

Relatório 4

1. Introdução	3
2. Síntese do Sistema e da Política Nacional de Habitação a Partir de 2003 sob a Ótica dos Arranjos Institucionais e da Gestão	5
3. Estado da Arte do SNH	15
3.1 O Papel do Poder Público na Habitação	15
3.2 Estrutura Institucional e Papel dos Agentes do SNH	16
3.3 Assistência Técnica à Produção Habitacional de Interesse Social	48
3.4 Modelo Operacional Adotado para o SNHIS	55
4. Fundamentos para a Institucionalização do Sistema Nacional de Habitação	66
4.1 Descentralização	66
4.2 Articulação	68
4.3 Participação	73
4.4 Controle Social	74
5. Mecanismos de Institucionalização das Propostas	77
5.1 Relativos à Organização Institucional do Sistema Nacional de Habitação	77
5.2 Modelo Operacional Proposto	109
5.3 Relativos aos Recursos	111
6. Bibliografia	116
7. Equipe Técnica	122
8. Anexos	124

1. Introdução

A quarta etapa dos trabalhos da consultoria corresponde ao **Produto 4** do Contrato nº 470003921, Ref. BID Nr: 4000007130, BRA/00/019, Habitar Brasil/BID, intitulado **Definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes**. É resultado de uma série de atividades com grupos e segmentos que subsidiaram boa parte das propostas e definições adotadas neste trabalho. Dentre estas, destacam-se os debates específicos realizados nos cinco Seminários Regionais, com intensa participação dos níveis subnacionais, especialmente dos estados. Também subsidiaram o trabalho da consultoria, as reuniões promovidas pela Secretaria Nacional de Habitação com sua equipe técnica e com convidados, consultores e representantes da Caixa Econômica Federal, em especial a reunião realizada em 17 de janeiro em Brasília.

A metodologia participativa adotada na elaboração do PLANHAB, que incorpora as manifestações e contribuições de todos os agentes e segmentos, levou a consultoria a buscar, para esta etapa da elaboração de propostas, um caminho diverso daquele tradicionalmente praticado em atividades do gênero e que implicaria em se adotar ou recomendar a adoção de modelos de arranjos institucionais pré-existentes ou baseados em fórmulas convencionais de elaboração/construção.

Eis porque o que se busca, nesta etapa, é a consolidação dos conceitos, para assim contribuir, alimentando o necessário debate que cabe travar sobre a definição das estruturas básicas, dos papéis, das estratégias e do processo de implementação do PLANHAB, no atual estágio dos trabalhos em curso.

No Capítulo 2 - Síntese do Sistema e da Política Nacional de Habitação a partir de 2003 sob a Ótica dos Arranjos Institucionais e da Gestão – descreve-se, de forma sintética, os preceitos da Política Nacional de Habitação e a forma como se tem estruturado sua gestão nos últimos cinco anos, apontando alguns gargalos nos atuais arranjos setoriais.

O Capítulo 3 – “Estado da Arte” do SNH – aborda a forma como hoje está estruturado o Sistema Nacional de Habitação, sua organização institucional e os papéis atuais que os diversos agentes desempenham no Sistema. E, em particular, o “estado da arte da assistência técnica no setor habitacional no país” mereceu um destaque neste capítulo, por sua importância para a viabilização do SNHIS.

No Capítulo 4 – Fundamentos da institucionalização do Sistema Nacional de Habitação – traça-se um apanhado dos conceitos basilares introduzidos pela Política Nacional de Habitação. Foram desenvolvidos, neste capítulo, aqueles fundamentos da PNH considerados premissas do modelo proposto neste estágio do trabalho. São eles:

- descentralização;
- articulação;
- participação; e
- controle social.

Por fim, no Capítulo 5 – Mecanismos de Institucionalização Propostos – apresentam-se propostas para discussão, decorrentes das potencialidades e dos problemas identificados nos capítulos anteriores, bem como nas análises apresentadas nos Produtos até agora elaborados, sobre os mecanismos relativos à organização institucional do Sistema, a sua gestão e, notadamente, com respeito aos recursos que serão necessários para que o SNHIS se institucionalize de forma sustentável.

2. Síntese do Sistema e da Política Nacional de Habitação a partir de 2003 sob a Ótica dos Arranjos Institucionais e da Gestão

A criação e a estruturação do Ministério das Cidades, a partir de 2003, materializam o primeiro passo na construção de um pacto nacional entre o Estado e sociedade para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, capaz de edificar cidades democráticas, justas e socialmente inclusivas, nas quais as atividades humanas possam acontecer com garantia de qualidade de vida para toda a população.

Na consolidação de uma nova relação entre Estado e sociedade, em 2003, foi institucionalizado o Conselho das Cidades e este teve a sua estrutura e composição legitimadas pela Primeira Conferência Nacional das Cidades no mesmo ano. Num longo e enriquecedor processo democrático, intensamente participativo, se realizaram conferências municipais, que levaram delegados e propostas locais às conferências estaduais, que, por sua vez, consolidaram a posição de cada estado que as transmitiram, por intermédio de delegados estaduais, à Conferência Nacional. Este processo que vem sendo regularmente mantido em conferências periódicas, contribuiu destacadamente para a consolidação de uma sistemática voltada para a participação da sociedade civil organizada em todas as instâncias governamentais dedicadas à promoção do desenvolvimento urbano, fortalecendo o Conselho das Cidades como instância institucionalizada de ratificação de políticas e de controle social da sua implementação.

Em sintonia com esse emolduramento, a Política Nacional de Habitação (PNH) já foi elaborada, ao longo do ano de 2004, com a contribuição de diversos atores e segmentos sociais, sendo aprovada, em dezembro do mesmo ano, pelo Conselho das Cidades. O principal objetivo da PNH foi o de promover a retomada do processo de planejamento no setor habitacional e garantir que, sob novas condições institucionais, se possa de fato promover, com o imprescindível êxito, o acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade a todos os segmentos da população, em especial o de baixa renda, ainda que se tenha de admitir que esse feito, malgrado a sua premência e prioridade, somente seja viável mediante um processo de implantação gradual.

A PNH prevê, em conseqüência, a implantação gradual de seus instrumentos, recursos e programas e, para tanto, foi estabelecida uma estratégia de implementação.

São instrumentos da PNH:

- **Sistema Nacional de Habitação** (formado pelos subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Mercado);
- **Desenvolvimento Institucional** dos diversos agentes públicos e privados do setor;
- **Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação**; e
- **Plano Nacional de Habitação**.

Todavia, os estudos e diagnósticos que subsidiaram a Política Nacional de Habitação apontaram problemas afetos à questão institucional, dentre os quais¹:

- os **desenhos institucionais** adotados não foram capazes de promover políticas habitacionais eficazes no Brasil;
- a **fragmentação**, a **descontinuidade** e a **desarticulação das políticas** habitacionais nas três esferas de governo, com a conseqüente pulverização de recursos entre diversos programas, produziram resultados sempre aquém das mínimas metas que precisariam ser alcançadas, malgrado as limitações de recursos para sustentá-las;
- a **implementação** das políticas habitacionais se deixou conduzir sob diretrizes confusas, dispersas e a realização de programas habitacionais acabou se dando muito mais pela iniciativa de alguns agentes promotores do que pelo incentivo de uma política nacional de habitação, desde logo não existente ou sem dimensões, estrutura e conteúdos efetivos;
- de modo geral, sobressaiu como traço comum nas administrações municipais a **divisão de competências entre quem lida com a questão habitacional e quem cuida do planejamento territorial e controle do uso do solo**, principalmente em municípios de grande porte, gerando desarticulação e desvinculação entre as decisões de políticas setoriais de produção do solo urbanizado e das moradias e as dedicadas à gestão territorial;
- as **Regiões Metropolitanas não possuem instância institucional** que articule as decisões dos governos dos estados e dos municípios envolvidos, a fim de

¹ Cadernos MCidades Habitação – 4: Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, 2004 (reimpressão: maio de 2006).

construir políticas conjuntas e objetivos comuns no enfrentamento das questões habitacionais;

- Hoje, as funções de orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), por consequência do arranjo estabelecido após a extinção do BNH, cabem ao Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão colegiado vinculado ao **Ministério da Fazenda, que comanda a aplicação dos recursos de forma divorciada do Ministério das Cidades**, que é o órgão detentor da competência de definir e implementar a PNH. Ainda sobre este tema, é de competência legal do Banco Central fiscalizar o funcionamento e os agentes integrantes do SFH, abrangendo as entidades financeiras e não financeiras. E esta fiscalização tem se restringido às entidades financeiras captadoras de recursos.
- o **mercado imobiliário brasileiro, ao longo do tempo, não tem sido capaz de ampliar a oferta de moradia em escala e velocidade compatíveis com a evolução da demanda**, até mesmo para os segmentos de renda média – os quais deveriam ser atendidos pelas instituições articuladas pela PNH, sob a cobertura do SFH –, o que tem provocado/induzido a produção de moradia por iniciativa própria da população representativa de um contingente expressivo da demanda, que acaba atuando, na maior parte das vezes, fora do mercado formal;
- persistem os problemas relativos à **qualidade da produção habitacional brasileira**: baixa qualificação e grande rotatividade da mão-de-obra afeta à produção habitacional; baixa qualidade de materiais empregados; deficiência no estabelecimento de padrões de qualidade; baixo nível de industrialização dos processos construtivos; desconhecimento pelos consumidores dos requisitos de uma habitação adequada.

Os processos culminados pela realização das Conferências, a par com os de elaboração e discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da PNH foram determinantes na mobilização dos vários segmentos envolvidos/interessados, especialmente dos movimentos populares, para que, enfim, fosse aprovado pelo Congresso Nacional o projeto de lei de iniciativa popular para a criação do SNHIS e do FNHIS. Após 13 anos de tramitação, o projeto foi aprovado em 2005, dando origem à Lei n.º 11.124. A criação do SNHIS representa um avanço para o setor, por definir a forma de articulação institucional das esferas governamentais e por garantir legalmente a participação da sociedade civil organizada no processo de planejamento e formulação da política habitacional e na definição das prioridades e investimentos.

A partir da criação do SNHIS foi estabelecido um novo ordenamento na atuação do governo federal e dos governos estaduais e municipais, ao serem definidas formas de mobilização, articulação e destinação dos recursos setoriais (por intermédio dos Fundos e dos Conselhos Gestores), ao trazer novamente ao primeiro plano o papel do planejamento habitacional integrado (consubstanciados nos planos locais articulados com os Planos Diretores) e ao estabelecer condições para que estados e municípios tenham acesso aos recursos do Sistema. E, para a sua concretização, validando o novo arranjo, também se definiram, na lei, os instrumentos políticos e gerenciais que se conformam nos requisitos de transferência de recursos do FNHIS, por intermédio de **Fundos Habitacionais geridos por Conselhos específicos, dos Planos Habitacionais e dos Relatórios de Gestão**.

O SNHIS fornece as principais diretrizes para a descentralização da execução da PNH e propicia que se consolide um pacto entre os agentes públicos do Sistema – com atribuições e papéis definidos –, que vise melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações no campo habitacional em nosso país. Este tipo de lógica ainda não foi incorporada pelos agentes, mas cabe atuar para que o órgão de coordenação nacional do Sistema se ponha a trabalhar para que esta coordenação, juntamente com o ConCidades, possa liderar o processo para que este objetivo seja alcançado.

Neste aspecto, as contribuições dos Seminários Regionais, sob o ponto de vista da abordagem e avaliação dos arranjos ou modelos institucionais existentes/predominantes e da gestão do setor, reafirmaram o diagnóstico já delineado pela PNH e apontaram as principais deficiências do Sistema, cuja superação demandará a execução de ações integradas.

Em grandes linhas, as deficiências e problemas apontados nos Seminários Regionais podem ser condensados nos seguintes pontos, cuja superação envolve ações estratégicas:

- **falta de capacidade das instâncias subnacionais** para a gestão de política habitacional e para o gerenciamento de ações integradas e de provisão de habitações, fazendo-se necessários investimentos voltados para o desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pela questão habitacional. Sobressai dessa constatação o fato de que, de modo geral, os arranjos/modelos institucionais do setor habitacional nos estados e municípios não procedem de modelos previamente concebidos e planejados para atender à demanda do setor ou para superar o déficit habitacional, preponderando os fatores políticos nessa

definição, assim entendidos os acertos e acordos destinados à composição/preenchimento das estruturas governamentais em busca de sustentação de governo perante os desafios determinados pelas correlações de forças partidárias, não se atribuindo o peso devido aos aspectos voltados para os desafios da governança;

- **desenhos dinâmicos de estruturas nas administrações públicas**, o que faz com que, em face da contínua mudança, se estabeleçam desalinhamentos nas estruturas e prejuízos na interlocução entre as esferas governamentais e até mesmo no interior de uma mesma esfera;
- **ocorrência de relações intragovernamentais e modelos institucionais inadequados nas instâncias subnacionais**, ou seja, quem promove, implementa ou executa a política nem sempre tem as atribuições para tanto e quem as têm, nem sempre as exerce. Este é o caso de alguns órgãos da administração indireta que não só executam os programas e projetos habitacionais, mas, na ausência de um órgão da administração direta que exerça as atribuições estratégicas na definição da política setorial, também exercem este papel definindo prioridades de investimento e modelando programas de provisão;
- a **promoção da política habitacional**, com freqüência, vem sendo realizada, nas instâncias subnacionais, **por diversos órgãos, de diferentes hierarquias e setores**, com recursos diversificados, diretrizes diversas ou mesmo conflitantes e sem coordenação, o que gera intervenções descoordenadas e com prioridades diferentes em um só território;
- em geral, **mesmo tendo como competência concorrente**, de acordo com a norma constitucional, **a definição de diretrizes e políticas setoriais em sua esfera**, como ocorre com a área habitacional e da infra-estrutura urbana, **municípios e estados não o fazem**. Em decorrência, as prioridades da ação governamental, nessas esferas, são estabelecidas quase sempre pelos programas de provisão de moradias ou pelas modalidades e condições estabelecidas por outras fontes de financiamento, em âmbitos superiores. Este fato favorece a que as políticas e as estruturas se tornem pouco perenes e instáveis;
- cenário de frágil institucionalidade agravado pela escassa **cultura técnica e gerencial** que caracteriza as instâncias subnacionais. Há necessidade de qualificar recursos humanos, tecnológicos e ampliar o suporte organizacional e

material, além de dar acesso à informação para torná-los adequados às necessidades do setor;

- **freqüente ausência de visão regional ou metropolitana** nas políticas estaduais, com os seus órgãos de desenvolvimento regional e metropolitano fragilizados;
- debilidade das instâncias de representação e participação da sociedade civil organizada: **conselhos despreparados e desestruturados**, atribuições pouco definidas; duplicidade e sobreposição de atribuição entre conselhos; falta de rebatimento efetivo das decisões destas instâncias nas políticas locais;
- **dificuldade de coordenação das fontes de recursos** e das parcerias no financiamento do setor, levando à dispersão e ao desperdício na ação governamental;
- necessidade de se **simplificar**, sem prejuízo do rigor no controle público e na precisão técnica, **o acesso à sistemática e aos procedimentos/requisitos** a serem atendidos por parte de agentes e instâncias executoras dependentes e/ou interessadas na obtenção de recursos federais. Além disto, pequenos municípios, movimentos sociais, associações e cooperativas dependem da ampliação das alternativas de acesso às sistemáticas de programas, pois as hoje existentes pressupõem recursos tecnológicos e organizacionais nem sempre acessíveis a estes agentes.

