Nacional de Habitação

O Ministério das Cidades conduzirá a elaboração do Plano Nacional de Habitação em 2005, de forma compartilhada com os estados, Distrito Federal e municípios. O Plano

deverá definir as linhas de ação e respectivas fontes de recursos, propor metas de atendimento a médio e longo prazo, programas regionalizados de intervenção, áreas prioritárias para alocação de recursos e cenários quantitativos/financeiros que orientem os investimentos, as aplicações e estabeleçam critérios para a distribuição regional de recursos.

No processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação deverão ser estruturados e debatidos, no Conselho das Cidades e junto aos entes federados, os mecanismos para a formulação dos Planos de Habitação Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

i) Instituição do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

Embora a questão habitacional deva ser sempre analisada de forma integrada dentro do escopo de uma Política de Desenvolvimento Urbano mais ampla, as informações e indicadores relativos ao setor habitacional, merecem uma abordagem própria pela sua complexidade e pela magnitude das necessidades habitacionais ainda não satisfeitas, especialmente aquelas relacionadas com a população urbana residente em assentamentos precários e áreas de moradia informal.

Neste sentido, a Política Nacional de Habitação tem como um de seus eixos estratégicos a construção e a consolidação de um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação (SIMAHAB), que será parte integrante do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), no âmbito geral da Política de Informações (PIC) do Ministério das Cidades.

A implantação do SIMAHAB tem como principal desafio a produção, sistematização e validação das informações e indicadores geo-referenciados sobre o setor habitacional em escala federal, estadual e municipal que possam ser utilizados pelo conjunto de insti-

tuições e agentes sociais afetos ao setor habitacional, para discutir as tendências e diagnosticar os principais problemas habitacionais brasileiros, com vistas a fornecer subsídios para a formulação de políticas e programas habitacionais mais adequados ao enfrentamento do déficit habitacional e à urbanização e regularização de assentamentos precários, agindo no sentido de reduzir as desigualdades sociais e urbanas.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, a implementação do SIMAHAB deve respeitar as seguintes estratégias:

- garantir a sua articulação com a política definida pelo governo Federal para a área de informações, com a Política de Informação das Cidades (PIC) e o Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), estabelecendo convênios de cooperação com os principais órgãos e instituições envolvidos com o tema habitacional, utilizando a capacidade instalada e o conhecimento técnico já acumulado;
- debater a política de informações no âmbito do Ministério das Cidades, governo Federal, estados, municípios e instituições que atuam com informações e programas habitacionais, promovendo consultas e eventos que estimulem a adesão ao sistema;
- utilizar o espaço do Conselho das Cidades como fórum privilegiado para a articulação com os parceiros da sociedade civil;
- desenvolver esforços para construção de capacidades técnicas e administrativas (no Ministério das Cidades e nos níveis locais) e a privilegiar a mudança de escala no tratamento e disponibilização de informações, refletindo a necessidade dos administradores urbanos disporem de informação na escala intra-municipal;
- construir progressivamente o sistema, estabelecendo metas anuais, que podem ser revistas consoante o andamento dos

- programas e ações, considerando os recursos disponíveis, os projetos de cooperação com organismos internacionais e o apoio da rede de parceiros;
- realizar a caracterização socioeconômica dos grupos populacionais a serem beneficiários do atendimento, segundo indicadores multidimensionais, constituindo-se nas “linhas de base” da Política e respectivos programas;
- avaliar os resultados e impactos dos programas e projetos nos seus aspectos socioeconômicos, de desenvolvimento urbano e ambiental e outros aspectos relevantes;
- avaliar a efetividade da Política tendo como base a resposta obtida no processo de adesão ao Sistema e a escala relativa das soluções empreendidas diante do problema enfrentado;
- avaliar os resultados em termos qualitativos relativos aos projetos implementados e à satisfação da população atendida; e
- avaliar as mudanças na qualidade de construção e no custo da moradia.

j) Regulação e fiscalização dos agentes do Sistema Financeiro da Habitação

Considerando a estreita relação das decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre a execução da política urbana em seus vários aspectos, e que a viabilização das políticas e planos do Ministério das Cidades está vinculada às suas decisões em relação aos financiamentos, é necessário que se estabeleça interação entre Ministério e Conselho Monetário nas discussões de temas relacionados ao desenvolvimento urbano, em especial, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e outros existentes ou que vierem a ser criados, buscando, também, a concretização das deliberações do Conselho Nacional das Cidades.

AÇÕES NECESSÁRIAS:

- participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional (CMN), quando este vier a tratar de matéria relativa ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e planejamento territorial. Conseqüentemente, deverá ser assegurada ao Ministério das Cidades participação na Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC), que funciona como órgão de assessoramento ao Conselho Monetário Nacional;
- promover alteração no Decreto-Lei n 2.291, de 21 de novembro de 1986, e na estrutura regimental do Ministério das Cidades, de forma a dotá-lo da competência para definir, fiscalizar e imputar penalidades aos agentes do SNH de natureza não financeira, continuando a cargo do CMN e do BACEN somente as atribuições inerentes aos agentes financeiros integrantes do SBPE. Para tanto, o Ministério das Cidades deverá contar com departamento específico e quadro de funcionários próprio especializado.

AÇÕES RELATIVAS À MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

a) Recursos do âmbito federal

Tendo em conta os objetivos de curtíssimo prazo do governo federal, de imediatamente se promover ações voltadas ao atendimento a famílias de mais baixa renda, já em 2003/2004, foram adotadas medidas, no tocante aos investimentos habitacionais, no sentido de focalizar a aplicação dos recursos disponíveis das diversas fontes, especialmente os geridos pelo governo federal, para esse segmento da população, bem como buscou-se criar novos programas capazes de otimizar e reunir diferentes fontes de recursos.

Ainda em 2003, foi criado o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) visando o estabelecimento de parceria com estados,

Distrito Federal e municípios para apoiar, principalmente, o desenvolvimento de projetos especiais. O Programa destina-se a ações voltadas para a construção ou aquisição de unidades habitacionais e lotes urbanizados, aquisição de materiais de construção, urbanização de assentamentos precários e requalificação urbana. Todavia, não foi viabilizada dotação orçamentária específica para o Programa, sendo executado somente valores consignados a título de crédito suplementar no Programa Morar Melhor - Ação "Apoio à Habitação Popular".