A partir de 2006, o Ministério das Cidades, órgão gestor do SNHIS, iniciou a estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Promoveu a "Campanha Direito à Moradia", com o objetivo de mobilizar os governos locais e organizações da sociedade civil para a implementação e estruturação do SNHIS e do FNHIS². Como resultado desta mobilização, até 13 de fevereiro de 2008, todas as 27 unidades da federação e 5.015 municípios brasileiros (90,1%) haviam apresentado ao Ministério das Cidades o Termo de Adesão ao SNHIS, pré-requisito para o ingresso no Sistema.

Os Seminários Regionais também apontaram problemas diretamente vinculados ao estágio atual de implantação do Sistema. Estes pontos parecem indicar haver prioridade

² A campanha realizou, entre maio e agosto de 2006, dezesseis "Oficinas de Sensibilização para Adesão ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS)" nos principais centros regionais do país, que contaram com a participação de prefeituras, governos de estados, movimento popular e entidades da sociedade civil. Depois disto, o MCidades continuou a promover distribuição do "Kit Direito à Moradia", que reúne publicações com o objetivo de apoiar e orientar os governos locais e demais agentes sociais que atuam no setor habitacional.

na ação dos gestores para que se alcance um patamar no qual a qualidade dos instrumentos também seja avaliada e não apenas o cumprimento ou não de requisitos legais. Os pontos mais presentes nos Seminários foram:

- o **atraso no cumprimento das exigências legais** para participação no SNHIS e para acesso aos recursos do Sistema;
- a **fragilidade inicial na constituição e funcionamento dos fundos e dos conselhos gestores** (instrumentos exigidos como requisitos para acesso aos recursos do FNHIS) já criados, tornando necessária a qualificação gradual destes instrumentos;
- a **criação** – no âmbito da União, mas se repetindo nas demais instâncias federativas – **de fundos habitacionais de natureza contábil**, de origem orçamentária, **que não são capazes de assegurar a oferta de recursos regulares e em fluxo constante** para implementação da Política e do Sistema Nacional de Habitação;
- a existência de **fundos e fontes diversificadas** para o financiamento do setor da habitação de interesse social, se convertendo em um **desafio adicional para a coordenação e monitoramento das ações** do SNHIS;
- as **dificuldades que persistem para a elaboração dos Planos Habitacionais** estaduais e municipais, enfatizando a necessidade de se buscar garantir, de maneira gradual, não apenas a sua feitura mas a obtenção de uma qualidade mínima das diretrizes, objetivos, conteúdos e estratégias de execução contempladas por esses planos;
- a **insuficiência de estrutura organizacional, quadros técnicos e gerenciais** nas três esferas governamentais, prenunciando dificuldades para implementar, monitorar e avaliar o PLANHAB;
- a **premente necessidade de que a CEF aumente suas capacidades organizacionais**, notadamente nos aspectos dos recursos humanos e físicos, para ampliar seu potencial de atendimento com a devida tempestividade e para melhor orientar municípios com baixa capacidade administrativa, bem como os movimentos sociais, associações e cooperativas pouco qualificados para estes fins ou fragilmente estruturados, porém com capacidade de atuação em papéis que lhes dizem respeito e que são pertinentes e adequados aos objetivos da

PNH, especialmente em sua atuação direta junto à população objeto de atendimento.

Este diagnóstico indica que, dentre os primeiros desafios de muito curto prazo que o Ministério das Cidades enfrentará na implementação da PNH, está o de assegurar a efetiva integração de estados e municípios ao SNHIS, o que depende da criação de fundos e conselhos gestores e do desenvolvimento dos planos habitacionais locais e estaduais. Apesar de terem aderido ao Sistema 90% dos municípios e a totalidade dos estados brasileiros, em grande parte em decorrência da campanha coordenada pelo MCidades, a grande maioria dos municípios ainda não cumpriu as condições legais exigidas para que se integrem ao Sistema e acessem efetivamente seus recursos. Ou seja, a maior parte dos municípios ainda não constituiu seu conselho e seu fundo, nos moldes estabelecidos pela legislação, e não elaborou o seu plano habitacional.

Levantamento realizado pela CEF em fevereiro deste ano, junto aos 1.954 municípios selecionados para realizar ações com os recursos do FNHIS em 2007 e 2008 – e que, apesar de parcial, indica uma tendência –, revela que, passados quase dois anos do início da campanha de adesão, 72 municípios ainda não haviam aderido formalmente ao Sistema, pouco mais de 5% têm conselho constituído, aproximadamente o mesmo percentual possui fundo habitacional e somente 0,25% está com seus planos habitacionais elaborados.

Como parte da estratégia de consolidação do SNHIS, a partir de 2007, a Secretaria Nacional de Habitação criou uma linha de apoio financeiro a estados e municípios para a elaboração dos planos de habitação de interesse social. Em dois anos de programa, serão 12 estados e 1.107 municípios os que contarão com recursos federais para este fim.

A partir do ano de 2007, a Secretaria Nacional de Habitação avançou na mobilização estratégica de estados e municípios no intuito de aproximar a gestão federal das esferas subnacionais e estruturar formas institucionalizadas de negociação e pactuação com estas esferas. Fazem parte desta iniciativa o processo de negociação com estados e municípios para a distribuição dos recursos federais do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), coordenado da Casa Civil da Presidência da República e orientado pela Secretaria Nacional de Habitação, e, também, a agenda de reuniões mensais, iniciada em 2007, mantida pela Secretaria Nacional de Habitação com o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU).

Um diagnóstico preciso e permanentemente atualizado das capacidades administrativas dos estados e municípios participantes do SNHIS será um instrumento essencial para que o governo federal possa verificar o estágio alcançado por cada ente subnacional e estruturar um plano de capacitação a eles dirigido. Os estudos recentemente concluídos pelo CEM/CEBRAP para a Secretaria Nacional de Habitação³ revelam um inédito primeiro conjunto de informações sobre o tema.

A médio e longo prazo, o alcance dos objetivos da PNH, dentre os quais se encontra o de *“universalizar o acesso à moradia digna no prazo definido no PLANHAB”*, dar-se-á por meio do estabelecimento de condições que assegurem a implementação do Sistema Nacional de Habitação, e de suas ações e dos serviços daí decorrentes, de forma integrada e articulada, por todos os agentes envolvidos. Outros objetivos importantes do ponto de vista institucional são *“fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados”* e *“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 a sustentabilidade da PNH”*. Com relação a este fortalecimento, o desenvolvimento institucional é colocado como uma diretriz estratégica da PNH, a qual terá como resultados:

- participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação da PNH;
- efetiva criação de fundos e planos habitacionais nos estados, Distrito Federal e municípios;
- criação e aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, modernização organizacional, capacitação técnica dos agentes públicos e privados e atualização do quadro legal-normativo;
- constituição, junto às diferentes instâncias de gestão e promoção da política pública de habitação de interesse social, de quadros de agentes capacitados com relação à formulação e gestão de políticas, à participação e controle social e à gestão da implantação das ações e serviços.

Nesse sentido, é fundamental definir ou ratificar arranjo, estabelecer os papéis de cada ator e criar as estruturas e mecanismos institucionais necessários à efetivação da

³ “Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros e Déficit Habitacional” e “Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional”, CEM/Cebrap (Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), 2007.

implantação do Sistema Nacional de Habitação, com todos os seus instrumentos, de acordo com as estratégias já predefinidas na própria Política. Dentre os mecanismos institucionais fundamentais destacam-se o estabelecimento de um pacto para melhorar a eficácia das ações habitacionais no país e a otimização dos investimentos, com ações integradas entre os três níveis governamentais, a iniciativa privada e a sociedade civil.

É importante também considerar que será necessário um processo de transição, uma vez que se parte de estruturas institucionais já estabelecidas, provenientes de modelos herdados de diversas transições político-administrativas ou híbridos de vários modelos anteriormente implantados, em fase de transição, que estão vinculados a programas e projetos habitacionais viabilizados por formas de procedimentos adotados por ações de políticas e/ou programas habitacionais em curso nos três níveis de governo. Essa situação atual não pode ser desconsiderada, interrompida ou alterada radicalmente sem causar desarranjos nas estruturas em vigor e paralisações indesejadas.

3. Estado da Arte do SNH

3.1 O Papel do Poder Público na Habitação

Desde os primórdios da intervenção do estado brasileiro no campo da habitação, consumando uma trajetória que remonta pelo menos à criação pelo governo federal da Fundação da Casa Popular e, um pouco após, através do ingresso dos institutos de aposentadorias e pensões das várias categoriais setoriais de trabalhadores assalariados, o poder público, em seus vários níveis, patrocinou ou desenvolveu diretamente programas e ações habitacionais em vários âmbitos, atuando com mais intensidade em determinados períodos e menos em outros. No entanto, as ações públicas realizadas, mesmo no período mais incisivo da presença estatal, representado pela criação e funcionamento do Banco Nacional da Habitação (1964/1086), não conseguiram alcançar resultados, quantitativos e qualitativos que permitissem antever o encaminhamento de soluções e respostas à altura da escala e complexidade do problema, sequer prenunciando o equacionamento dos seus aspectos mais agudos e relevantes. Estes, ao contrário, somente se acumularam, acabando por redundar no déficit de gigantesca magnitude com que se depara o PLANHAB, postado diante deste déficit como uma espécie de marco de partida para os diagnósticos e prognósticos que demarcam as características principais e os enormes desafios com que se depara a PNH, conforme, aliás, já foi contextualizado no Produto 2 deste trabalho.

No processo de provisão habitacional, o setor público, independentemente do tipo de protagonismo que esteja cumprindo, tem sempre um papel de enorme relevância a desempenhar, cujos objetivos finais devem culminar na produção das melhores e mais adequadas respostas às necessidades sociais diagnosticadas. As soluções devem assegurar que essa oferta se realize com total observância aos preceitos do interesse público, sem privilégios de qualquer espécie, em atenção aos direitos dos cidadãos expressos na sua demanda por moradias dignas. Devem também coibir qualquer abuso por parte dos diferentes atores presentes no processo de provisão, garantindo a busca da equidade nas soluções promovidas sob as diretrizes da política. E é atribuição precípua do setor público promover soluções em adequada articulação com os demais parâmetros da intervenção pública que dizem respeito à sustentabilidade dos projetos, face aos requisitos socioeconômicos e ambientais, os quais exigem a disponibilização de informações sobre as condições de execução, solicitam meios para o pleno exercício do controle social sobre os programas e projetos propostos pela política setorial, etc.

Esses enfoques, uma vez efetivamente contemplados, reforçam os requisitos relativos à necessidade de que a ação do setor público seja conduzida com competência, responsabilidade, eficiência e eficácia, ao lado de ser referenciada pela elaboração de planos, programas e projetos cuja fonte geradora esteja situada na PNH, no PLANHAB e nas instituições integrantes do SNH e do SNHIS.

O papel do Estado, no Brasil, a exemplo de muitos países que igualmente realizaram reformas, sofreu e ainda vem se submetendo a profundas alterações. Em algumas áreas e setores, os avanços dos processos de concessões e privatizações, sob ativa regulação pública se encontram de tal modo consolidados que não se cogita ou imagina mudanças que devolvam a sua gestão e a produção dos bens públicos ou serviços prestados à intervenção direta da esfera estatal. Em outros setores e áreas também se está avançando em direção semelhante, já estabelecendo para o Estado um papel menos de executor direto, e reforçado o seu papel de agente regulador e articulador dos meios institucionais, legais, financeiros e de estímulos tecnológicos para que agentes públicos não estatais ou da esfera privada se responsabilizem pela execução dos componentes da política diretamente relacionados com o atendimento aos cidadãos, em especial com relação à população de baixa renda, portanto de maior vulnerabilidade social.

Esta conceituação de papéis já foi explicitada no Projeto Moradia (ver Produto 2 - item 6.2.1), no qual o Ministério das Cidades *“não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, estados e municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e locais da política habitacional”*.

3.2 Estrutura Institucional e Papel dos Agentes do SNH

O Sistema Nacional de Habitação tem seu desenho institucional composto por uma instância central de planejamento, coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades – o gestor do SNH – e pelo Conselho das Cidades, ao qual cabe acompanhar e avaliar a implementação do Sistema e de seus instrumentos.

Ademais, está previsto que esta instância central coordene e oriente tanto as ações do Sistema de Mercado quanto do Sistema de Interesse Social.

Articulam-se com a coordenação central diversos agentes específicos do SNHIS, os quais podem ser classificados a partir de suas funções no sistema em:

- Agentes de Controle Social e de Participação:
 - ✓ Conselhos Gestores dos FHIS nacional, estaduais e municipais; e
 - ✓ Conselhos e Conferências Estaduais e Municipais de Política Urbana e Habitacional.
- Instâncias Gestoras e Promotoras Subnacionais:
 - ✓ Secretarias, órgãos e instituições públicas estaduais, regionais e metropolitanas;
 - ✓ Secretarias, órgãos e instituições públicas municipais;
- Conselhos Intervenientes:
 - ✓ Conselho Curador do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social);
 - ✓ Conselho Curador do FGTS;
 - ✓ Conselho Deliberativo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

São agentes específicos do SNH de Mercado:

- Conselho Monetário Nacional (CMN);
- Banco Central do Brasil (BACEN).

São atores comuns aos dois subsistemas de Interesse Social e de Mercado:

- Caixa Econômica Federal (CEF);
- Agentes promotores (privados e públicos não estatais);
- Agentes técnicos e prestadores de serviços;
- Agentes financeiros.

O Sistema Nacional de Habitação encontra-se em estágio de implantação. Alguns dos agentes listados acima ainda deverão ser instituídos. Outros terão que ser potencializados para desempenharem o papel a eles destinado no Sistema; enquanto alguns deverão ser mais bem articulados para exercerem suas funções a partir de objetivos comuns e complementares.

Com relação aos sub-sistemas, avanços importantes foram conseguidos nos últimos anos no Sistema de Habitação de Mercado, principalmente com relação ao marco regulatório que permitiu uma mudança de cenário.

Como consequência, houve e uma maior segurança por parte dos investidores em apostar no mercado e a consequente ampliação dos investimentos. No entanto, comparando a relação entre crédito imobiliário e PIB com outros países, o Brasil ainda é um dos últimos⁴. Porém, do ponto de vista institucional, o mercado aproveitou o momento econômico favorável para re-arranjar o sistema aprimorando as condições de financiamento, a legislação e, principalmente, a sinergia entre os agentes financeiros e os incorporadores e produtores.

Os agentes que compõem o Sistema, bem como as suas funções e competências específicas, são detalhados a seguir.

3.2.1 Instância Central de Coordenação, Gestão e Controle do SNH

Compõem a instância central de planejamento, coordenação, gestão e controle o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades.

3.2.1.1 Ministério das Cidades

Para o Sistema Nacional de Habitação, o Ministério das Cidades é responsável por:

- formular a PNH e estabelecer suas diretrizes, prioridades e estratégias;
- compatibilizar a PNH com as demais políticas setoriais;
- elaborar o marco legal da PNH e do Sistema Nacional de Habitação;
- definir critérios e regras para aplicação de recursos do Sistema Nacional de Habitação (incluindo a política de subsídios);
- elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;
- instituir e manter um sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle do Sistema Nacional de Habitação;
- estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implantação das ações;

⁴ Fonte: Associação Hipotecária Espanhola

- realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados das ações.

Com relação ao Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social, além das atribuições relativas ao Sistema Nacional de Habitação, o Ministério é responsável também por:

- estabelecer os instrumentos de implementação da PNHIS e dos Programas de HIS, ouvido o ConCidades;
- incentivar estados, DF, regiões e municípios à adesão ao SNHIS (em especial, à criação de conselhos);
- acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;
- gerir o FNHIS, avaliando seus resultados e apresentando-os ao CGFNHIS;
- celebrar termos de adesão junto aos estados, DF e municípios;
- estabelecer critérios para a seleção de propostas formuladas por estados, municípios e DF;
- fornecer meios necessários para que o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Curador do FDS exerçam suas competências;
- consignar recursos ao FNHIS para execução das ações de HIS;
- realizar o processo de seleção das propostas apresentadas pelos proponentes/agentes executores;
- descentralizar para a CEF os créditos orçamentários e financeiros do FNHIS;
- manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução e acompanhamento das ações.

Para o Subsistema Financeiro de Habitação de Mercado, além das atribuições relativas ao Sistema Nacional de Habitação, o Ministério é responsável também por:

- propor mecanismos que contribuam para dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário);
- acompanhar e participar das deliberações do CMN acerca da regulação do SFH;

- criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao CMN e ao BACEN, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes de natureza não financeira do Sistema Financeiro da Habitação.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades é o órgão que tem por atribuição cumprir a maior parte destas responsabilidades, ficando excluídas somente aquelas atribuições de caráter mais administrativo e burocrático vinculadas à administração de recursos financeiros e humanos, à gestão financeira de contratos e à orientação e resolução de questões jurídicas. A Secretaria *“é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia”*. Para tanto, deve desenvolver e coordenar *“ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais”*. Cabe ainda à Secretaria *“coordenar e apoiar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades”*.⁵

Para atender a estas atribuições, a Secretaria Nacional de Habitação conta hoje em sua estrutura com três departamentos: Produção Habitacional; Urbanização de Assentamentos Precários; e Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica.

De criação recente e formado a partir da reduzida estrutura e do pequeno quadro técnico e administrativo da extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), o Ministério das Cidades – e, por conseguinte, a Secretaria Nacional de Habitação – ainda não conta com a estrutura organizacional e os recursos humanos, materiais e tecnológicos compatíveis com as competências e atribuições que lhe foram designadas, ressaltando que, ao lado das ações que cabe a esse órgão promover, seja dada a devida atenção e se atue com vistas a, efetivamente, dotá-lo das condições requeridas para tanto.

3.2.1.2 Conselho das Cidades

Ao Conselho das Cidades, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, cabe⁶:

⁵ FONTE: Sítio eletrônico do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/>), acessado em 5.4.2008.

⁶ FONTE: Decreto n.º 5.031/2004.

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

O ConCidades reúne-se regularmente desde abril de 2004, por convocação do Ministro das Cidades. Nesses quatro anos, o conselho realizou 14 reuniões ordinárias, o que denota que o seu trabalho não é ocasional, obedecendo a uma frequência e regularidade decorrentes de uma pauta cujo conteúdo, a par da relevância que o caracteriza, reflete um estágio avançado do debate e das demandas colocados amplamente pela sociedade e por seus segmentos ali representados.

O ConCidades é órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, com representação de todos os segmentos da sociedade relacionados ao desenvolvimento urbano. Todavia, esse caráter deliberativo é restrito, pois o Conselho decide com autonomia unicamente sobre seu próprio funcionamento e regimento interno. No restante, se limita a baixar recomendações e orientações sobre matérias de sua alçada e à aprovação de propostas que estão sujeitas à conveniência e disponibilidade financeira e técnica do poder executivo federal. Cabe, portanto, ao MCidades, e aos órgãos para os quais as resoluções são dirigidas, a decisão de acatá-las ou não. Entretanto, sob a perspectiva da transparência e da publicidade do processo decisório, o Conselho representa um avanço, pois o executivo federal pode ser instado a responder a qualquer momento por decisões tomadas que sejam contrárias à posição do Conselho. E ainda, indo mais além do que o limite de alcance das resoluções ali formuladas, o processo de discussão e de deliberação das matérias no Conselho está levando a que essa instância vá se firmando como o mais importante fórum de negociação e pactuação entre o Ministério e a sociedade civil organizada⁷.

⁷ O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, assegura ao Conselho capacidade de deliberar sobre: (i) o regimento interno; (ii) proposição de programas e estudos, que são submetidos à avaliação do poder executivo sobre a conveniência e a disponibilidade financeira; (iii) orientações e recomendações em desenvolvimento urbano e sobre a aplicação do Estatuto das Cidades; e (iv) proposição de diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades, que também são submetidos à avaliação do poder executivo sobre a conveniência e/ou as possibilidades técnico-financeiras.

Em relação à PNH, o Conselho tem atribuições centrais especialmente no que tange à definição de prioridades, estratégias, instrumentos e normas.

O Conselho é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, nove observadores representantes dos governos estaduais de unidades da federação que possuem Conselho das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis.

O ConCidades é “*assessorado por quatro Comitês Técnicos, relacionados às políticas setoriais de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão do Solo Urbano*”. Os Comitês “*possuem a finalidade de subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do ConCidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, entre outras. São compostos por, no máximo, 50 representantes, respeitada a proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do ConCidades*”.⁸

O ConCidades é pautado pelos resultados recolhidos na Conferência Nacional das Cidades (e esta se constitui no local onde são desembocam dos resultados produzidos pelas Conferências estaduais e municipais preparatórias). Sob o ponto de vista do alcance que se busca assegurar à participação em âmbito nacional e ao seu caráter federativo, o processo assim descrito se constitui na peça central do modelo, consagrado pela realização periódica dessas Conferências, nos três níveis de governo – as municipais e estaduais que consolidam os subsídios locais e supralocais e a nacional, na qual as contribuições e reivindicações de todas as regiões do país se congregam.

Neste último evento, reúnem-se delegados nacionais de todos os segmentos sociais, que elegem os membros do ConCidades. Neles, se debatem os grandes temas e questões urbanas brasileiras e se definem diretrizes a partir das quais o Conselho orientará suas deliberações e que embasarão os processos de discussão regionais e locais.

As duas primeiras conferências nacionais reuniram 2.095 (2003) e 1.820 (2005) delegados representando todos os segmentos sociais e oriundos de todos os estados do país. Ambas deram início às primeiras discussões sobre a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e as políticas setoriais. A 3ª Conferência,

⁸ FONTE: Sítio eletrônico do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/comites-tecnicos>), acessado em 5.4.2008.

realizada em novembro de 2007, contou com 2.513 participantes, sendo 2.040 delegados. Teve como lema “Desenvolvimento Urbano com participação popular e justiça social” e como tema “Avançando na gestão Democrática das Cidades”. A preocupação central da 3ª Conferência foi “*continuar com a construção da PNDU para o país, sem deixar de abordar temas centrais relacionados ao cotidiano da gestão do poder público nas três esferas de governo*”⁹.

3.2.2 SNHIS – Agentes de Controle Social e de Participação

O estabelecimento de instâncias institucionalizadas que exerçam o controle social é um dos elementos basilares da PNH. É importante enfatizar que, devido a sua importância estrutural, a instituição desses agentes junto às instâncias subnacionais tornou-se um dos condicionantes para o acesso aos recursos do FNHIS.

São agentes de controle social do Sistema Nacional de Habitação o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no âmbito federal e os conselhos estaduais e municipais no âmbito subnacional.

3.2.2.1 Conselho Gestor do FNHIS

O Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), também integrante da estrutura do Ministério das Cidades, é órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do poder executivo e por representantes da sociedade civil. A ele cabe:

- estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a Política, a Lei n.º 11.124/2005 e, ainda, as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Habitação e pelo Conselho das Cidades;
- aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais concernentes aos recursos do FNHIS;
- deliberar sobre as contas do FNHIS;
- dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;
- aprovar seu regimento interno.

⁹ FONTE: Sítio eletrônico do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/3a-conferencia-das-cidades>), acessado em 5.4.2008.

As competências deste Conselho são, portanto, específicas, direcionadas ao controle social do FNHIS. Não disputam com as funções e competências do ConCidades, descritas anteriormente, e nem se sobrepõem a elas.

De acordo com a Lei n.º 11.124/2005, a composição do Conselho Gestor é paritária e seus 24 membros devem ser escolhidos entre os integrantes do Conselho das Cidades. Eles representam a administração pública federal (com doze representantes) e organizações da sociedade civil (com outros doze representantes: quatro representantes de entidades vinculadas aos movimentos populares, três de entidades vinculadas aos trabalhadores, três de entidades da área empresarial, um da área acadêmica, profissional ou de pesquisa e um de ONG).

Diferentemente do Conselho das Cidades, o CGFNHIS não conta com assessoria de um Comitê Técnico, recebendo apoio técnico e administrativo, para o exercício de suas atribuições diretamente da Secretaria Nacional de Habitação. É de se assinalar, que desde sua instituição, esse órgão tem funcionado com regularidade.

3.2.2.2 Conselhos Gestores de Fundos Estaduais e Municipais

A Lei n.º 11.124/2005 estabelece que, para poderem ser beneficiários da aplicação descentralizada dos recursos do SNHIS, estados e municípios devem aderir ao Sistema, o fazendo por meio da constituição de fundos e conselhos gestores, em moldes idênticos aos do fundo e do conselho gestor nacional. De igual maneira, esses conselhos gestores descentralizados (compostos pela sociedade civil e pela administração pública) são responsáveis por gerir os recursos desses fundos de forma democrática e transparente.

De acordo com a lei do SNHIS, observadas as normas emanadas pelo CGFNHIS, caberá aos conselhos gestores subnacionais:

- fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimentos dos beneficiários dos programas habitacionais;
- promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS;

- dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios;
- promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Conforme orienta o *Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios – SNHIS*¹⁰, os conselhos gestores locais devem ter natureza participativa, garantindo o princípio democrático da escolha de seus membros e a proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares, podendo ser aproveitados os conselhos setoriais afins, desde que suas competências e composição sejam adequadas às condições estabelecidas pela lei de criação do FNHIS.

Estudos realizados pelo CEM/CEBRAP¹¹ para o Ministério das Cidades, com dados do ano de 2004, indicaram que, em uma amostra de 5.500 municípios, somente 6,4% (355) possuíam conselho gestor de fundo. E, com dados do primeiro semestre de 2007, o estudo aponta que, dentre as 19 unidades da federação que responderam a estes itens em questionário, nove estados possuíam conselho gestor de fundo.

Os dados levantados pela CEF referentes aos 1.954 municípios selecionados na sistemática 2007 e 2008 do FNHIS parecem corroborar a atualidade dos indicadores do estudo CEM/CEBRAP, ou seja, que é bastante significativo o número de entes subnacionais que ainda não constituíram legalmente seus fundos e conselhos gestores. (ver item “2. Síntese do Sistema e da Política Nacional de Habitação a partir de 2003 sob a Ótica dos Arranjos Institucionais e da Gestão”)

Além disto, agentes governamentais de alguns estados e municípios estão propondo e aprovando leis que não asseguram a participação e o controle social conforme estabelecidos na lei do SNHIS. Uma interpretação específica da Lei n.º 11.124/2005 tem motivado a constituição de conselhos gestores que não respeitam a proporcionalidade de participação dos movimentos populares e o caráter democrático da escolha de seus membros expressas na lei. Em geral, as leis aprovadas garantem a paridade entre os

¹⁰ “Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS – Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios”, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, abril de 2006.

¹¹ “Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros e Déficit Habitacional” e “Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros”- Centro de Estudo da MetrÓpole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), 2007.

segmentos, mas remetem para decreto regulamentador a distribuição entre os segmentos e a definição da representação institucional da sociedade civil.¹²

Diante do cenário assim configurado, fica evidente que uma avaliação mais minuciosa sobre a forma como estão sendo constituídos os conselhos e os fundos locais terá de ser feita, para que se verifique se haverá ou não garantia da gestão democrática no uso e destinação dos recursos do FNHIS, com participação dos diferentes segmentos da sociedade, para que se assegure controle social e transparência nas decisões e procedimentos em todas as esferas governamentais.

Esse aspecto se tornará tão mais relevante quanto se espera que os recursos que serão destinados ao FNHIS, em face das expressivas metas contempladas pelo PLANHAB, tornar-se-ão cada vez mais volumosos. Num contexto de crescentes transferências “fundo a fundo” que se pode vislumbrar, cabe recomendar que o Ministério das Cidades se valha do seu papel de ente superior e coordenador de todo o SNH e SNHIS para induzir, mediante orientação e assistência técnica precisas, à constituição dos fundos regionais e locais em sintonia com os critérios participativos estipulados pela lei, sob pena das instâncias subnacionais não terem acesso às transferências a que fariam jus.

E, tendo em vista o ainda pequeno número de municípios e estados que já constituíram legalmente seus conselhos gestores e seus fundos, é ainda possível para o Ministério das Cidades incentivar e reorientar os governos locais sobre a matéria.

3.2.2.3 Conselhos e Conferências Estaduais e Municipais de Política Urbana e Habitacional

O controle social local das políticas habitacionais deve ser exercido pelos conselhos estaduais e municipais de política urbana e/ou habitacional e pelas demais instâncias de participação no processo e formulação e execução das políticas. Os conselhos integram a estrutura do sistema habitacional para garantir a legitimidade das políticas e o controle social sobre decisões de governos nas ações de enfrentamento e solução do déficit habitacional local.

¹² A Lei n.º 12.801/08 do Estado de São Paulo, recentemente promulgada, é um exemplo. A lei paulista cria o Conselho Estadual de Habitação, cujas principais atribuições são as de propor, promover e acompanhar a execução da política habitacional do estado e cuja composição atende aos preceitos da Lei do SNHIS. Cria também o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social juntamente com um Conselho Gestor, composto de forma paritária por órgãos e entidades do poder executivo e representantes da sociedade civil. Entretanto, a lei não assegura de forma explícita ao Conselho Gestor do FPHIS a proporcionalidade de ¼ dos representantes para os movimentos populares, ficando os preceitos de controle social e participação na gestão dos recursos do fundo, definidos pela lei federal, condicionados ao que for disposto em um ou mais decretos regulamentadores de iniciativa do Executivo estadual.

Além do controle social, os conselhos possibilitam a participação e integração da sociedade no SHIS, ao debater e aprovar as políticas locais e as prioridades na aplicação dos recursos, bem como ao exercer o controle de sua aplicação.

Os estudos sobre as capacidades administrativas de estados e municípios realizados pelo CEM/CEBRAP para o Ministério das Cidades indicaram que, no tocante ao controle social sobre a definição de políticas e planos habitacionais – ou seja, a existência de conselhos voltados à política setorial –, a realidade não é diferente da encontrada em relação aos conselhos gestores de fundos. Somente 385 municípios, dentre os 5.500 municípios da amostra, possuíam este tipo de conselho em 2004, o que representa 7% do universo estudado. Com relação aos estados, a resposta aos questionários aplicados no primeiro semestre do ano de 2007 aponta que 13 dentre os 19 estados que responderam aos itens relativos à matéria possuem conselho de política setorial. Estados e municípios tratam da habitação em conselhos específicos ou de maneira integrada a outras temáticas afins, ou seja, conselhos de desenvolvimento urbano, de desenvolvimento social, econômico, etc.

Tendo em vista que os dados municipais avaliados referem-se ao ano de 2004 e considerando-se que a nova lei do FNHIS tenha tido reflexos sobre a constituição de novos conselhos e, portanto, sobre o aumento no percentual de municípios e estados que possuem conselho, tanto de política quanto gestor de fundo, é recomendável que sejam feitos novos levantamentos para que se obtenham dados mais recentes.

Os estudos do CEM/CEBRAP analisaram a presença (ou não) dos conselhos. Entretanto, não fez parte de seu escopo avaliar a qualidade e efetividades destes conselhos. Sabe-se pela experiência que muitos destes conselhos não são acionados pelos governantes com a regularidade requerida, ou não são plenamente ouvidos em suas recomendações ou, ainda, não possuem estrutura ou capacidade técnica para subsidiar a tomada de decisão dos conselheiros.