Outra medida empreendida foi a criação do Programa Crédito Solidário, em 2004, lastreado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de igual forma, voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda organizadas em cooperativas e associações, cujas condições garantem um financiamento com taxa de juro zero. As disponibilidades existentes nesse Fundo, que serão utilizadas pelo Programa, estavam disponíveis há mais de oito anos.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), gerido com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado ao atendimento habitacional, por meio de arrendamento, das famílias com renda até seis salários mínimos, dispunha de recursos para aplicação em novos investimentos somente até o final do ano de 2003. Por meio da edição da Medida Provisória no 150, de 16 de dezembro de 2003, transformada na Lei no 10.859, de 14 de abril de 2004, foi garantida a sua continuidade e, por meio do Decreto 4.918, de 16 de dezembro de 2003, definido o limite de R\$ 1 bilhão para os investimentos em 2004.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), gerido com recursos orçamentários, também passou por uma ampla revisão das suas diretrizes de aplicação

que permitiram, especialmente, que a totalidade de seus recursos fosse destinada ao atendimento da faixa de renda até 03 (três) salários mínimos. Foram, ainda, promovidas as seguintes alterações:

- distribuição de recursos entre as unidades da Federação de acordo com o déficit habitacional;
- revisão dos limites operacionais;
- participação, nos leilões de recursos, de todos os Agentes Financeiros do SFH;
- introdução da modelagem denominada "parcelamento", alternativamente ao financiamento. Trata-se de uma operação caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, bens ou serviços provenientes de órgãos e entidades responsáveis pela promoção dos empreendimentos necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações.

b) Recursos de contrapartida no âmbito de estados, Distrito Federal e municípios

Os recursos direcionados à habitação de origem estadual, do Distrito Federal e municipal permitirão que se amplie a capacidade de investimentos do SNH. Como regra, em cada Termo de Adesão, através do qual a União irá transferir recursos do FNHIS para os demais níveis de governo, ficará condicionado o oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>16</sup>

Os entes federados poderão apresentar contrapartidas por meio de dotação orçamentária própria, bens imóveis urbanos ou

<sup>16</sup> Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

**PRIORIZAÇÃO NO ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, PROGRESSIVA REDUÇÃO DO ATENDIMENTO À POPULAÇÃO QUE PODE SER ATENDIDA POR FINANCIAMENTO DE MERCADO, REDUÇÃO DOS TETOS MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO PARA AMPLIAR O ATENDIMENTO, UTILIZAÇÃO DOS EXCEDENTES NÃO EXIGÍVEIS PARA A COBERTURA DE SUBSÍDIOS, ENTENDIDOS COMO “DESCONTOS” CONCEDIDOS ÀS FAIXAS DE RENDA MAIS BAIXAS E COMO ESTÍMULOS À PRODUÇÃO E À GERAÇÃO DE EMPREGOS**

serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SHIS.

c) Revisão da Resolução 289 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

A revisão da Resolução no 289, que define as diretrizes para a aplicação dos recursos do FGTS, é indispensável para viabilizar a implementação da Política e Sistema Nacional de Habitação, para que se garanta uma gradual mudança no perfil da população atendida pelos programas que utilizam recursos do FGTS, na perspectiva de ajustá-los aos pressupostos da PNH. Ou seja: priorização no atendimento à população de baixa renda, progressiva redução do atendimento à população que pode ser atendida por financiamento de mercado, redução dos tetos máximos de financiamento para ampliar o atendimento, utilização dos excedentes não exigíveis para a cobertura de subsídios, entendidos como “descontos” concedidos às faixas de renda mais baixas e como estímulos à produção e à geração de empregos.

São propostas as seguintes alterações básicas na Resolução 289, com validade a partir de janeiro de 2005:

- redução gradual da amplitude do universo atendido com recursos da área de habitação popular, que hoje se estende à

população com renda superior a 17 salários mínimos, com reduções graduais a partir de 2005 para concentrar, até 2008, o atendimento apenas para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos;

- distribuição dos recursos por unidade da federação levando em conta a diversidade regional quanto ao déficit habitacional etc. e os critérios de estratificação da população demandante;
- garantia de recursos para se fazer face ao desconto, oriundos do próprio FGTS<sup>17</sup> e equivalentes a 50% das receitas com aplicações financeiras que excederem à remuneração da TR + 6% aa;
- redirecionamento gradual dos recursos para a faixa de menor capacidade de pagamento que se dará na medida em que se ampliem as operações para o mercado com novas fontes de recursos, a exemplo das que já foram adotadas nos últimos meses, e de outras mais abrangentes;
- como forma de se dimensionar o volume de recursos necessários para concessão de descontos direcionados à população de menor renda, observado o perfil do déficit, deverão ser feitas simulações a partir da utilização dos custos regionais de produção de uma habitação nova, a serem levantados em conjunto pelo Ministério das Cidades, CEF e CBIC.

A implementação de operações lastreadas em recursos do FNHIS, com a conseqüente participação de recursos orçamentários provenientes das três esferas de governo, associada a processos de construção que incorporem a participação do beneficiário nas obras e serviços (mutirão, autoconstrução e autogestão),

<sup>17</sup> Respeitando as condições de equilíbrio do FGTS e as deliberações do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – CCFGTS.

reduzirão, progressivamente, o volume de recursos destinados pelo FGTS para descontos.

## REVISÃO DE PROGRAMAS E LINHAS DE FINANCIAMENTO

Contempla ações que visam consolidar revisões já introduzidas em programas e linhas de financiamento, bem como apresentar sugestões e diretrizes para criação de novas linhas de ação, tendo em vista ampliar o atendimento a todos os segmentos da população em suas necessidades e, especialmente, à população de baixa renda.

### Integração urbana de assentamentos precários

Este componente da PNH deve abranger programas e ações diversos de acordo com as intervenções demandadas pelo conjunto de tipologias de assentamentos precários de baixa renda – favelas e assemelhados loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, entre outras –, conforme seus níveis de precariedade e tendo como referência um padrão mínimo de intervenção a ser definido, de acordo com as especificidades regionais e locais. Isto significa que no curto prazo deverá ser desenvolvida uma caracterização mais precisa desse universo que oriente o planejamento das intervenções e a melhor distribuição de recursos.

O componente de Integração Urbana de Assentamentos Precários, por envolver várias dimensões – regularização fundiária, urbanística, intervenção física-ambiental, melhorias habitacionais, trabalho social –, exige a integração de programas e ações nos três níveis de governo, articulando recursos das várias fontes no planejamento das intervenções no território e unificando a gestão na implementação das ações. Dessa forma, não se pode prescindir de adequar os programas e ações

em andamento previstos no PPA 2004-2007, relacionados com a urbanização de assentamentos precários (Pró-Moradia, Melhoria das Condições de Habitabilidade, Programa Habitar Brasil BID (HBB), PAT-Prosanear, Apoio a Implantação de Projetos Integrados de Saneamento Ambiental, Regularização Fundiária, Apoio a Prevenção e a Erradicação de Áreas de Risco) aos princípios e diretrizes definidas no âmbito da PNH.