Os Seminários Regionais do PLANHAB, promovidos em 2007, apontaram também como problema a ausência de uma forma institucionalizada de relacionamento e de interação dos conselhos estaduais e municipais com o Conselho Nacional das Cidades, o mesmo acontecendo entre os conselhos municipais em relação aos estaduais. Outro ponto identificado como problema: a forma desarticulada como atuam os vários conselhos que tratam, diretamente ou em suas interfaces, da problemática habitacional. Os conselhos de política urbana, de habitação e de meio ambiente atuando em uma mesma cidade ou

estado, emanam políticas, diretrizes e resoluções freqüentemente desarticuladas e não raro conflitantes.

No que se refere ao processo socialmente amplo de discussão sobre as temáticas urbanas, há as conferências realizadas nos estados e municípios, que trazem à pauta as questões locais e regionais que afetam mais diretamente aos segmentos e acontecem, em seqüência, como preparatórias para a Conferência Nacional das Cidades.

O quadro a seguir apresenta os dados gerais relativos às conferências preparatórias estaduais e municipais realizadas nos anos de 2003, 2005 e 2007.

Quadro 1: Conferências Estaduais e Municipais Preparatórias

Dados	1ª Conferência	2ª Conferência	3ª Conferência
Total de Conferências Municipais	1.427	869	1.554
Total de Conferências Regionais	185	243	150
Total de Municípios que participaram das Etapas Preparatórias	3.457	3.120	3.277
Total de Conferências Estaduais	27	27	27

FONTE: Ministério das Cidades¹³
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia

3.2.3 SNHIS – Instâncias Gestoras Subnacionais

Entende-se por instâncias gestoras os governos federal, estaduais e municipais responsáveis pela gestão do SNHIS em sua esfera correspondente, mediante o exercício de funções de planejamento, coordenação, articulação, negociação, monitoramento e avaliação. São, portanto, gestores do SNHIS os Secretários Municipais e Estaduais de Habitação (ou as secretarias que têm esta atribuição) e o Ministro das Cidades.

3.2.3.1 Secretarias, órgãos e instituições públicas estaduais e metropolitanas

A lei do SNHIS atribui aos estados os seguintes papéis:

¹³ FONTE: Sítio eletrônico do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades>), acessado em 10/4/2008.

- atuar como articuladores das ações do setor habitacional, promovendo a integração entre os planos municipais, estaduais e de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação;
- dar apoio aos municípios para implantação dos seus programas habitacionais e suas políticas de subsídios; e
- articular os segmentos e os agentes locais envolvidos na questão habitacional, a fim de ampliar e tornar mais legítima a capacidade de intervenção do poder público.

Ou seja, aos estados são atribuídas competências que os tornam agentes de indução das ações do SNHIS, ao serem responsáveis por fomentar a articulação entre as políticas e planos municipais e regionais e as ações setoriais e intersetoriais. O SNHIS requer ação estratégica dos estados, baseada em uma política habitacional, que oriente a ação dos agentes de HIS no estado.

Portanto, o papel reservado aos estados pelo SNHIS é mais abrangente do que aquele que é hoje exercido pelos governos. O número expressivo de municípios que não possuem capacidade institucional para gerir ou financiar programas habitacionais, faz com que os governos estaduais atuem mais diretamente na promoção desses programas. Porém, ao suprir essa lacuna, os estados o têm feito em detrimento da sua atuação no plano mais estratégico, voltado para o delineamento e implementação da política habitacional em seu contexto regional e que abarque todo o seu território. E suprimindo essas deficiências na promoção habitacional, deixam de dedicar-se aos norteamentos mais abrangentes e estruturantes, bem como de fixar metas e orientações voltadas para prazos mais longos, como cabe aos entes responsáveis pela formulação estratégica e realização das políticas, bem como investir na articulação com os agentes de caráter sub-regional e local, grupos e municípios isoladamente, prestando-lhes apoio e assessoramento técnico, e, notadamente, a capacitação dos agentes municipais promotores de programas municipais.

O estudo do CEM/CEBRAP sobre as capacidades administrativas dos estados diagnosticou que são diversificados os arranjos de distribuição de atribuições entre os órgãos de gestão da política habitacional, feitos por intermédio de secretarias, subsecretarias, departamentos, superintendências, companhias e agências, dentre outros tipos de órgãos governamentais. Este aspecto é bastante desalentador quando se cogita

sobre a estruturação de um sistema público, constituído em âmbito nacional, para ser reproduzido de maneira simétrica nas esferas subnacionais, especialmente nos municípios, em extensa capilaridade e sincronia com o seu nível central, a exemplo de outros modelos de sistemas e serviços públicos. Paradigmaticamente devem ser considerados os sistemas dedicados à saúde e à educação, ambos concebidos e estruturados de modo bastante semelhante ao que deve presidir o SNH, o SNHIS, o FNHIS e os seus desdobramentos nos níveis inferiores do modelo federativo.

Eis que, sob este quadro, na ausência de órgãos da administração direta que formulem e implementem a política habitacional nos estados, alguns órgãos de administração indireta, como as COHABs, assumiram este papel estratégico. Há casos, inclusive, em que essas entidades são responsáveis diretamente pela definição de programas e ações do governo e não se reportam a nenhum órgão da administração direta, tendo completa autonomia sobre a definição de programas e a promoção habitacional governamental. Este é o caso de estados como o Paraná, Paraíba, Pará, Goiás e Mato Grosso, por exemplo.

Aparentemente, se as políticas habitacionais forem consideradas sob o signo de que essencialmente estariam tratando da produção de obras, portanto tendo o seu êxito condicionado à eficiência e eficácia com que estas se vissem executadas, se poderia admitir, em senso estrito, que existiriam importantes vantagens operacionais em que a gestão do setor habitacional fosse realizada integralmente pela administração indireta.

Entretanto, esta forma de gestão contribui para que a política habitacional restrinja-se à promoção de programas setoriais ou que não se articule com as demais políticas públicas inter-relacionadas com a de habitação, especialmente as políticas urbana e ambiental. Ademais, do ponto de vista da gestão financeira e do controle público da execução orçamentária, a implementação da política habitacional por meio da administração indireta não está sujeita às normas e critérios estipulados para a elaboração e controle de orçamentos e balanços instituídos pela Lei n.º 4.320/64, dificultando a quantificação dos investimentos e a análise da aplicação dos recursos em habitação.

Realizar a coordenação de ações, de sistemas e de cadastros também se torna difícil diante da sobreposição de papéis e competências dos diferentes agentes da política habitacional, tais como as companhias estaduais, regionais e municipais e os governos estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, amplia-se a fragmentação e dispersão do modelo gestor na medida em que diferentes agentes públicos da mesma esfera

governamental atuam diretamente na provisão habitacional com diretrizes próprias e de acordo com condições estabelecidas pelas fontes de financiamento disponíveis.

Este quadro de fragilidade institucional é também um dos motivos para que as administrações locais priorizem programas de provisão em detrimento de programas de urbanização de assentamentos precários ou de regularização fundiária, levando-se em conta a maior complexidade técnica e a necessidade de maior coordenação e interdisciplinaridade na ação governamental requeridas por estes tipos de intervenções.

3.2.3.2 Secretarias, órgãos e instituições públicas municipais

O estudo do CEM/CEBRAP *“demonstra que a distribuição de capacidades [administrativas] é muito desigual no país, qual seja, um expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que uma elite destes dispõe de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas.”*

Quanto à existência de órgão específico para a gestão da política habitacional, o estudo aponta que, quanto maior a população, maior a proporção de municípios que contam com este recurso. Os municípios de até 20 mil habitantes das regiões Norte e Sudeste são os que apresentavam um menor percentual de existência de órgão: eram 2.669 dos 3.239 municípios sem órgão específico (82%), no ano de 2004.

Em decorrência da baixa capacidade administrativa dos municípios, a ação do poder público municipal passa a depender e orientar-se a partir dos programas federais e estaduais. No caso dos programas estaduais, são normalmente voltados à provisão, modelados e geridos pelos órgãos governamentais do estado, e nos quais os municípios participam como parceiros - quer pela doação de terreno e pelo fornecimento de cadastros e apresentação de demanda; quer pelo apoio à mobilização social.

Indiretamente, portanto, os municípios de baixa capacidade administrativa e institucional aderem à política habitacional estadual, consubstanciada nos programas de provisão. E, com alguma frequência, os empreendimentos oriundos dos programas estaduais não levam em consideração em sua modelagem as peculiaridades de todas as regiões do estado, podendo causar problemas ao ordenamento territorial municipal no momento de sua implantação.

Em relação às formas de arranjos institucionais e à distribuição de atribuições entre órgãos municipais, no caso dos municípios que contam com alguma estrutura no setor

habitacional, valem as mesmas considerações feitas para os estados, ou seja: são diversificados, não sendo encontrada correlação direta entre o modelo adotado e o tipo de ação implementada pela administração municipal.

3.2.4 SNHIS – Conselhos Intervenientes no Nível Federal

Para a consecução da política de habitação, além do Conselho das Cidades e do FNHIS, outros conselhos estão associados ao sistema: Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

3.2.4.1 Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente o SNHIS, na forma definida pela Lei Federal nº 11.124/2005, tem papel fundamental na sua implementação, na medida em que delibera sobre a principal fonte estável de recursos do SNHIS e, portanto, sobre parte substancial dos programas da PNH, cabendo-lhe:

- estabelecer diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS, o que inclui a distribuição dos recursos de acordo com as áreas de aplicação (habitação, saneamento, infra-estrutura urbana), as unidades da federação, as faixas de renda e definir as condições financeiras da aplicação dos recursos;
- aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de subsídios, de acordo com a política definida pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS. Aqui, a rigor, cabe reconhecer que também incidem sobre as diretrizes que acabam orientando as decisões, os demais atores governamentais representados em seu Conselho Curador;
- apreciar as alterações propostas pelo Ministério das Cidades para a adequação dos atuais programas do Fundo às diretrizes da PNH e fornecer as diretrizes ao agente operador para implementá-las;
- contribuir, através da formulação e implementação de diretrizes adequadas, para o fortalecimento do papel desempenhado pelo FGTS como principal fonte estável no fornecimento de recursos para a realização da Política de Habitação de Interesse Social.

Cabe ainda ao CCFGTS definir o montante anual e as condições de aplicação de parte dos recursos para implementação da política federal de subsídio¹⁴, além de destinar os créditos originários da principal fonte onerosa de financiamento dos programas federais para habitação de interesse social.

Apresenta uma composição diferente dos conselhos até aqui descritos. É um colegiado paritário e tripartite integrado por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal, atendendo ao disposto no art. 10 da Constituição Federal, que determina que sempre se adote essa composição quando os interesses de trabalhadores e empregadores se fizerem presentes em colegiados dos órgãos públicos. O Conselho Curador do FGTS é formado por oito representantes do governo federal, quatro representantes dos trabalhadores e quatro representantes dos empregadores¹⁵.

3.2.4.2 Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS)

Apesar de o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) não se constituir como fonte específica de recursos para o FNHIS, seu Conselho Curador opera recursos federais que acabaram sendo destinados a um programa voltado para a habitação de interesse social, cujo montante, alocado nos anos de 2005 e 2006, somou R\$ 86,2 milhões¹⁶.

O FDS rege-se pela Lei n.º 8.677/93 e é administrado por um Conselho Curador, que tem composição paritária entre governo e sociedade civil. Ao CCFDS compete aprovar orçamento anual e critérios de distribuição dos recursos, com a ressalva de que o recurso está todo comprometido para um único programa, o Programa de Crédito Solidário, criado no ano de 2004.

O Crédito Solidário é um programa de financiamento habitacional para famílias organizadas por associações e cooperativas da sociedade civil, entidades sem fins lucrativos, com prazo de amortização em até 20 anos a juro igual a zero.

¹⁴ Os recursos destinados a subsídio pelo CCFGTS (Resolução 460) corresponderam em 2007 e 2008 a R\$ 1,8 bilhão e R\$ 1,2 bilhão, respectivamente. Tais valores, de acordo com regras definidas pelo Conselho, têm que estar associados a empréstimos com recursos do FGTS concedidos a pessoas físicas. Não podem, portanto, ser aplicados diretamente em programas e ações do FNHIS, a não ser de forma subsidiária combinando investimentos em ações do setor público com recursos do programa Carta de Crédito, diretamente tomados por pessoa física.

¹⁵ Fonte: Sítio Eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego (<http://www.mte.gov.br/fgts/administracao.conselho.asp>), acessado em 22.4.2008.

¹⁶ FONTE: Plano Nacional de Habitação – Produto 2, Volume 1, dezembro de 2007.

3.2.4.3 Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)

De acordo com a Lei n.º 11.124/2005, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é uma das fontes de recursos para financiamento do SNHIS, nas condições estabelecidas por seu Conselho Curador.

Vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o FAT destina uma parcela de seus recursos ao financiamento da aquisição ou produção de imóvel residencial. Se forem comparados os recursos do FAT alocados em financiamento habitacional entre os anos de 2003 e 2006 é possível verificar uma tendência de queda evolutiva e gradual, passando de R\$ 202,5 milhões em 2003 para R\$ 50,0 milhões em 2006¹⁷.

O FAT é administrado por um Conselho Deliberativo (CONDEFAT), a quem cabe:

- aprovar, anualmente, o orçamento e os programas de aplicação do FAT, inclusive os recursos destinados a compor a parcela do FNHIS;
- acompanhar e controlar a aplicação dos recursos oriundos do FAT, inclusive os recursos destinados a compor a parcela do FNHIS; e
- adotar as providências cabíveis na apuração e correção de atos e fatos que prejudiquem o cumprimento das finalidades do FAT ou que representem infração das normas estabelecidas.

O CODEFAT é órgão colegiado de 12 membros, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregados e do governo federal, a quem cabe a gestão do fundo.

Tendo em conta que o MCidades não tem assento no CODEFAT e considerando-se que o FAT, a partir de 2005, é uma das fontes de recursos que compõem o FNHIS, acabou por se configurar uma interface que precisa ser institucionalizada entre o Ministério do Trabalho e Emprego, o CODEFAT e o MCidades.

3.2.5 Agentes do Sistema Nacional de Habitação de Mercado

A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Mercado objetivou a reorganização do mercado privado de habitação, ampliando as formas de captação de recursos e

¹⁷ Idem.

estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo a contribuir para estender o atendimento a parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendidas por recursos públicos mas que apresentam condições socioeconômicas que lhes permitiria obter soluções por intermédio do mercado, caso este fosse estimulado a promovê-las, mediante padrões de regulação e de funcionamento que cabe ao estado assegurar. A premissa básica do novo modelo é a de viabilizar a complementaridade dos atuais Sistemas de Financiamento Imobiliário (SFI) e Financeiro da Habitação (SFH), em particular no tocante ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Em boa medida, além das ações de regulação e daquelas voltadas para o aperfeiçoamento dos requisitos de garantias aos aplicadores e agentes financeiros, é sabido que a expansão do crédito habitacional está subordinada à implantação de modalidades de captação de recursos mais eficientes que o atual sistema de poupança, para o que se esperam outros estímulos ao lado dos que já vêm sendo concedidos, inclusive de modo a se poder reduzir a preponderância no SBPE das cadernetas em seu formato atual, que é extremamente próximo das aplicações de maior volatilidade, eis que marcadas por prazos que as tornam “quase depósitos à vista remunerados” e, no ano e meio mais recente, com a queda acentuada da taxa Selic, inclusive lhes assegurando níveis bastante competitivos frente a outros ativos financeiros de reduzido risco.