O processo de adequação dos programas já foi iniciado a exemplo do programa Habitar-Brasil-BID-HBB que em 2003/2004 teve suas metas financeiras revistas e pactuadas junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e seu prazo prorrogado para março de 2006. O HBB revelou-se um programa com forte capacidade de indução dos municípios à participação, atuando inclusive em municípios com pouca experiência nos dois componentes deste programa: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)<sup>18</sup>. A avaliação das experiências obtidas nos projetos em desenvolvimento servirá de base para a elaboração de um programa mais amplo e de caráter nacional. Além disso, há uma proposta do governo federal em discussão junto aos atores nacionais e internacionais de excluir da meta do superávit primário os investimentos em infra-estrutura, saneamento e habitação de interesse social, que se aprovado dará novo fôlego ao desenvolvimento de programas que objetivem a integração urbana de assentamentos precários.

Além dessas, adequações para viabilizar a integração urbana dos assentamentos

<sup>18</sup> A síntese da avaliação do programa HBB esta inserida no Caderno que trata especificamente do componente da Integração Urbana de Assentamentos Precários.



precários com as áreas já consolidadas da cidade, é imprescindível a articulação entre a questão urbana e habitacional com aqueles ligados à área social, notadamente no que se refere ao desenvolvimento de melhores condições socioeconômicas das famílias envolvidas e, de modo especial, às ações associadas ao desenvolvimento comunitário, especialmente relacionadas às etapas de pós-ocupação das áreas que receberam intervenções de urbanização. Deve-se ressaltar, também, a importância do trabalho de gestão junto aos demais órgãos do executivo federal e das instâncias dos demais níveis de governo responsáveis pela regulação das tarifas públicas de serviços básicos, no sentido de equacionar a adequada sustentabilidade das famílias beneficiadas para que tenham condições dignas de assumir o pagamento destas tarifas referentes aos serviços de infra-estrutura instalados nessas áreas.

Outro objetivo a ser buscado é garantir maior articulação entre os programas e as ações de integração urbana de assentamentos precários com as ações destinadas ao financiamento individual para o auto-empresendimento da casa própria, que já conta com programa específico, lembrando que para o êxito desta articulação, o município deve desempenhar papel ativo. Desse modo, os programas de recuperação e inserção de áreas precárias – traduzidos pela instalação dos serviços públicos básicos de infra-estrutura, na melhoria das condições de circulação e acesso, na drenagem e proteção a riscos, na regularização fundiária e urbanística e no trabalho social de desenvolvimento comunitário, durante e após a ocupação – encontrarão continuidade na melhoria das unidades habitacionais igualmente precárias que se encontram assentadas nessas áreas, o que beneficiará as famílias que estão nos Grupos I e II.

Quanto à questão da sustentação financeira de programas e ações desse porte e com

amplitude nacional, com a institucionalização do FNHIS, os recursos do OGU destinados a este tipo de intervenção, que só pode ser realizada pelo setor público, deverão estar concentrados no Fundo que, segundo regras a serem estabelecidas, poderão ser repassados e articulados aos Fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal. Todavia, a retomada da concessão de financiamento com recursos do FGTS ao setor público, com capacidade de assumir dívida, é fator fundamental, para se dar maior escala, pois programas como o Pró-Moradia, que dependem desta excepcionalização das restrições de crédito ao setor público, poderiam apresentar uma execução em volume mais expressivo condizente com a crescente demanda identificada para esta linha programática.

### **Programas e linhas de financiamento para provisão habitacional**

Com base nas diretrizes discutidas no âmbito desta PNH, os programas e produtos habitacionais vigentes, implementados com recursos de diversas fontes a partir de meados do ano de 2003, vêm sendo objeto de revisão normativa.

Assim sendo, e considerando que o atendimento habitacional deverá abranger a um amplo conjunto de segmentos sociais, de acordo com suas necessidades, capacidade de pagamento e custo das fontes de recursos, apresenta-se a seguir a consolidação dessas revisões, bem como as ações já identificadas como necessárias a serem implementadas nas formas de acesso à moradia:

#### ***I – Programas e linhas de financiamento destinados à aquisição de imóveis usados e reforma***

A concessão de financiamento para aquisição

de imóveis usados e reforma requer uma revisão de caráter normativo, para torná-la mais aderente aos objetivos da Política Nacional de Habitação, sobretudo como um instrumento capaz de produzir resultados mais eficazes no âmbito dos programas que atendem a reabilitação de áreas urbanas.

Além disso, poderá exercer um papel estratégico para promover uma maior ocupação do estoque de domicílios vagos que atinge números muito elevados, notadamente nas capitais das regiões Sudeste e Sul que têm concentrado porcentagens sempre muito elevadas de recursos, mas que, contraditoriamente, têm sofrido um acréscimo exagerado no número de domicílios vagos.

***II – Programas e linhas de financiamento a pessoas físicas, para aquisição ou produção de imóveis novos e lotes urbanizados***

a) Financiamento a pessoas físicas

O financiamento para aquisição ou produção de unidades isoladas, a pessoas físicas, deverá estar voltado ao atendimento da demanda enquadrada nos Grupos II, III e IV, onde se alocariam recursos do FGTS, do FAT, do SBPE e outros do mercado.

A modalidade Carta de Crédito Individual - Material de Construção com recursos do FGTS que, por meio da concessão de crédito para a compra de materiais de construção, vem promovendo, além da reforma de imóveis, a construção de novas unidades, é um programa que apresenta extrema aderência ao perfil do déficit e aos objetivos da PNH. Em que pese a revisão das diretrizes de aplicação desta modalidade estabelecerem o direcionamento de 100% dos recursos para financiamento a famílias na faixa de renda até 05 salários mínimos, é necessário ampliar o controle das aplicações que ocorrem de forma

atomizada e fragmentada, garantindo resultados objetivos no enfrentamento do déficit, compatível com o investimento e a abrangência deste programa.

Assim, a transformação desta modalidade e de outras vinculadas ao financiamento de material de construção deve ser acompanhada de alterações no sentido de incorporar a assistência técnica como um requisito indispensável para a contratação, objetivando assegurar que os recursos sejam bem aplicados, e garantir que a qualidade alcançada, tanto durante o processo de construção quanto no produto final obtido, seja plenamente satisfatória diante das especificações construtivas (projeto, processo construtivo, materiais etc.).

Neste sentido, a articulação entre as intervenções de urbanização de áreas ou de implantação de lotes urbanizados realizadas pelo poder público municipal e a concessão de crédito ao beneficiário final para aquisição de material, acompanhada de assistência técnica, seria muito adequada, independentemente da fonte que viesse a financiar a intervenção. Este tipo de ação, que se caracteriza pela concentração espacial na concessão de financiamento, tem ainda a vantagem de baratear e facilitar o fornecimento da assistência técnica e a capacitação para a produção.