Com efeito, o que se espera é que os processos de securitização aliado a lançamentos de papéis lastreados em títulos imobiliários e associados a iniciativas de captação por parte de empreendedores no próprio mercado de capitais (inclusive mediante a abertura de capital de grandes empresas incorporadoras) possam produzir os investimentos diversificados que permitam a diversificação da oferta de bens imóveis aos segmentos de renda média mais baixa que vinham sendo mantidos à margem do atendimento, acabando por ampliar a já fortíssima pressão de demanda que é exercida pela baixa renda, especialmente através das famílias com capacidade de contrair financiamentos de pequena monta, porém suficientes para a aquisição de imóveis de baixo valor, com características populares, como efetivamente acontece com as faixas que se estendem acima dos segmentos que somente seriam atendidos com a aplicação de subsídios.

Sob a moldura descrita, o papel das entidades integrantes do SNHM consiste em:

- possibilitar ao modelo eficiência e ampliação nas modalidades e na intensidade em seus esforços de 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 no PLANHAB;
- demonstrar agilidade na securitização dos créditos e na sua colocação junto a investidores.

3.2.5.1 Conselho Monetário Nacional (CMN)

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Foi criado pela Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e sofreu algumas alterações em sua composição ao longo dos anos.

Ao CMN compete: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

O CMN é composto pelo Ministro de Estado da Fazenda (Presidente), pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central do Brasil (BACEN).

Junto ao CMN funciona a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc), composta pelo Presidente do Bacen, na qualidade de Coordenador, pelo Presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelo Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, pelo Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, pelo Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, pelo Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e por quatro diretores do Bacen, indicados por seu Presidente.¹⁸

O Decreto n.º 1.649/95 prevê o funcionamento junto ao CMN de comissões consultivas de Normas e Organização do Sistema Financeiro, de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros, de Crédito Rural, de Crédito Industrial, de Crédito Habitacional e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana, de Endividamento Público e de Política Monetária e Cambial.

O Decreto n.º 2.291/86 extinguiu o Banco Nacional da Habitação - BNH e transferiu algumas de suas atribuições ao CMN, quais sejam:

¹⁸ FONTE: sítio <http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cmn.asp>, acessado em 23.06.2008

I - exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles;

II - deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH, exceto a gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda

III - orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação.

Assim, as normas do CMN disciplinam as regras para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes do SBPE, sendo que uma delas direciona um determinado percentual para habitação. No entanto, ao longo do tempo, este percentual de aplicação foi sendo reduzido. A Resolução nº 1.980/93 estabeleceu que 70% dos recursos da poupança deveriam destinar-se ao financiamento habitacional, sendo que 80% deste valor seriam para operações do SFH, sob juros pré-estabelecidos e o restante a taxas de mercado. Mais recentemente, o CMN reduziu o percentual para 65% e admitiu nesta parcela de depósitos da poupança a destinação de recursos para os financiamentos não habitacionais. Assim, 80% deste valor são destinados ao SFH, 10% para o financiamento habitacional a taxas de mercado e os restantes 10% podem ser alocados em financiamentos não habitacionais¹⁹.

3.2.5.2 Banco Central do Brasil (BACEN)

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal, integrante do Sistema Financeiro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda. O Decreto 2.291/86, que extinguiu o BNH, estabeleceu como papel do BACEN fiscalizar as entidades de natureza financeira integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, aplicar as penalidades previstas e propor ao CMN de normas pertinentes aos depósitos de poupança.

3.2.6 Agentes Comuns ao SNHIS e ao SNH de Mercado

Entende-se por agentes comuns aqueles que atuam nos dois subsistemas.

¹⁹ FONTE: sítio eletrônico do Banco Central, acessado em 10.04.2008.

3.2.6.1 Caixa Econômica Federal (CEF)

A CEF é uma instituição que integra o Sistema Financeiro Nacional e auxilia na execução da política de crédito do governo federal. Assim como as demais instituições financeiras, a CEF está sujeita às decisões e à disciplina normativa do Conselho Monetário Nacional e à fiscalização do Banco Central do Brasil. É uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda²⁰.

Como principal banco federal captador de poupança popular, a CEF tem papel de destaque na implementação de medidas do governo voltadas ao incentivo do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo do Sistema Financeiro da Habitação (SBPE/SFH) e do Sistema Financeiro Imobiliário (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.

A ação da CEF vinculada aos programas federais, inclusive os da área de habitação, se dá majoritariamente por intermédio da Vice-Presidência de Governo (VIGOV), que veio substituir em 2006 a Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Governo. Fazem parte da VIGOV as seguintes Superintendências Nacionais:

- Saneamento e Infra-Estrutura (**SUSAN**);
- Habitação (**SUHAB**), responsável pela gestão da carteira habitacional e pelas operações de crédito imobiliário habitacional (SBPE e FGTS): produção de imóvel e imóvel na planta, Resolução 460, Carta de Crédito FGTS e SBPE, Carta de Crédito Operações Coletivas, Construcard FGTS (material de construção), Crédito Solidário e PAR (Programa de Arrendamento Residencial);
- Repasses (**SUREP**), responsável pelos programas do Orçamento Geral da União (PAC e outros programas do FNHIS, etc.);
- Programas Sociais (**SUPSO**), responsável, dentre outros, pelo Programa Bolsa Família e pela gestão da Rede de Programas Sociais;
- Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (**SUDES**), responsável, dentre outras atribuições, pela padronização e normas técnicas, pela assistência técnica aos governos locais e pela rede técnica de apoio à operacionalização dos

²⁰ Decreto 4.643, de 24 de março de 2003.

programas governamentais (engenheiros, arquitetos, técnicos sociais, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano).

Como instituição operadora dos programas federais, com necessidade de atender, orientar diretamente estados, municípios, cooperativas, empresas promotoras e famílias interessadas em acessar programas habitacionais do FGTS, uma das vantagens da CEF em relação a órgãos da administração direta é a capilaridade de sua rede de atendimento. De acordo com o Balanço Social 2006, naquele ano a CEF possuía uma rede constituída de 1.981 agências bancárias e 462 postos de atendimento disseminados em todo o território nacional.

Esta capilaridade tornou viável a descentralização técnica e operacional dos programas federais operados pela CEF. Nas capitais dos estados, a CEF possui uma área de suporte e assessoramento, que atua diretamente no acompanhamento e operacionalização de ações e empreendimentos. Ela é composta por uma Gerência Regional de Risco de Crédito (GIRIS), responsável pela análise das finanças municipais e estadual, quanto ao enquadramento na Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) federal e análise de risco de crédito; por um setor Jurídico Regional (JURIR) e por uma Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano (GIDUR), que possui em seus quadros técnicos com formação em engenharia, arquitetura e assistência social, além de profissionais que acompanham os processos para liberação de recursos. Essas gerências e setor jurídico atendem concomitantemente às demandas do segmento privado e do segmento público, sendo que a área jurídica, além de consultoria, responde pela defesa judicial da empresa. A análise jurídica e a de engenharia são efetuadas tanto por técnicos do quadro da CEF quanto por profissionais e empresas terceirizadas.²¹

Em cidades onde existe sede de Escritório de Negócios (EN), normalmente cidades pólo e centros regionais, encontram-se instaladas unidades descentralizadas da GIDUR, denominadas REDUR, que também contam com equipe de engenheiros, arquitetos e assistentes sociais. A área jurídica também é descentralizada em REJUR, em locais com grande demanda judicial, sendo que nas demais localidades existem advogados, vinculados ao JURIR. A área de risco de crédito é centralizada nas capitais dos estados, mas conta com alguns processos de análise financeira descentralizada nas agências,

²¹FONTE: “Gestão por Competências e Administração Estratégica me uma Empresa Pública”, Josciane Locateli de SOUZA, Centro de Ciências da Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis/SC, 2005

especialmente do segmento privado, nos quais as análises são efetuadas através de sistema de processamento de dados. [SOUZA, 2005. 80 e 81]

Esta rede demanda um número expressivo de técnicos e nem sempre o número de profissionais (mesmo contando com os terceirizados) e sua distribuição no território do país são adequados à demanda, em função do grande volume de análises e vistorias técnicas. A experiência demonstra também que, considerando a baixa capacidade administrativa e de gestão de grande parte dos pequenos municípios brasileiros e de cooperativas e grupos de interessados, os profissionais da CEF, que fazem a interface da instituição com todos os tipos de agentes dos programas habitacionais, prestam-lhe assessoramento técnico, mesmo que informal, especialmente na montagem de propostas e projetos. Este tipo de atendimento acaba por sobrecarregar as tarefas básicas da instituição e atesta a carência de que se reveste o processo de implementação do SNH e SNHIS, conferindo prioridade máxima ao desencadeamento de ações voltadas para a capacitação e fortalecimento institucional dos agentes públicos e privados de interesse social (como é o caso das cooperativas), de modo a se conseguir estruturar e consolidar um “serviço público de habitação e desenvolvimento urbano” no país, cuja densidade seja compatível com os desafios e as metas preconizadas pela PNH e pelo PLANHAB.

Como agente operador do FNHIS, cabe à CEF:

- atuar como instituição depositária de seus recursos;
- implementar a aplicação dos recursos FNHIS, tanto da modalidade “fundo a fundo”, quando for viabilizada, quanto por meio de contratos de repasse;
- definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo CGFNHIS e pelo Ministério das Cidades;
- controlar a execução físico-financeira do FNHIS;
- prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao MCidades;
- receber e analisar documentação técnica, econômico-financeira, institucional e jurídica das propostas selecionadas pelo MCidades;
- celebrar os contratos de repasse, promovendo sua execução orçamentário-financeira;

- acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas;
- verificar o cumprimento por parte dos proponentes/agentes executores da exigência de preenchimento do cadastro socioeconômico de beneficiários do programa, em conformidade com as diretrizes do CGFNHIS;
- a partir da regulamentação pelo MCidades, efetuar consulta ao CadÚnico e ao CADMUT sobre benefícios concedidos para cotejar com a relação dos beneficiários finais selecionados pelos programas financiados pelo FNHIS e informar ao proponente/agente executor sobre restrições detectadas à concessão de benefício;
- manter o MCidades informado sobre o andamento dos projetos e encaminhar os documentos necessários ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações.

A CEF, como o agente operador dos recursos do FNHIS e do FGTS, tem suas atribuições definidas em contrato de prestação de serviços. Operacionaliza o acompanhamento das ações e empreendimentos no setor por meio de alguns procedimentos e rotinas. Conforme a fonte dos recursos e a modalidade, o MCidades estabelece em Instruções Normativas procedimentos a serem observados pela CEF no acompanhamento e na liberação dos recursos. Tratando-se de financiamentos com recursos de fundos públicos, em que há o sistema de parceria com os entes públicos, a CEF deve também observar as condições determinadas pelos gestores de tais fundos, estabelecidas em lei e em regulamentos, como é o caso do Conselho Curador do FGTS, FAT, FAR. Há também condições gerais estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a liberação de recursos do OGU e limites legais a serem respeitados segundo a lei de responsabilidade fiscal e a LDO, no caso de exigência de contrapartida financeira.

Os principais gargalos relativos à atuação da CEF com relação à operacionalização dos programas habitacionais federais, que guardam estreita interface com a gestão e com os arranjos institucionais, e que foram insistentemente apontados nos Seminários Regionais do PLANHAB, referem-se a:

- excesso de burocracia – na visão dos agentes locais este problema está centralizado na CEF, mesmo quando regras e rotinas são estabelecidas por outros agentes governamentais (MCidades, Conselhos, etc.) ou pela legislação. Isto denota que não estão bem entendidos pelos agentes locais os papéis dos

agentes federais e que o conhecimento da legislação pertinente é pouco aprofundado. Mesmo assim, existem normas da CEF, que detalham diretrizes e procedimentos advindos de outros órgãos federais – visando à operacionalização de programas e estabelecendo orientações interpretativas, rotinas, modelos de formulário, etc. – que são pouco divulgadas e não estão claramente expostas em documento da CEF para uso do público externo, e que podem interferir na forma de enquadrar e implementar ações e empreendimentos.

- falta de flexibilidade em normas, regras e rotinas – a questão é abordada sob dois ângulos: (i) falta considerar a diversidade regional e (ii) carece levar em conta a diferença entre capacidade gerencial e/ou técnica dos vários agentes, promotores e tomadores de financiamento (governos, ONGs, cooperativas, famílias);
- falta apoio da CEF a estados, municípios, famílias atendidas e outros agentes promotores na montagem de propostas e projetos – esta reivindicação indica a baixa capacidade técnica, administrativa e institucional dos postulantes. Entretanto, a CEF não está preparada para fornecer este tipo de assistência técnica. Recentemente, a CEF criou a Gerência Nacional de Assistência Técnica com o intuito de desenvolver este tipo de atendimento para estados, municípios e organizações do setor. Porém, conforme já sublinhado anteriormente, cabe ao ente central de todo o sistema, o MCidades, a implementação, com o apoio de todas as instâncias do Sistema, inclusive a CEF, de ações especificamente voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento institucional e para a capacitação dos agentes públicos e privados envolvidos na consecução dos objetivos da PNH e do PLANHAB. Esta forma de condução representará um avanço na efetiva qualificação e capacitação dos agentes e será melhor do que, unicamente, se atribuir mais um papel à CEF.

A mesma capilaridade que representa vantagem para a CEF na operacionalização das políticas sociais do governo federal pode redundar em dificuldade em sua coordenação. Os Seminários Regionais apontaram como um dos problemas da CEF a falta de padronização de procedimentos entre agências e entre GIDURs.

3.2.6.2 Agentes Promotores de Programas Habitacionais de Interesse Social

Para efeito deste estudo, agentes promotores de programas habitacionais de interesse social são todos aqueles órgãos, instituições e empresas públicas – estatais ou não – e

privadas que promovem empreendimentos habitacionais dirigidos para grupos de famílias de baixa renda. O agente promotor não atua como agente financeiro, mesmo que um mesmo agente possa exercer os dois papéis.

A promoção de programas e projetos habitacionais de interesse social pode ser definida como o desenvolvimento de uma ou mais das seguintes atividades que, conforme se vê, estão diretamente associadas ao processo de produção das soluções de atendimento às necessidades configuradas como objeto da política e dos seus programas e projetos:

- identificação de áreas para empreendimentos de moradia;
- desenvolvimento/viabilização de projetos de arquitetura, engenharia, urbanização, regularização fundiária e mobilização social;
- viabilização econômico-financeira do empreendimento;
- organização de grupos e cadastramento de famílias para o empreendimento; e
- acompanhamento e/ou gerenciamento dos processos de produção do empreendimento, nos aspectos jurídicos, tecnológicos e sociais.

São agentes promotores do SNHIS:

- estados e municípios, por intermédio de seus órgãos executores da administração indireta, secretarias de habitação ou outros órgãos responsáveis pelo setor;
- cooperativas habitacionais;
- associações, sindicatos e ONGs do setor;
- empresas do setor da construção civil.

Os órgãos e instituições dos estados e municípios têm sido os mais importantes agentes promotores do SNH nos últimos 40 anos. Neste universo, encontram-se as agências governamentais de habitação, órgãos de administração indireta, como por exemplo, as COHABs. Estas empresas foram criadas, a partir de 1965, para atender ao modelo de oferta de serviços urbanos, instituído pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), *“assentado, de um lado, sobre uma agência federal [o BNH] que centralizava a formulação e o financiamento das políticas a serem implementadas em todo o território nacional e, de outro lado, sobre agências locais (estaduais e municipais) encarregadas de sua implementação”*²². Portanto, desde sua criação, são empresas de perfil

²² Marta ARRETCHE. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

essencialmente executor de programas habitacionais para baixa renda, modeladas para ter elevado grau de autonomia gerencial e financeira.