Também configura-se como o mais adequado para apoiar o desenvolvimento de projetos voltados para melhorias da moradia rural, neste caso também articulados com a qualificação do habitat rural. Iniciativas dessa natureza dependerão, para o seu êxito, de uma forte presença do poder público local, seja como promotor do empreendimento, seja com vistas à mobilização e fornecimento de recursos destinados à assistência técnica.

O programa Carta de Crédito Individual, por meio da Resolução no 448/04 do CCFGTS, passou a permitir a aplicação de recursos em operações de produção de imóveis em áreas rurais.

b) Programas destinados ao financiamento da demanda organizada

O Programa Crédito Solidário, linha de financiamento criada em 2004 com recursos oriundos do FDS, incorpora, além dos mecanismos de subsídios já praticados, a conta garantia que fornece o aval para possibilitar o acesso ao crédito de maior contingente do segmento de baixa renda, organizado por meio de cooperativas habitacionais e associações comunitárias, incentivando a parceria com o setor público local. Nesta perspectiva, entende-se que o poder público municipal, estadual ou do Distrito Federal tem um papel essencial como parceiro, objetivando, dentre outras, a redução de custos e conseqüente facilitação do acesso a população de baixa renda.

O desafio nesta etapa, além de superar as barreiras burocráticas, é buscar a ampliação desta linha de ação através de alocação de novos recursos que possibilitem um salto de escala na produção habitacional, incorporando novos mecanismos e atores ao processo, objetivando a redução de custos e ampliação da produção. Dentre essas medidas destacam-se: a redução de custos financeiros e administrativos, a renúncia fiscal de impostos oriundos do incremento da produção, o incentivo à participação do setor público como agente promotor e parceiro de entidades e cooperativas, bem como o estímulo à participação do setor privado no atendimento a esta demanda adicional.

Cabe destacar que o ganho de escala na produção pretendido irá gerar forte impacto na cadeia produtiva no segmento habitacional da construção civil, permitindo acelerar o processo de recuperação do setor, contrapondo-se a significativa redução da produção deste segmento ocorrida nos últimos dois anos.

O Programa Carta de Crédito Associativo, gerido com recursos do FGTS e igualmente

**O PODER PÚBLICO MUNICIPAL, ESTADUAL OU DO DISTRITO FEDERAL TEM UM PAPEL ESSENCIAL COMO PARCEIRO, OBJETIVANDO, DENTRE OUTRAS, A REDUÇÃO DE CUSTOS E CONSEQÜENTE FACILITAÇÃO DO ACESSO A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA**

destinado ao atendimento da demanda organizada, sofreu alterações normativas, no ano de 2004, visando ampliar o atendimento da população de baixa renda, mais especificamente a famílias com renda mensal até R\$ 1.560,00 (6 salários mínimos), por meio de medidas que influenciam diretamente os custos financeiros ao tomador do crédito. Assim, esta nova formatação contempla a redução dos encargos referentes à remuneração dos Agentes Financeiros (taxa de administração e diferencial de juros do financiamento).

Ainda no âmbito do Programa Carta de Crédito Associativo, foi criada a modalidade “Reabilitação Urbana” que objetiva a aquisição de imóveis usados, conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso. Os projetos apresentados no âmbito da modalidade “Reabilitação Urbana” deverão estar comprovadamente inseridos em planos municipais de reabilitação de áreas urbanas dotadas de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.

Além disso, foi formatado o Programa de Habitação Rural, articulando recursos de diversas fontes, buscando atender aos segmentos vinculados à agricultura familiar, organizados através do Movimento dos Sem Terra (MST), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e organizações sindicais de trabalhadores rurais. Essas entidades passaram a participar como proponentes e gestoras de projetos no âmbito de diversos programas, a exemplo do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), onde inclusive abriu-se espaço

para as Cooperativas de Crédito Rural da Agricultura Familiar participarem como agentes financeiros; no Programa de Crédito Solidário (PCS), onde a demanda rural equivale à cerca de 18% da demanda atendida pelo programa; no FGTS através da supressão do limite orçamentário de investimento para a área rural e da formatação de modalidade apropriada a esse segmento, viabilizando a participação das entidades rurais como agente associativo. Nesta etapa de implantação foram ou estão em processo de atendimento cerca de 31.000 famílias.

Como subcomponente do Programa de Habitação Rural foi segmentado o atendimento às etnias índios e quilombolas, numa ação articulada com os órgãos federais setoriais, a exemplo da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com a parceria de instâncias locais, tendo sido atendido cerca de 1.800 famílias, a exemplo da comunidade quilombolas dos Kalungas em Goiás, com 1200 unidades habitacionais, e da comunidade Guarani-Kaiowá de Dourados-MS com 400 unidades habitacionais.

c) Programas e linhas de financiamento e de repasse ao setor público

Por ser o principal responsável pelo atendimento à população de baixa renda (Grupo I), o setor público municipal, distrital ou estadual, assim como as Companhias de Habitação (COHAB) teriam um papel fundamental na organização da demanda e na concessão de subsídios adicionais oriundos dos respectivos Fundos Municipais, do Distrito Federal e Estaduais, que poderiam ampliar o atendimento aos segmentos de renda mais baixa.

Novo desenho foi estabelecido para a operação dos programas lastreados com recursos orçamentários a partir do PPA 2004/2007, com

vistas a melhor responder às duas questões centrais tratadas na Política Nacional de Habitação: a provisão habitacional e a urbanização de assentamentos precários. Foram estruturadas duas principais ações: uma voltada à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários e a outra direcionada à construção de unidades habitacionais.

No caso do programa de financiamento ao setor público, o Pró-moradia, em 2004, foi autorizado, pelo Conselho Monetário Nacional, flexibilização para a contratação de R\$61 milhões para atendimento de estados e municípios em situação de emergência ou calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo governo Federal, sendo aprovado pelo Conselho Curador do FGTS redução de contrapartida e taxa de juros, para estes casos.

d) Programas e linhas de financiamento ao setor privado

Os programas voltados ao financiamento do setor privado estarão direcionados ao atendimento da demanda enquadrada nos Grupos III e IV, onde se alocam recursos do FGTS, do SBPE, do SFI e outros do mercado, potencializados pela recente promulgação da Lei no 10.931/04, que visa aumentar a segurança jurídica dos contratos, associada ao mecanismo propiciado pela resolução do Conselho Monetário Nacional, que permite a significativa ampliação de recursos para financiamento.