De acordo com os resultados dos Seminários Regionais e de informações extraídas dos sítios eletrônicos dos governos estaduais, existem companhias de habitação em 23 estados, que contam com maior ou menor grau de autonomia para atuação no setor²³.

Há casos de companhias extintas, que não mais possuíam capacidade de acessar recursos para financiar suas atividades, as quais, em decorrência de sua situação financeira – e por este motivo, foram substituídas por outras de criação mais recente, porém com estrutura assemelhada, que voltaram a operar programas do setor. Esta é a situação do Distrito Federal e dos estados do Piauí e da Bahia.

A inviabilização das COHABs como agentes financeiros, em função de dívidas acumuladas, reduziu sua capacidade de promoção de empreendimentos habitacionais, fazendo com que passassem a funcionar como órgãos assessores da administração direta na questão habitacional. Mesmo assim, ainda hoje, em dez estados brasileiros a gestão habitacional é feita exclusivamente por meio da administração indireta, ou seja, por intermédio de agências e companhias habitacionais (ver Tabela 7.1 - Modelos de Gestão Habitacional nos Estados, Produto 2 – Contextualização do PLANHAB).

No segmento de habitação de interesse social, as empresas privadas têm atuado como agentes promotores principalmente nos programas do FGTS Apoio à Produção Habitacional e Carta de Crédito Associativo. O programa Carta de Crédito Associativo previu inicialmente a participação de grupos organizados por órgãos de administração indireta, associações e cooperativas. Entretanto, os empreendedores também estão participando do programa, na qualidade de entidade organizadora de grupo associativo, formando grupos para que cada família assuma diretamente o financiamento junto à CEF.

No SNHIS, as cooperativas atuam nos programas de Crédito Solidário e Carta de Crédito Associativo, programas bastante similares, financiados respectivamente com recursos do

²³ Do total de 42 companhias de habitação ou afins existentes, 23 são vinculadas aos governos estaduais: AC, AM, PA, RR, TO, PI, RN, PB, PE, SE, AL, BA, ES, MG, RJ, SP, PR, SC, RS, DF, GO, MS, MT. O restante é constituído de companhias municipais ou regionais. As COHABs são instituições da administração indireta, sociedades de economia mista ou autarquias, que não possuem um único formato e estão em diversos estágios de atuação e autonomia. Existem companhias em liquidação (TO e RS, por exemplo, sendo que esta última está em liquidação desde 1995), recentemente criadas em fase de estruturação (RN, DF), em plena capacidade de investimento, com capacidade de atuação técnica, porém sem capacidade de tomar recursos, etc.

FDS e do FGTS. A partir de 2008, as associações e cooperativas habitacionais poderão também acessar recursos do FNHIS. Porém, o desempenho recente destes programas e as manifestações dos representantes de cooperativas nos Seminários Regionais parece indicar que estas organizações carecem de capacidade técnica para montar e gerir com eficiência e eficácia os seus empreendimentos. Para poderem ampliar sua atuação, as cooperativas necessitam de assistência técnica, que as apóie na montagem de projetos e pleitos e no gerenciamento da sua realização, demandando também um atendimento diferenciado por parte da CEF, que considere as peculiaridades deste tipo de organização.

3.2.6.3 Agentes Técnicos e Prestadores de Serviço

Os agentes técnicos e prestadores de serviço do SNHM, assim como do SNHIS, poderão ser estatais, públicos não estatais e privados. Aos agentes técnicos – formados por entidades privadas, instituições acadêmicas e organizações não governamentais – cabe a prestação serviços nas seguintes áreas relacionadas à habitação:

- elaboração de projetos arquitetônicos, urbanísticos e de engenharia em empreendimentos voltados à habitação de baixa renda;
- elaboração de estudos e fornecimento de apoio em intervenções destinadas à modernização da capacidade administrativa e de gestão dos órgãos municipais e estaduais e do arcabouço legal e normativo dos municípios e estados;
- elaboração de estudos e fornecimento de apoio em intervenções destinadas à regularização fundiária e à organização e mobilização comunitária;
- fornecimento de assessoria técnica aos agentes promotores ou diretamente à população beneficiária de programas habitacionais;
- planejamento e desenvolvimento de ações destinadas à capacitação dos agentes e dos beneficiários das políticas habitacionais; e
- execução de obras.

A experiência da Secretaria Nacional de Habitação/MCidades na implementação do Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI Municípios) do Programa Habitar Brasil/BID traz subsídios e importante aprendizado para que se viabilize a participação qualificada dos agentes técnicos no PLANHAB. O DI Municípios financia ações de capacitação e elaboração de estudos setoriais e infra-estrutura tecnológica para modernização da capacidade institucional de municípios no setor habitacional e urbano.

Em mais de sete anos de existência do Subprograma, estão sendo ou já foram financiadas em torno de mil ações em 119 municípios situados nas cinco regiões brasileiras. Um problema que tem afetado diretamente o desempenho do componente é a carência de profissionais especializados para executar os estudos e promover as capacitações. Quanto mais distantes os municípios se encontram dos principais centros técnicos e acadêmicos das regiões Sul e Sudeste do país, maior é dificuldade em encontrar especialistas nas áreas de interesse, o que traz como decorrência a necessidade de se deslocar os profissionais de outras regiões, acarretando, com freqüência, custos mais elevados e também o comprometimento da visão regional.

3.2.6.4 Agentes Financeiros

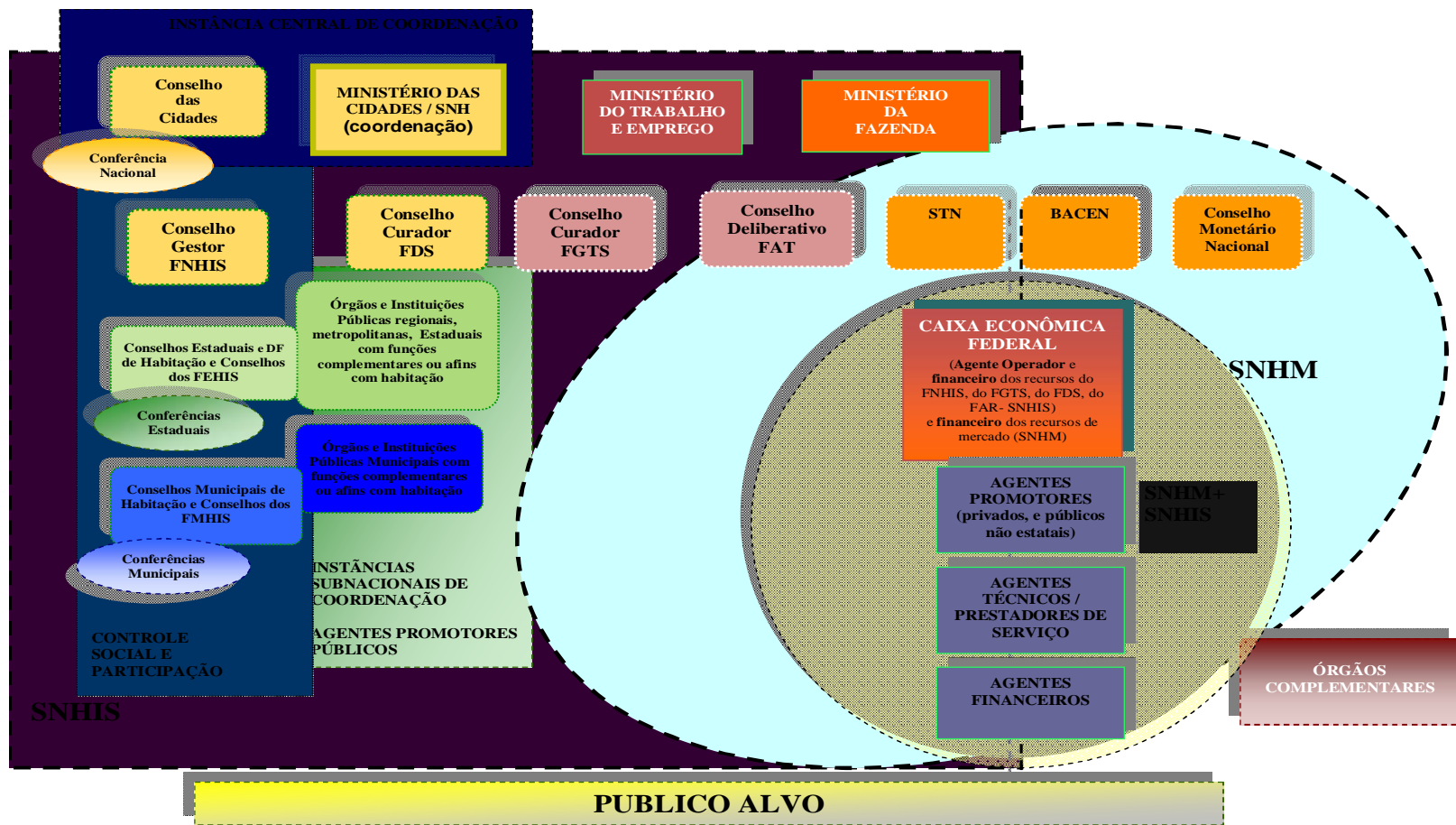
Os agentes financeiros do SNHM, assim como do SNHIS, podem ser públicos ou privados.

No SNHM há vários tipos de agentes financeiros, dentre as quais: bancos múltiplos, caixas econômicas, companhias hipotecárias, entidades repassadoras, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional e consórcios habitacionais.

Podem atuar como agentes financeiros do SNHIS, organizações de caráter financeiro estatais, públicas não estatais e privadas. No entanto, para isso, as instituições devem ser habilitadas, credenciadas e autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional. Esta possibilidade amplia a gama de agentes, garantindo maior capilaridade e menor custo nas operações de concessão e administração de créditos e subsídios. A CEF, todavia, opera com exclusividade os recursos das duas maiores fontes de financiamento do FNHIS, o FGTS e o OGU. A instituição é também o principal agente financeiro do SNHIS. Os agentes da política habitacional representados nos Seminários Regionais do PLANHAB – governos estaduais, municipais, órgãos de administração indireta, cooperativas habitacionais e movimentos de luta pela moradia – reivindicaram que a política governamental federal viabilize a participação efetiva e significativa de outros agentes financeiros no financiamento de programas habitacionais para baixa renda – tais como empresas estatais de administração indireta (tais como as COHABS), outros bancos comerciais, etc. – visando promover a competitividade entre os agentes e trazer os benefícios daí decorrentes aos tomadores dos financiamentos.

A Figura 1, a seguir, ilustra a organização atual do SNH.

Figura 1 - Organização Atual do SNH



3.3. Assistência Técnica à Produção Habitacional de Interesse Social

Alternativas e formas inovadoras de apoio técnico e de disseminação do conhecimento, de tecnologias e metodologias estão sendo permanentemente buscadas, tanto pelo setor público quanto por outras entidades do setor habitacional. Esta atitude está associada à constatação de que a maior parte do que é edificado em nossas cidades é produzido de maneira informal, fora dos parâmetros técnica e legalmente definidos e com baixa qualidade construtiva e de segurança e, ainda, ao fato de que as necessidades habitacionais nacionais projetadas para os próximos 15 anos superam a casa dos 20 milhões de unidades/atendimentos, o que não poderá ser enfrentado unicamente pela ação direta do poder público na provisão ou melhoria das condições habitacionais existentes em nossas cidades. A autopromoção e o autofinanciamento têm sido as formas mais usuais de solução das carências habitacionais da população brasileira, especialmente a de menor renda.

Diante deste quadro, a assistência técnica à produção habitacional de interesse social deve ser assumida como uma diretriz estratégica da implementação da PNH no que tange ao atendimento do preceito constitucional de universalização do direito à moradia, em que assegurá-lo de maneira extensiva irá depender essencialmente do apoio financeiro, material e técnico efetivamente emprestado às experiências de autoconstrução e gestão levadas a efeito ou que possam ser adequadamente estimuladas junto à população de baixa renda, organizada ou não.

Nos últimos anos, iniciativas vêm sendo empreendidas nesta direção, tanto no campo da legislação quanto na modelagem de programas públicos, governamentais ou não, bem como na disseminação de experiências exitosas que têm sido realizadas no campo da assistência técnica.

A assistência técnica à produção habitacional para os serviços de arquitetura e engenharia tem sido oferecida por profissionais autônomos, escritórios especializados e ONGs que, ao perceberem a relevância desse desafio para o oferecimento de respostas às reais demandas e necessidades do país no campo da habitação de interesse social, vêm atuando em programas e projetos onde a autogestão e a autoconstrução constituem a tônica das intervenções. Por outro lado, estes trabalhos são essenciais para que os movimentos de moradia, as associações, as cooperativas,

e outras organizações da sociedade civil, se habilitem para o acesso ao financiamento de programas e projetos de provisão habitacional.

O Sistema CREA/CONFEA e a Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), há alguns anos, vêm coordenando iniciativas e parcerias com vistas a atuarem em processos públicos que demandem a participação qualificada da arquitetura e da engenharia em ações disseminadas pelo país. O “1º Seminário Assistência Técnica, Um Direito de Todos: Construindo uma Política Nacional”, realizado em Campo Grande/MS em 2005, teve origem em uma ação conjunta do Ministério das Cidades, CONFEA, FNA e CEF, que redundou na realização de seminários regionais e em um seminário nacional que visavam construir uma proposta legal que regulamentasse o artigo 6º da Constituição Federal (que incluiu direito a moradia como direito do cidadão) e o artigo 4º do Estatuto da Cidade que em seu inciso IV letra “r” inclui a “assistência técnica” como direito. A combinação de ambos, sob regulamentação adequada, deverá produzir um importante avanço no marco legal, tornando a prestação da assistência técnica à produção habitacional parte integrante do marco regulatório das políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano em todo o país.

No seminário, também foram levantadas as principais experiências que vinham se desenvolvendo com êxito. Houve expressiva participação da comunidade acadêmica no evento. O apoio de universidades à causa da difusão das assistências técnicas é de grande importância para a construção e inclusão desse preceito nas políticas habitacional e de desenvolvimento urbano, sendo importante sublinhar, em reforço a isso, que o conceito de arquitetura pública já vem sendo trabalhado desde 2003 em várias universidades federais do país.

No ano de 2007, o MCidades lançou o livro “Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil”, publicação que conta a trajetória da assistência técnica na produção habitacional de interesse social no país e que traz uma síntese das discussões sobre a necessidade de assistência técnica para melhorar as condições de habitabilidade das moradias das populações de baixa renda, realizadas em grande parte do país. A publicação nasceu das contribuições provenientes do ciclo de Seminários de Assistência Técnica, realizados em 2005.

Uma decorrência deste processo de envolvimento e discussão sobre a assistência técnica à produção habitacional, intensificado a partir do ano de 2005, foi o Projeto de

Lei n.º 6.981-D/2006, de autoria do Deputado Federal Zezéu Ribeiro, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal em março deste ano de 2008. Nesta Casa, assumiu a numeração PLC n.º 13/2008 e será apreciado pelas Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Sociais.²⁴

Além de visar assegurar o direito à moradia, o Projeto também objetiva: a qualidade da edificação e da ocupação do espaço urbano; a otimização de recursos econômicos, técnicos e humanos; a segurança dos beneficiários e o uso racional do ambiente; e o atendimento à legislação urbana, ambiental e edilícia.

O Projeto garante a assistência técnica pública e gratuita às famílias com renda mensal de até três salários mínimos para a elaboração do projeto e para construção ou reforma de moradia para uso próprio. A proposição estabelece que a assistência técnica seja financiada com apoio dos recursos da União repassados a estados e municípios, por meio de convênios ou termos de parcerias, para *“a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia”*. Apesar de definir legalmente a assistência técnica à produção como um instrumento para que se atinja o direito constitucional da moradia – e, portanto, atribuir à União a responsabilidade pelo financiamento de sua execução –, o projeto também prevê que os serviços sejam custeados com recursos públicos orçamentários de outras fontes e pela iniciativa privada.

Conforme o texto do PL, o serviço pode ser oferecido diretamente às famílias ou a grupos organizados que as representem, tais como cooperativas e associações de moradores, dando prioridade, além disto, aos empreendimentos realizados em regime de mutirão e em zonas de interesse social legalmente definidas.

O Projeto também assegura o processo participativo na escolha da população beneficiada ao prever que o atendimento seja realizado por intermédio de um sistema implantado por órgão municipal colegiado, composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil.

O tema da assistência técnica à produção habitacional de interesse social tem que ser observado também sob o ângulo mais abrangente que emoldura a concepção da PNH

²⁴ Situação em 07/04/2008.

e do PLANHAB, sob a égide dos sistemas que estão sendo estruturados, o SNH e o SNHIS, bem como dos fundos a eles subjacentes: vista nessa perspectiva, a abordagem diz respeito à concepção e implementação, no país, de um Serviço Público de Habitação e Desenvolvimento Urbano, onde caberá ao Estado, em seus vários níveis, dar sustentação ao funcionamento de uma estrutura permanente, capilarizada, capaz de alcançar todas as instâncias que lidam com essa questão, notadamente os estados e municípios e as esferas públicas a eles vinculadas, fornecendo aos cidadãos e às suas organizações de interesse público o apoio indispensável ao acesso de soluções para as suas necessidades habitacionais. Nesse sentido, o projeto em pauta no Congresso Nacional representa importante avanço para a estruturação deste serviço.

No que tange aos profissionais que estarão habilitados para a prestação dos serviços, a proposição estabelece que devam ser profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia que, ademais, também sejam:

- servidores públicos das três esferas governamentais; ou
- profissionais, autônomos ou integrantes de equipes de empresas, previamente credenciados, selecionados e contratados pelo poder público da União, estados ou municípios; ou
- integrantes de ONGs; ou ainda
- profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelos ou escritórios públicos com atuação na área.

Entidades promotoras de programas de capacitação profissional, de residência e de extensão universitária poderão atuar na capacitação de profissionais e da comunidade usuária para a prestação do serviço de assistência técnica à produção habitacional. Ou seja, a assistência técnica poderá ser objeto de financiamento direto ou de programa de capacitação para formação dos profissionais que atuarão com assistência técnica.

Em âmbito municipal, já existem leis semelhantes vigorando em cidades como Porto Alegre, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte²⁵.

²⁵ FONTE: Plano Nacional de Habitação – Produto 2, Volume 2, dezembro de 2007.

O Projeto de Lei avança no que se refere à engenharia ou à arquitetura pública. Porém, não trata nem assegura o direito de acesso gratuito às atividades voltadas à assessoria jurídica, administrativa, social, contábil, dentre outras, necessárias aos trabalhos relativos à regularização fundiária, à organização e mobilização comunitária e à gestão de recursos e fundos. Também no campo da promoção habitacional por meio do sistema de autogestão, a assistência técnica é de fundamental importância para tornar as cooperativas capazes de administrar todo o processo produtivo, demandando assessoria, inclusive, na formação e organização de cooperativas, na estruturação de propostas de financiamentos e convênios, na contratação de serviços, na capacitação e na gestão de empreendimentos.

Com relação a ações federais, desde 2007, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades possui uma modalidade de financiamento de assistência técnica associada ao Programa HIS e destinada a apoiar estados, Distrito Federal e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas com recursos do FNHIS. O financiamento da prestação de assistência técnica coletiva ou individual é destinado ao conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico. Conforme dados do MCidades²⁶, em 2007, foram aplicados R\$ 9,75 milhões de recursos federais para atender projetos de assistência técnica postulados por estados e municípios. Os projetos receberam recursos que variaram entre 9,5 mil e 40 mil reais e visavam à mobilização e organização comunitária e ao atendimento individual ou coletivo de famílias. Em 2008, os recursos financeiros foram ampliados, contemplando projetos de assistência técnica que totalizam R\$ 15,85 milhões.

Com recursos onerosos, o MCidades financia assistência técnica à produção dos projetos do Programa Crédito Solidário, dando apoio para cobrir custos de mão-de-obra especializada – nos casos de obras executadas em regime de mutirão, autoconstrução ou administração direta – ou, ainda, para contratação de gerenciadora do empreendimento financiado.

Outra iniciativa do MCidades teve origem na Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (SNPU), que prevê a destinação de recursos para financiar projetos de assistência técnica voltados à implementação de instrumentos de

²⁶ Fonte: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis/resultado-da-selecao-fnhis-2007>

acesso à terra urbanizada previstos nos Planos Diretores Participativos, tendo sido finalizada recentemente uma etapa de chamada pública para seleção de projetos. A ação é voltada para instituições públicas de ensino superior, pesquisa e extensão e instituições privadas nacionais sem fins lucrativos.

O posicionamento do Conselho das Cidades sobre a assistência técnica para a produção de habitação de interesse social também tem sido efetivo. A destinação de recursos para serviços de assistência técnica a projetos de habitação para baixa renda foi o principal tema de debate da 12ª reunião do Conselho, em maio de 2007.

A CEF também está se estruturando para prestar assistência técnica aos municípios e a outros tomadores de recursos para financiamento de habitação de interesse social, tendo sido criada recentemente uma Gerência Nacional de Assistência Técnica com esta finalidade.

A conclusão que se pode chegar pela análise do histórico mais recente da assistência técnica voltada à produção da habitação de interesse social no país é que as iniciativas legais e práticas, especialmente nos campos da engenharia e arquitetura, estão se ampliando tanto no que se refere à origem das iniciativas (Câmara dos Deputados, MCidades, governos estaduais e municipais, ONGs, entidades acadêmicas e conselhos e entidades representativas de profissionais) quanto aos tipos de atendimento colocados à disposição da população.

Entretanto, se faz necessário que estas iniciativas sejam coordenadas de acordo com claras diretrizes federais para o setor, que tenham assegurada permanência em seu financiamento e que as experiências estejam disponíveis e acessíveis aos interessados, evidenciando que a noção de sistema, tal como se dá necessariamente com os serviços públicos estruturados ainda não alcançou esse conjunto de importantes iniciativas, deixando-as, por essa razão ao sabor de cada instituição ou entidade que a esteja patrocinando. Se isso, em si, não é mal – pois representa progresso em direção ao atendimento das necessidades –, também não pode ser visto como a superação do problema, eis que se tratam de ações não suportadas por um esquema público perene de sustentação e, além disso, são ações bastante limitadas em sua perspectiva de universalização, diante da totalidade dos seus potenciais usuários.

Essa perspectiva esbarra, todavia, em um dos entraves para que se consolidem uma política federal e as ações decorrentes de assistência técnica (assim como as de capacitação) que é o de contar com recursos muito limitados. O desafio consiste, portanto, em fazer com que esta atividade entre na agenda das prioridades do financiamento governamental destinado ao custeio dos serviços do Estado voltados para a realização da PNH e do PLANHAB.

A “*Agenda Habitat para Municípios*”, publicada pelo IBAM em 2003, informa aos gestores municipais que “*o Brasil vem se beneficiando da cooperação internacional recebida em vários campos de atuação do Governo, através de doações e empréstimos internacionais bem como de assistência técnica, intercâmbio de conhecimento, informações e conhecimentos e através da transferência de tecnologia. Esses aportes da cooperação internacional – multilateral ou bilateral – são importantes contribuições para o desenvolvimento nacional e para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos*”.

Uma tarefa que pode ser ampliada pela esfera federal é a mobilização articulada dos investimentos de cooperação internacional voltados à assistência técnica ampla que vêm beneficiando municípios e comunidades nem sempre de maneira coordenada com as prioridades das políticas habitacionais locais e federal. Entretanto, mesmo para isso, se torna imprescindível a existência de uma estrutura governamental descentralizada e capilarizada, como só ocorrerá mediante a constituição do serviço público anteriormente mencionado.

Salienta-se, por fim, que, na montagem e implementação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e de um Plano Nacional de Habitação, a assistência técnica deve ser entendida em seu sentido mais abrangente e não unicamente, apesar de muito importante, como apoio técnico especializado ao processo de produção de habitação de interesse social. O conceito de assistência técnica deve estar associado a toda e qualquer transferência de conhecimento e técnicas, mediante a execução de ações e projetos.

No PLANHAB a assistência técnica deve ser entendida como **ajuda ao desenvolvimento** e **ajuda à autonomia** de todos os atores do SNHIS, podendo envolver a contratação de especialistas e técnicos qualificados para a elaboração de estudos, pesquisas e para o apoio à produção, o treinamento e a formação de pessoas e o fornecimento de infra-estrutura tecnológica.

3.4 Modelo Operacional Adotado para o SNHIS

As linhas gerais de operacionalização do SNHIS estão definidas, ainda que de forma dispersa, no conjunto de documentos (guias, resoluções e manuais) já publicados pelo Ministério das Cidades. Foram levantadas as linhas gerais do modelo e elaborado o fluxo operacional atual, apresentado no **Anexo 1** e descrito sumariamente neste item.

a) Divulgação da PNH e do SNHIS

O processo de divulgação da PNH já foi amplamente realizado, no final de 2004 e ao longo de 2005, por intermédio da realização de um Seminário Nacional no qual foram lançados os Cadernos MCidades e debatidas as políticas setoriais que vinham sendo construídas pelos segmentos representados no Conselho das Cidades sob a coordenação do Ministério e, posteriormente, por meio da divulgação e distribuição do Caderno MCidades Habitação.

Em relação à divulgação do SNHIS, o MCidades promoveu a partir de 2006 a "Campanha Direito à Moradia", realizando 16 seminários regionais com o objetivo de mobilizar os governos locais e organizações da sociedade civil para a implementação e estruturação do SNHIS e do FNHIS e lançou o "Guia Orientação para Adesão dos Estados, DF e Municípios ao SNHIS e ao FNHIS". Paralelamente a estes eventos, e o regimento interno do CGFNHIS foi aprovado por sua Resolução n.º 1, de 24 de agosto de 2006.

b) Contratação da Caixa Econômica Federal (CEF)

As atribuições da CEF estão definidas nos diversos instrumentos legais da PNH. Dependendo do programa e da origem dos recursos, a CEF pode atuar como agente operador, agente técnico e/ou agente financeiro.

No caso do FNHIS, a lei n.º 11.124/2005, em seus arts. 5º e 16, define a CEF como o exclusivo agente operador e estabelece suas competências. Este papel está formalizado em contrato celebrado entre o Ministério das Cidades e a aquela instituição. Para tanto, a CEF exerce as funções técnicas, legais e financeiras para que o fluxo operacional seja realizado.

c) Diretrizes das ações programáticas

As ações programáticas do FNHIS tiveram suas diretrizes aprovadas pelo CGFNHIS por meio da Resolução do n.º 4, de 10 de novembro de 2006, e regulamentadas pelo Ministério das Cidades por meio da Instrução Normativa n.º 14 de 25 de abril de 2007.

d) Procedimentos Operacionais

A definição e implementação dos procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS é tarefa da CEF, como agente operador (art. 16 da Lei n.º 11.124/2005).

e) Adesão

O processo de adesão avançou bastante, especialmente no ano de 2007. Até 13 de fevereiro de 2008, todas as unidades da federação e 90,1% municípios brasileiros haviam aderido ao SNHIS, por meio do encaminhamento ao MCidades de Termo de Adesão. Este instrumento formaliza o compromisso dos estados e municípios com o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos para a sua efetivação, ou seja, a promulgação de leis específicas para a criação de fundos e conselhos gestores locais HIS e a elaboração de planos habitacionais locais precedidos de diagnósticos.

f) Promulgação de legislação de criação de conselhos e fundos e elaboração de planos locais

Apesar da forte adesão ao SNHIS e do estabelecimento de prazos pelo CGFNHIS, não se verifica uma efetivação dos requisitos de forma tão maciça quanto a da adesão, o que deve levar a uma reflexão sobre a dimensão deste desafio em termos institucionais para os governos municipais e estaduais. Alguns motivos que podem ser aventados, com base nos estudos já realizados, como por exemplo:

- entendimento deficiente sobre os conceitos relativos aos papéis dos conselhos (conselhos de política ou conselhos de fundos, consultivos ou deliberativos, etc.) e à efetivação dos fundos locais (fundos meramente contábeis ou não); baixa capacitação institucional e administrativa e falta de recursos por parte dos estados e dos municípios para elaboração dos diagnósticos e planos (o que demandaria recursos de assistência técnica),
- processo participativo recomendado pelo MCidades para elaboração dos planos e da legislação para criação de conselhos e fundos exige maior

envolvimento dos quadros técnicos e gerenciais e, como metodologia, ainda não está francamente assimilado ou internalizado nas administrações públicas;

- lento processo de aprovação dos instrumentos nas casas legislativas;
- incerteza sobre a existência e regularidade ao longo do tempo de recursos do FNHIS, em volume suficiente para atender, ao menos, os municípios com maior problema habitacional.

O CGFNHIS estabeleceu, em novembro de 2006, prazos para o cumprimento dos requisitos por estados e municípios. As dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais e estaduais apontadas anteriormente, tornaram esses prazos inviáveis, fazendo com que o CGFNHIS tenha prorrogado para final de 2009 o prazo limite para elaboração dos planos municipais e estaduais. Em relação à criação de fundos e conselhos, o CGFNHIS estabeleceu dois prazos, diversos em função da categoria de cidade. Estados e cidades com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de RMs têm até final de 2008 para constituir seus conselhos e fundos. Para o restante das cidades, este prazo se estende até final de 2009.

Outra análise que pode ser feita é que não se pode deixar de considerar que o FGTS foi consagrado como o principal fundo financiador de habitação, com orçamentos da ordem de bilhões de reais para aplicação anual que atendem à diretrizes e critérios próprios definidos pelo Conselho Curador do FGTS e um modelo próprio de gestão. Na correlação de forças, isso pode superar qualquer modelo descentralizador que venha a ser proposto ou adotado, especialmente se for considerado o atual papel reservado a estados e municípios. Em função das limitações impostas pelo governo federal para o endividamento do setor público, a atuação de grande parte dos estados e municípios fica restrita à promoção de projetos cujos tomadores dos recursos são os indivíduos ou as famílias beneficiárias. Ou seja, os recursos do FGTS não estão disponíveis para financiar a ação de boa parte do setor público.

Uma questão importante a comentar é que, até o momento, a estrutura legal e normativa do SNHIS não prevê papel nem uso específicos para os Planos Locais. Em decorrência, os planos, na forma como previstos em lei, representam unicamente uma etapa a ser cumprida para acessar os recursos do FNHIS. A "Campanha Direito à Moradia", que promoveu 16 seminários regionais no ano de 2006, representou um esforço da Secretaria Nacional de Habitação em qualificar o papel dos Planos e capacitar os governos locais e organizações da sociedade civil para a elaboração dos

planos por meio da disseminação de uma metodologia participativa de elaboração e de um escopo mínimo recomendável para os Planos Locais. Entretanto, o Sistema ainda carece de normas e diretrizes que definam com clareza o papel dos Planos, os parâmetros mínimos desejáveis em sua elaboração e a responsabilidade e os critérios para a análise, em termos de qualidade, consistência e suficiência. Esta é uma questão crucial, já que a qualidade das ações habitacionais locais será fortemente influenciada pela qualidade dos Planos.

g) Elaboração e seleção de propostas a serem financiadas pelo FNHIS

A forma de operacionalização dos recursos do FNHIS foi definida pelo CGFNHIS, para o período compreendido entre os anos de 2008 e 2011, por intermédio da Resolução n.º 9, de 20 de junho de 2007. Segundo esta Resolução, o processo inicia-se com a aprovação pelo próprio Conselho de diretrizes a serem atendidas na implementação das ações programáticas do Fundo²⁷.