Diante da necessidade de otimização dos recursos públicos e atendimento da demanda onde se concentra o déficit, deverão ser concebidas e fomentadas novas formas de parceria com o setor privado visando ao atendimento da população de mais baixa renda. Neste segmento de demanda, onde é preponderante a presença do setor público, as parcerias público-privadas, na implementação de projetos habitacionais estruturados,

contribuirão, ainda, para o aprimoramento da eficiência na aplicação de recursos públicos.

No decorrer do ano de 2003, foram promovidas alterações no Programa de Apoio a Produção, com recursos do FGTS, por meio da Resolução 429/04, do CCFGTS, que propiciaram o financiamento de novas unidades, a pessoas físicas, até o limite do saldo devedor da empresa construtora tomadora dos recursos, e a redução de 50% para 30% da exigência de comercialização prévia das unidades a serem produzidas no âmbito do Programa.

### **Programa de Arrendamento Residencial**

Durante 2003 e início de 2004, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi objeto de revisões de modo a que melhor respondesse às diretrizes da Política Nacional de Habitação, em particular o atendimento à população de renda mais baixa. Para tanto, novas diretrizes de aplicação dos recursos no âmbito do Programa foram implementadas, a partir da publicação por este Ministério, da Portaria no 231, de 04 de junho de 2004, entre as quais destacamos:

- adoção de especificações técnicas mínimas, regionalizadas, identificando as características locais no que diz respeito, entre outras, à tipologia das unidades habitacionais, à dotação de infra-estrutura interna e equipamentos comunitários, propiciando uma leitura mais apropriada das necessidades regionais;
- inserção das Companhia de Habitação Popular como proponentes à execução de projetos de empreendimentos no âmbito do Programa;
- estabelecimento de critérios de seleção de projetos, para fins de contratação, que contemplem maior contrapartida do setor público, menor taxa de condomínios,

menor valor de aquisição das unidades e integração ao programa de reabilitação de centros urbanos;

- prerrogativa para que as associações com fins habitacionais apresentem à CEF, demanda de arrendatários e propostas de empreendimentos;
- para projetos com a especificação técnica mínima e a destinação das unidades para famílias com renda até quatro salários mínimos, a taxa de arrendamento é fixada em 0,5% do valor de aquisição das unidades habitacionais, sendo que nos projetos para faixa de renda acima de quatro e até seis salários mínimos a referida taxa é calculada pelo percentual 0,7%.

Neste sentido, o PAR será mantido no seu novo formato, buscando-se aprofundar, no que ainda eventualmente couber, a revisão já iniciada (acima citadas), bem como deverão ser promovidos estudos relativos às seguintes questões:

- promover incentivos à recuperação de edifícios antigos, desde que localizados em áreas consideradas adequadas pelo poder público municipal, avaliando-se, inclusive, a possibilidade de operações de compra de edifícios desocupados nas áreas centrais;
- favorecer o envolvimento, no delineamento e execução dos projetos, de entidades organizadoras, associações e outros organismos da sociedade civil organizada, desde que legalmente estruturados, assim como a participação de escritórios de assessoria técnica que atuem junto a estas associações no decorrer da implantação dos programas; e
- envolver e incentivar a participação das empresas no processo de recuperação de imóveis, através, inclusive, do oferecimento de estímulos à sua capacitação.

## Qualidade e produtividade da produção habitacional

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) visa contribuir para o aumento da produtividade e competitividade do setor da construção civil, atuando em parceria com o setor privado e entidades do setor público. O objetivo final é aumentar as condições de acesso à moradia, por meio da redução do custo final das unidades sem perda de qualidade - principal responsável pela deterioração precoce das moradias, no País.

Após 6 anos do início da implementação, foi concluído um ciclo importante do programa, com a sensibilização e adesão dos estados, além da aprovação e funcionamento de 26 (vinte e seis) Programas Setoriais da Qualidade (PSQ) de materiais de construção.

A implementação de ações de melhoria de qualidade e produtividade da produção habitacional exige um compromisso por parte de todos os agentes envolvidos no processo de produção habitacional, cujo funcionamento ocorre de forma sistêmica com a participação do poder público, setor privado e sociedade civil organizada, onde as seguintes estratégias deverão ser estabelecidas:

- propor ações que objetivem a criação e implantação de mecanismos de fomento à pesquisa, modernização tecnológica, organizacional e gerencial do setor da construção habitacional que minimizem a situação atual;
- garantir que a assessoria técnica ocorra tanto em programas de integração urbana de assentamentos precários, quanto na reabilitação de imóveis e na produção de novas moradias;
- estimular maior integração da cadeia produtiva, considerando a lógica de subsistemas integrados e a necessidade de adoção de novas tecnologias de organização, de

métodos e de ferramentas de gestão, com vistas a uma elevação do desempenho sistêmico da cadeia produtiva;

- induzir, por meio da melhoria da qualidade, aumento da produtividade e disseminação de informações junto à cadeia produtiva e consumidor final, o estabelecimento de relações de consumo mais éticas e economicamente adequadas, pautadas pela existência de referenciais normativos da qualidade da construção habitacional;
- garantir a implementação do Sistema Nacional de Avaliações Técnicas (SINAT), objetivando estabelecer referenciais para a avaliação técnica e de desempenho de produtos, materiais e componentes inovadores;
- incentivar a elaboração, revisão e adoção de normas técnicas como referencial para a produção de materiais de construção e execução de serviços em conformidade;
- elevar a produtividade sistêmica da cadeia produtiva da construção civil, com o incremento dos indicadores de conformidade dos materiais e a ampliação dos atuais Programas Setoriais da Qualidade (PSQ), além da instituição de Programas Intersetoriais da Qualidade visando a integração dos existentes;
- consolidar e ampliar parcerias institucionais do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-B), objetivando incluir os governos municipais, institutos de pesquisa, INMETRO e outros, como parte da estratégia de aproximar os benefícios do Programa do cidadão;
- exercer o poder de compra do poder público e sua capacidade de crédito, para favorecer ações que induzam à produção em conformidade e à melhoria da qualidade dos sistemas de gestão dos segmentos do setor da construção civil;
- fortalecer a articulação institucional com entidades de proteção dos direitos do

consumidor, visando tornar mais efetivo o exercício do poder de compra do cidadão na indução da melhoria dos patamares de qualidade do setor, bem como garantir um maior grau de confiabilidade na oferta de habitações e matérias de construção à sociedade;

### **MEDIDAS RELACIONADAS À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

A implantação do Sistema Nacional de Habitação e de seus programas exige uma articulação com a política urbana, particularmente a política fundiária, que pode criar as condições de ampliação da oferta de terra urbanizada, barateamento dos imóveis e, conseqüentemente, facilitar a produção de novas moradias. A política urbana deve também conter os

instrumentos que possibilitam a permanência e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda.

O principal instrumento de vinculação das duas políticas é o Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, a partir de 2003, o Ministério das Cidades criou uma ação permanente de apoio aos municípios para implementação do Estatuto das Cidades e elaboração dos Planos Diretores participativos, que engloba além de recursos financeiros do OGU, sensibilização e capacitação de gestores públicos, técnicos e lideranças sociais. Criou o Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável e, numa ação junto ao Congresso Nacional, discute a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano para que contemple a cidade real e inclua a regularização das áreas consolidadas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABs. *Desequilíbrios Ativo – Passivo dos Agentes COHABs do Sistema Financeiro de Habitação*. Manaus, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Estudo da Transferência de Competências e Atribuições do Banco Nacional de Habitação – BNH*. Brasília, 2004.

CARDOSO, A. L. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

CHEKKEZIAN, H. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

FINATEC; BANCO MUNDIAL; CAIXA; SECRETARIA ESPECIAL de DESENVOLVIMENTO URBANO. *Proposta de Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2002.

FIESP/CIESP e MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Agenda de política para a cadeia produtiva da construção civil*. São Paulo, 2004.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro, 2004.

IBGE (RJ). *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD*, 1999: microdados. Rio de Janeiro, 2000. CD-ROM.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*. IBGE. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Municipais*. IBGE. Rio de Janeiro, 2001.

IMPARATO, I. *Comentários da equipe do Banco Mundial sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*. São Paulo, 2004.

LEI 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*.

MARQUES, E. O. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório elaborado para o BIRD – Banco Mundial*. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política de Informação das Cidades – PIC*, versão 1. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Diagnóstico das condições habitacionais, da política habitacional e das ações institucionais da política habitacional realizada no Brasil*. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Subsídios para formulação do novo Sistema Nacional de Habitação*. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação*. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões demográficas*. FJP. Belo Horizonte, novembro 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/CONFEA. *Plano Diretor Participativo* – guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diretrizes do anteprojeto de lei da *Política Nacional de Saneamento Ambiental*. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília, 2004.

PARKINSON, A. M e colaboradores. *Plano Nacional de Habitação. Habitação de Mercado: uma nova perspectiva*. São Paulo, 2004.

PESSINA, L. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.



- PETRUCCI, C.; KRAHENBUHL, L.; ALVES, M. H. A. F.; SILVEIRA, M. T.; CORTEZ P. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*. Brasília, 2004.
- Proposta de revisão da lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos e Regularização Fundiária de Áreas Urbanas, Brasília, 2004.
- RESOLUÇÕES I e II da Conferência das Cidades. SECRETARIA ESPECIAL de DESENVOLVIMENTO URBANO/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. FJP. Belo Horizonte, 2001.
- SIMÃO, P. S. *Construção Habitacional como alavanca do Desenvolvimento Socioeconômico*. São Paulo, 2004.
- SindusConSP. *Contribuições ao documento preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*. São Paulo, 2004.
- WHITAKER, J. Contribuições ao documento preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação. São Paulo, 2004.
- KRAHENBUHL, L.; *Contribuições para a formulação de uma nova Política Habitacional para o Brasil*. Habitação de Interesse Social Formas de Acesso à Moradia. São Paulo, 2004.

## SITES

- Banco do Brasil – [www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)  
 Banco Central do Brasil – [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)  
 Caixa Econômica Federal – [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)  
 FJP – [www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)  
 IBGE – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
 INCRA – [ww.incra.gov.br](http://ww.incra.gov.br)  
 IPPUR – [www.ippur.ufrj.br/observatório](http://www.ippur.ufrj.br/observatório)  
 Ministério da fazenda – [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)  
 Ministério das Cidades – [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)  
 PNUD – [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)  
 UNHABITAT – [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)  
 Via Pública – [www.viapublica.org.br](http://www.viapublica.org.br)

## SIGLAS UTILIZADAS

- BACEN – Banco Central do Brasil  
 BDI – Benefícios e Despesas Indiretas  
 BGU – Balanço Geral da União  
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 BIRD – Banco Mundial  
 BNH – Banco Nacional da Habitação  
 CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
 CCH – Cooperativa de Crédito Habitacional  
 CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
 CEF – Caixa Econômica Federal  
 CFH – Certificado de Financiamento Habitacional  
 CMN – Conselho Monetário Nacional  
 CNH – Conselho Nacional da Habitação  
 CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 COHAB – Companhia de Habitação Popular  
 COMOC – Comissão Técnica de Moeda e Crédito  
 ConCidades – Conselho das Cidades  
 CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários  
 CTH – Comitê Técnico de Habitação  
 DF – Distrito Federal  
 EMGEA – Empresa Gestora de Ativos  
 FAHBRE – Fundo de Apoio à Produção de Habitações para População de Baixa Renda  
 FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
 FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
 FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador  
 FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais  
 FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
 FEHIS – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social  
 FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
 FJP – Fundação João Pinheiro  
 FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social  
 FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
 FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde  
HBB – Programa Habitar Brasil BID  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social  
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente  
MP – Medida Provisória  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
MST – Movimento dos Sem Terra  
OGU – Orçamento Geral da União  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organizações Não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PAT Prosanear – Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear – Programa de Saneamento Básico  
PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produção do Habitat  
PCDI – Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional  
PCS – Programa de Crédito Solidário  
PEA – População Economicamente Ativa  
PEHP – Programa Especial de Habitação Popular  
PES/CP – Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional

PIB – Produto Interno Bruto  
PIC – Programa de Informações das Cidades  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNURBI – Política Nacional de Urbanização Integrada e de Regularização Fundiária de Assentamentos Precários  
PPA – Plano Plurianual  
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
PSQ – Programas Setoriais de Qualidade  
RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária  
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEPURB – Secretaria da Política Urbana  
SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário  
SHIS – Subsistema de Habitação de Interesse Social  
SHM – Subsistema de Habitação de Mercado  
SIMAHAB – Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação do Setor Habitacional  
SINAT – Sistema Nacional de Avaliações Técnicas  
SM – Salário Mínimo  
SNH – Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades  
SNH – Sistema Nacional da Habitação  
SNIC – Sistema Nacional de Informações das Cidades  
SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades  
TAI – Termo de Adesão Integral  
TAP – Termo de Adesão Provisório  
TR – Taxa de Referência  
UM-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Coordenação geral dos Cadernos MCidades

ERMÍNIA MARICATO  
Ministra Adjunta e Secretária-Executiva

KELSON VIEIRA SENRA  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
Gerente de Capacitação

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA  
Assessor Técnico

Equipe técnica

COORDENAÇÃO  
Jorge Fontes Hereda  
Laila Nazem Mourad

Elaboração de textos

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO  
Antônio César Ramos  
Cleber Lago do Valle Mello Filho  
Daniel de Freitas  
Daniel Vital Nolasco  
Heliane Furtado Lima  
Emilia Correia Lima  
Henrique Otto Coelho  
Inês da Silva Magalhães  
Ireneo Ceciliano Joffily Bezerra  
Júnia Maria Barrosos Santa Rosa  
Kleyd Junqueira Taboada  
Luiz Augusto dos Santos  
Maria Alice Bueno Accorsi  
Maria Ângela Cavalcanti Oliveira  
Mara Souto Márquez  
Maria Salette de Carvalho Weber  
Mirna Quinderé Belmiro Chaves  
Marta Garske  
Mozart Morais Filho  
Nelson Teixeira da Silva  
Sandra Neves de Andrade  
Sonia Rodrigues Haddad  
Selena Zampronha Moraes

SECRETARIA EXECUTIVA  
Ermínia Terezinha Menon Maricato  
Kelson Vieira Senra

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL  
Sergio Antonio Gonçalves

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS  
Anderson Kazuo Nakano  
Evaniza Rodrigues  
Margareth Matiko Uemura  
Otilie Macedo Pinheiro  
Raquel Rolnik  
Taiguara Raiol Alencar

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE  
E MOBILIDADE URBANA  
Augusto Valiengo Valeri  
Renato Boareto

Participaram também das discussões da PNH  
representantes dos seguintes órgãos e instituições

BANCO CENTRAL  
Diretoria de Normas

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL  
Vice-presidência de Desenvolvimento Urbano  
e Vice presidência de Transferência de benefícios

CASA CIVIL  
Subchefia de Análise e Acompanhamento de  
Políticas Governamentais, Subchefia de Articulação e  
Monitoramento

MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria executiva, Secretaria de Política Econômica e  
Secretaria do Tesouro Nacional

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO  
Secretaria Executiva

CONSELHO DAS CIDADES

COLABORADORES  
Berenice Martins Guimarães  
Helena Menna Barreto Silva  
Nelson Baltrusis  
Renato Balbim

CONSULTORES  
Adaauto Cardoso  
André Luiz de Souza  
Nabil Georges Bonduki  
Pedro Paulo Martoni Branco  
Rossella Rossetto  
Tomás Antônio Moreira

Representantes do Comitê Técnico de Habitação  
do Conselho das Cidades.

ABRAHÃO ROBERTO KAUFFMANN  
Câmara Brasileira da Indústria da Construção

ALEX KENYA ABIKO  
Associação Nacional Tecnologia do Ambiente  
Construído

ANDRÉ DE SOUZA  
Central Única dos Trabalhadores

BENEDITO ROBERTO BARBOSA  
Central de Movimentos Populares

CARLOS EDUARDO AFONSECA E SILVA  
Associação Brasileira de COHABs

CLAUDIA WIRZ LEITE SÁ  
Ministério da Ciência e Tecnologia

CLÁUDIO ELIAS CONZ  
Associação Nacional dos Comerciantes de Material de  
Construção

CREUSAMAR DE PINHO  
União Nacional por Moradia Popular

DEMETRE ANASTASSAKIS  
Instituto de Arquitetos do Brasil

DONIZETE FERNANDES DE OLIVEIRA  
União Nacional por Moradia Popular

EDUARDO NUNES VIEIRA  
Governo do Estado do Acre

EDUARDO TRANI  
Governo do Estado de São Paulo

EDYMAR FERNANDES CINTRA  
Movimento Nacional de Luta pela Moradia

ELINE JONAS  
União Brasileira de Mulheres

ÊNIO NONATO DE OLIVEIRA  
Confederação Nacional de Associações de Moradores

FERNANDO AVELINO B. VIEIRA  
Fórum Nacional de Secretários de Habitação

FLÁVIO JOSÉ HELMANN DA SILVA  
Frente Nacional de Prefeitos – Metropolitanos

FRANCISCO PINHEIRO DE ASSIS  
Centro de Direitos Humanos e Educação Popular – Acre

GÉRSO BRITO DA SILVA  
Confederação Nacional de Associações de Moradores

GILSON SILVA  
Força Sindical

JOÃO BITENCURT DA SILVA  
Governo do Estado do Amapá

JOAQUIM LIMA DE OLIVEIRA  
Caixa Econômica Federal

JOCILDA NUNES FROTA  
Federação Nacional das Associações de Pessoal da Caixa  
Econômica Federal

JOSÉ AFONSO DE OLIVEIRA  
Movimento Nacional de Luta pela Moradia

JOSÉ AUGUSTO VIANA NETO  
Conselho Federal de Corretores de Imóveis

JOSÉ FRANCISCO DINIZ  
Movimento Nacional de Luta pela Moradia

JOSÉ PEREIRA GONÇALVES  
Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário  
e Poupança

JUSSARA ROSA CONY  
Governo do Estado do Rio Grande do Sul

LEONARDO PESSINA  
Fórum Nacional de Reforma Urbana

LINDEMBERG DE LIMA BEZERRA  
Ministério da Fazenda

LOUISE HENRIQUES RITZEL  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

LUIZ CLÁUDIO ROMANELI  
Governo do Estado do Paraná

LUIZ GONZAGA ULHOA TENÓRIO  
Federação Nacional dos Urbanitários

MARCOS AUGUSTO NETTO  
Confederação Nacional do Comércio

MARCOS OTÁVIO BEZERRA PRATES  
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
Exterior

MARCOS QUEIROGA BARRETO  
Frente Nacional de Prefeitos – Metropolitanos

MÁRIO WILLIAM ESPER  
Associação Brasileira de Cimento Portland

NABIL BONDUKI  
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana

NYLTON VELLOSO FILHO  
Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário  
e Poupança

PAULO EDUARDO CABRAL FURTADO  
Ministério do Trabalho e Emprego

PEDRO CORRÊA LIMA  
Ministério do Desenvolvimento Agrário

PEDRO LINDOLFO LUCENA  
Associação Brasileira de COHABs

RAFAEL BARROS BRANCO LESSA  
Governo do Estado de Alagoas

SAULO MANOEL DA SILVEIRA  
União Nacional por Moradia Popular

VALDELENE VERÔNICA LIMA  
Central de Movimentos Populares

VERA LÚCIA PEREIRA ARAÚJO  
Governo do Estado de Mato Grosso

WELINGTON GOMES PIMENTA  
Casa Cível da Presidência da República

Participantes do encontro com especialistas  
8 de maio de 2004

ADAUTO LÚCIO CARDOSO  
ALEX ABIKO

ANDRÉ LUIZ DE SOUZA  
ARTHUR PARKINSON

DEAN CIRA  
EDSOM ORTEGA

FERNANDO CAMARGO  
HENRY CHERKEZIAN

INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
IVO IMPARATO

JOAQUIM LIMA OLIVEIRA  
JOÃO SETTE WHITAKER

JORGE FONTES HEREDA  
JOSÉ PEREIRA GONÇALVES

LAIR KRÄHENBÜHL  
LAILA NAZEM MOURAD

LEONARDO PESSINA  
MARIA HENRIQUETA ARRANTES FERREIRA

MARCOS VINICIUS FERRERO VALPASSOS  
NABIL GEORGES BONDUKI

NELSON BALTRUSIS  
NYLTON VELLOSO FILHO

ORESTES MARRACINI GONÇALVES  
PEDRO PAULO MARTONI BRANCO

ROSANA DENALDI  
ROSSELLA ROSSETTO

TEOTONIO REZENDE  
TOMÁS ANTÔNIO MOREIRA

Responsáveis e contatos de programas e ações  
referentes ao tema

Programa Habitar-Brasil-BID-HBB  
Desenvolvimento Institucional  
CLEBER LAGO DO VALLE MELLO FILHO  
Tel 2108 1705  
Cleber.filho@ciudades.gov.br

Programa Habitar-Brasil-BID-HBB  
Urbanização de Assentamentos Subnormais  
AMBROSINO DE SERPA COUTINHO  
Tel 2108 1705  
aserpa@ciudades.gov.br

Programa de Crédito Solidário  
ANTONIO CÉSAR RAMOS DOS SANTOS  
Tel 2108-13 78  
antonio.santos@ciudades.gov.br

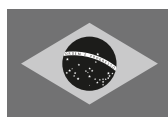
Coordenadora Geral do PBQP-H  
MARIA SALETTE DE CARVALHO WEBER  
Tel 2108-1728  
salettew@ciudades.gov.br

Programas do OGU  
MIRNA QUINDERÉ BELMIRO CHAVES  
Tel 2108-1793  
mirnaqbc@ciudades.gov.br

Programa de Arrendamento Residencial -PAR  
MARTA GARSKE  
Tel 2108-1665  
marta.garske@ciudades.gov.br

Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
– PSH  
MOZART MORAIS FILHO  
Tel 2108 1715  
mozart.filho@ciudades.gov.br

Programas do FGTS  
NELSON TEIXEIRA DA SILVA  
Tel 2108 1657  
nelsonts@ciudades.gov.br



**Ministério  
das Cidades**

**Governo Federal**

Ministro de Estado  
MARCIO FORTES DE ALMEIDA  
cidades@cidades.gov.br

Chefe de Gabinete  
TERESA CRISTINA LUSTOZA DANTAS  
cidades@cidades.gov.br

Consultora Jurídica  
ANA LUISA FIGUEIREDO DE CARVALHO  
conjur@cidades.gov.br

Assessora de Comunicação Social  
REGINA PIRES  
ascom@cidades.gov.br

Assessora Especial de Relações com a Comunidade  
GRAZIA DE GRAZIA  
conselho@cidades.gov.br

Chefe da Assessoria Parlamentar  
EDUARDO ERIC MARTINS DE TOLEDO  
aspar@cidades.gov.br

Conselho Nacional de Trânsito  
Presidente  
ALFREDO PERES DA SILVA  
gab.denatran@mj.gov.br

Conselho das Cidades  
Coordenador da Secretaria Executiva do ConCidades  
EUCIONE DINIZ MACEDO  
conselho@cidades.gov.br

Secretário-Executivo  
RODRIGO JOSÉ PEREIRA-LEITE FIGUEIREDO  
gab.secretariaexecutiva@cidades.gov.br

Subsecretária de Planejamento, Orçamento  
e Administração  
MAGDA OLIVEIRA DE MYRON CARDOSO

Diretor de Desenvolvimento Institucional  
EUCIONE DINIZ MACEDO  
elcione.macedo@cidades.gov.br

Diretor de Integração, Ampliação e Controle Técnico  
MÁRCIO GALVÃO FONSECA  
marcio.galvao@cidades.gov.br

Assessoria de Relações Internacionais  
LUIZ CARLOS FABBRI  
luiz.fabbri@cidadades.gov.br

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)  
Diretor  
ALFREDO PERES DA SILVA  
gab.denatran@mj.gov.br

Secretária Nacional de Habitação  
INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
snh@cidadades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento Institucional  
e Cooperação Técnica  
Diretora  
JÚNIA SANTA ROSA  
snh-dict@cidadades.gov.br

Departamento de Produção Habitacional  
Diretor  
DANIEL VITAL NOLASCO  
snh-dph@cidadades.gov.br

Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários  
Diretora  
MIRNA QUINDERÉ BELMINO CHAVES  
snh-duap@cidadades.gov.br

Secretária Nacional de Programas Urbanos  
RAQUEL ROLNIK  
programasurbanos@cidadades.gov.br

Departamento de Planejamento Urbano  
Diretor  
BENNY SCHASBERG  
planodiretor@cidadades.gov.br

Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial  
Diretora  
OTILIE PINHEIRO  
otiliemp@cidadades.gov.br

Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e  
Prevenção de Riscos  
Diretor  
CELSO CARVALHO  
regularizacao@cidadades.gov.br

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental  
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
sanearcidades@cidadades.gov.br

Departamento de Água e Esgotos  
Diretor  
CÉZAR EDUARDO SCHERER  
cezar.scherer@cidadades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica  
Diretor  
MARCOS MONTENEGRO  
marcos.montenegro@cidadades.gov.br

Departamento de Articulação Institucional  
Diretor  
SERGIO ANTONIO GONÇALVES  
sergioag@cidadades.gov.br

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana  
JOSÉ CARLOS XAVIER  
josecx@cidadades.gov.br

Departamento de Cidadania e Inclusão Social  
Diretor  
LUIZ CARLOS BERTOTTO  
luiz.berotto@cidadades.gov.br

Departamento de Mobilidade Urbana  
Diretor  
RENATO BOARETO  
renato.boareto@cidadades.gov.br

Departamento de Regulação e Gestão  
Diretor  
ALEXANDRE DE AVILA GOMIDE  
alexandre.gomide@cidadades.gov.br

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)  
Diretor-presidente  
JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
dir.p@cbtu.gov.br

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensub)  
Diretor-presidente  
MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
trensub@trensub.com.br



EDIÇÃO E PRODUÇÃO  
Espalhafato Comunicação

PROJETO GRÁFICO  
Anita Slade  
Sonia Goulart

FOTOS  
Arquivo MCidades

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL  
Sonia Goulart

REVISÃO  
Carla Lapenda