A partir destas diretrizes, o MCidades elabora, publica e divulga em seu sítio eletrônico o manual de instruções, contendo parâmetros e procedimentos operacionais. Com base nas instruções contidas nestes manuais, publicados anualmente, os executores (estados, municípios ou entidades privadas sem fins lucrativos) encaminham ao MCidades propostas para participarem das seleções públicas realizadas em períodos previamente divulgados pelo gestor do Sistema. As propostas são apresentadas na forma de consulta-prévia, que reúne um conjunto de documentos com informações técnicas e financeiras sobre o empreendimento ou ação a ser executada.

Há também a possibilidade de acessar os recursos do FNHIS por meio de emenda parlamentar, que tem sistemática um pouco diferente daquelas que participam do processo de seleção pública. Nestes casos, o momento oportuno para o encaminhamento da documentação referente ao empreendimento é comunicado diretamente ao executor pelo MCidades e pela CEF, visto que não há processo de seleção. Entretanto, a intervenção também deve enquadrar-se às regras do programa, e seguir seus objetivos e suas diretrizes.

- O processo seletivo é realizado de maneira centralizada pelo MCidades, mediante o enquadramento e qualificação das propostas. Feita a seleção, o

²⁷ As diretrizes versam basicamente sobre: (i) critérios para distribuição dos recursos entre as ações programáticas; (ii) critérios para distribuição territorial dos recursos de acordo com as ações programáticas; e (iii) diretrizes e critérios para seleção das propostas em cada ação programática.

MCidades comunica ao agente operador CEF o resultado do processo seletivo, autoriza a contratação das operações com os executores dos projetos selecionados e descentraliza os créditos orçamentários para a CEF.

Possivelmente em função da ainda pequena quantidade de municípios e estados que já estabeleceram seus planos habitacionais, o Conselho Gestor do FNHIS, nos regulamentos que tratam de critérios de alocação dos recursos, ainda não estabeleceu como diretriz ou critério de seleção de propostas a existência dos planos habitacionais nestes territórios e, principalmente, o fato de o projeto pleiteado ter sido considerado como prioridade de atendimento no próprio plano. Mesmo que os regulamentos do CGFNHIS já adotem como critério de seleção o fato de o projeto ser considerado prioritário por Conselho Municipal, Estadual ou órgão equivalente, a vinculação direta dos investimentos do FNHIS aos planos habitacionais é fator importante na estratégia de implementação do SNHIS e de articulação de suas ações.

h) Análise Técnica, Institucional e Jurídica das Propostas e Celebração dos Contratos de Repasse

De acordo com a Resolução n.º 9 do CGFGTS, esta é uma tarefa da CEF, cujas etapas e critérios deverão ser detalhados e amplamente divulgados entre os executores para que o processo de análise e aprovação seja o mais eficiente possível. Compete à CEF receber e analisar os documentos técnicos, jurídicos e institucionais necessários à celebração do contrato de repasse e à qualificação do executor da ação.

O CGFNHIS definiu que um dos critérios para seleção de propostas para os recursos voltados ao financiamento de provisão habitacional ou melhoria de assentamentos precários é a existência de projeto básico²⁸ ou projeto executivo (na forma definida pela Lei 8.666/93). A seleção de propostas no estágio de projeto básico pode acarretar imprecisões nas estimativas de custos e aumento dos prazos que serão necessários para o efetivo início das obras e dos conseqüentes desembolsos. Trata-se, possivelmente, de uma política que visa possibilitar a participação de proponentes com baixa capacidade administrativa e de gestão, o que significa a maior parte dos municípios brasileiros. Entretanto, esta política pode acarretar adiamentos na

²⁸ Projeto Básico: conjunto de elementos, necessário e suficiente, para caracterizar as obras e serviços, que assegurem a viabilidade técnica e adequado tratamento de impacto ambiental do empreendimento, contendo, no mínimo, mapa da cidade com localização da região do empreendimento, levantamento planialtimétrico, projeto urbanístico, projeto completo da unidade habitacional, projetos de ações de infraestrutura, memorial descritivo, orçamento discriminado e cronograma físico-financeiro.

contratação e início de obras e, portanto, uma queda no desempenho orçamentário do Fundo e, mais grave, a perda de recursos já escassos, motivada pelo cancelamento de empenhos referentes a recursos orçamentários de anos anteriores não executados.

Este é um ponto crítico no modelo operacional adotado para o SNHIS e para a aplicação dos recursos do FNHIS, pois torna explícitas as fragilidades administrativas e gerenciais dos executores locais. Sobre estes ponto, o MCidades, como gestor central do Sistema, deverá despender esforços na assistência técnica para que os agentes executores e promotores tenham apoio técnico e capacitação na elaboração de projetos e no desenvolvimento, contratação e execução de seus empreendimentos habitacionais e de suas ações de qualificação institucional de seus órgãos e instituições.

Também relevante é a análise do grau de dificuldade enfrentada pela CEF para executar as atribuições que lhe são delegadas na análise de projetos e no acompanhamento da execução dos empreendimentos e ações financiadas com recursos do FNHIS. A CEF é hoje responsável pela operacionalização de boa parte dos programas e recursos dos Somente na área de desenvolvimento urbano, a CEF cuida hoje da operacionalização de todos os programas de investimentos federais em habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte e ordenamento territorial, independentemente da fonte dos recursos. Suas equipes técnicas são descentralizadas, garantindo a capilaridade necessária para esse tipo de atividade. As Gerências Regionais de Desenvolvimento Urbano (GIDURs), situadas nas capitais estaduais, e outras unidades descentralizadas (as REDURs) onde estão lotados os técnicos, atendem tanto ao setor privado quanto ao setor público e possuem capacidade limitada para ampliar o atendimento, considerando-se as metas que serão estabelecidas pelo PLANHAB para os próximos 15 anos. Além do mais, essas equipes possuem níveis de qualificação diferenciados em cada estado, ou/e não possuem técnicos em todas as áreas de interesse dos programas do setor, e são bastante solicitadas por estados, municípios e por outros agentes executores para apoiá-los na superação de suas fragilidades técnicas.

i) Cadastro de Beneficiários

O cadastramento dos beneficiários dos programas financiados com recursos do FNHIS e de outras fontes financeiras do SNHIS está em fase de concepção e modelagem pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O cadastramento é

essencial para fazer cumprir o disposto no § 2º do art. 23 da Lei do SNHIS (n.º 11.124/2005), que determina que o beneficiário favorecido por programa do SNHIS somente será contemplado uma única vez. A criação do cadastro também deverá ser um importante instrumento de análise do perfil dos beneficiários e de definição de linhas e diretrizes para a política habitacional das três esferas governamentais, pois trará um novo e importante instrumento gerencial para o setor da habitação de interesse social.

O MCidades entabulou negociações com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para inserção das informações referentes aos beneficiários dos programas federais de habitação de interesse social no CadÚnico. O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instituído pelo Decreto n.º 3.877/2001 e regulamentado pelo Decreto n.º 6.135/2007, é um instrumento de coleta de dados e informações dos beneficiários dos programas de combate à pobreza e exclusão social..

O cadastramento das famílias é executado pelos municípios por meio da coleta de dados em formulários criados especificamente para este fim. Os cadastros são operados pela CEF, agente operador do CadÚnico legalmente constituído, que atribui a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS)²⁹. Cabe à CEF a checagem dos dados para verificar, respectivamente, duplicidades de benefícios e registros de financiamentos de imóveis obtidos, a qual informa aos agentes executores as restrições detectadas.

Para os efeitos do CadÚnico, o MDS considera famílias de baixa renda aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou renda mensal total de até três salários mínimos. Este universo de pesquisa do CadÚnico é o mesmo público-alvo das ações do SNHIS.

A Secretaria Nacional de Habitação, em parceria com a CEF e o MDS, estava elaborando um módulo complementar do CadÚnico com informações sobre os beneficiários dos programas nacionais de habitação de interesse social. Entretanto, concluiu-se que a possibilidade de retirada de famílias do CadÚnico por parte de quem alimenta o sistema, ou seja os municípios, não oferece a garantia operacional necessária para o atendimento do dispositivo legal da Lei do SNHIS, tendo em vista

²⁹ Fonte: sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (www.mds.gov.br), acessado em 20 de maio de 2008.

que o benefício habitacional tem um caráter de maior permanência do que outros benefícios do CadÚnico. Esta condição deverá levar o MCidades a desenvolver um Cadastro de Beneficiários próprio, mesmo que seja alimentado por informações de outros sistemas, inclusive do CadÚnico, e que adote o modelo de operação deste sistema.

j) Execução dos Projetos

Após a checagem do cadastro, começa o fluxo mais crítico de todo o processo operacional: o da execução dos projetos. Esta execução envolverá inevitavelmente a contratação de serviços de projetos de arquitetura e engenharia (caso o agente promotor não disponha de estrutura própria), que terão grande influência sobre a viabilidade econômica, técnica e sócio-ambiental dos empreendimentos, bem como sobre sua qualidade e, a partir da conclusão dos projetos básicos (ou executivos), um novo processo de contratação para execução de obras. Nestes casos, serviços de projetos e execução de obras, por serem financiados com recursos públicos, devem seguir a legislação nacional (Lei 8.666/93). Os processos licitatórios em geral são morosos e sujeitos a questionamentos jurídicos e dos organismos de controle externo, e se configuram, sem dúvida, como um ponto crítico da fase de execução. De forma geral, agentes executores têm muita dificuldade em elaborar bons termos de referência e bons editais que, no caso de serviços especializados como projetos e obras, devem incluir, para seleção das empresas prestadoras dos serviços, tanto critérios técnicos como critérios de preço de forma equilibrada.

Uma vez contratados os serviços, a sua execução deve ser submetida a um processo qualificado de gestão - tanto dos contratos, como da fiscalização da qualidade de sua execução. Nesse ponto, também há uma deficiência institucional da capacidade de fiscalizar a qualidade de serviços executados por prestadores contratados.

No modelo operacional atual, cabe à CEF acompanhar e atestar a execução das diversas etapas dos projetos e das obras, e, mediante este acompanhamento, transferir os recursos aos contratantes para pagamento dos fornecedores, por meio dos contratos de repasse. Vale à pena ressaltar que, apesar da capacitação técnica para tal tarefa, por ser um banco comercial, naturalmente a CEF privilegia os aspectos financeiros do acompanhamento em detrimento dos aspectos físicos relativos ao

cumprimento dos escopos e à sua qualidade, o que poderia ser suprido por outros agentes técnicos não públicos.

k) Prestações de Conta e Relatórios de Gestão

Os agentes executores (públicos ou não) devem elaborar prestações de contas parciais e totais referentes aos recursos contratados com os fundos para que o agente operador e os agentes gestores possam fazer o acompanhamento contratual.

Os relatórios de gestão da aplicação dos recursos do FNHIS dos fundos locais são instrumentos gerenciais de exigência legal (Lei n.º 11.124/2005) requeridos dos municípios, dos estados e do Ministério das Cidades.

Quando forem utilizados recursos do FNHIS, os relatórios de gestão devem ser elaborados pela CEF, com participação do Ministério das Cidades, e encaminhados para aprovação do CGFNHIS. No caso da utilização de fundos locais, os relatórios de gestão deverão ser elaborados pelas unidades gestoras locais (secretarias estaduais ou municipais de habitação ou equivalentes) e encaminhados aos conselhos gestores dos fundos locais.

l) Monitoramento e Avaliação

As informações dos relatórios de gestão serão insumos fundamentais para qualquer sistemática de monitoramento e avaliação que venha a ser implementada para a PNH. O acesso aos relatórios de gestão locais permitirá que o Ministério das Cidades tenha a exata dimensão da qualidade da aplicação dos recursos investidos em HIS pelos entes locais, o que hoje não é possível. No entanto, o importante é que essas informações possam alimentar um sistema que integre os dados de todos os relatórios de gestão e a base de dados de monitoramento. E para tanto, a sistemática de elaboração de apresentação dos relatórios de gestão devem ser bastante aprimoradas, para que possibilitem a padronização da informação prestada sem que se percam os indicadores de qualidade no processo.

3.4.1 Breve Análise do Modelo Operacional

O modelo operacional definido para o FNHIS não difere significativamente dos já adotados anteriormente nas últimas décadas para programas na área de habitação e saneamento e esbarra em gargalos históricos enfrentados na implementação dos programas, cujos principais são:

- a. dificuldades enfrentadas pelos agentes promotores na elaboração de propostas, o que não será resolvido, num primeiro momento, com a introdução de novos agentes;
- b. dificuldades em cumprir as exigências normativas para a celebração de contratos de repasse. Dentre os principais problemas nesta área está a apresentação periódica e sistemática de certidões de regularidade junto à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (SRF/MF), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), INSS, FGTS, PIS/PASEP, SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeiro do Governo Federal) e CADIN (Cadastro Informativo de Crédito Não Quitados);
- c. dificuldades para formulação e condução de processos seletivos e/ou licitatório para contratação de serviços e aquisição de bens. Especialmente no caso de programas que envolvem implantação física (obras), como é o caso do setor habitacional, é preciso selecionar empresas ou profissionais projetistas, construtoras e consultorias, quando for o caso, que possam apresentar as melhores soluções técnicas, sustentáveis no ambiente urbano, no menor custo e que tenham experiência em metodologias participativas na elaboração e execução de projetos e obras. A condução de processos licitatórios é sempre um desafio para organizações públicas, principalmente para as menos capacitadas do ponto de vista técnico e institucional;
- d. dificuldades no licenciamento ambiental de obras junto aos órgãos responsáveis;
- e. dificuldades para supervisão e avaliação de projetos técnicos de arquitetura, engenharia e de mobilização social quando contratados;
- f. dificuldades para supervisão e recebimento de obras e;
- g. dificuldades em elaborar e manter atualizado o cadastro de beneficiários;
- h. dificuldades em prestar contas dos recursos utilizados;

- i. dificuldades em coletar e reunir informações gerenciais para o monitoramento e avaliação de programas;

O fluxo apresentado no **Anexo 1** mostra uma grande quantidade de passos a serem trilhados desde que um agente executor decida se candidatar a receber recursos do FNHIS até que eles sejam efetivamente aplicados. Ao mesmo tempo, o público alvo do FNHIS é justamente o público que compõe a faixa mais representativa do déficit e, portanto, a de atendimento prioritário. Assim, a seguir este fluxo, será extremamente difícil atingir este público efetivamente em um curto ou um médio prazo.

4. Fundamentos para a Institucionalização do Sistema Nacional de Habitação

Neste tópico se abordam as premissas e os fundamentos que deverão ser contemplados com vistas à institucionalização, de forma completa, em âmbito nacional, do SNH. E, tendo em conta os diagnósticos e estudos já realizados e incorporados pela PNH, aponta os principais desafios que se colocam perante os diferentes ângulos de abordagem e temas objeto da institucionalização que se buscará implementar.

4.1 Descentralização

O processo de descentralização enquanto premissa deve responder aos preceitos constitucionais estabelecidos em 1988 que ganharam reforço explícito, no tocante ao setor da habitação, com a reforma do Estado promovida, por meio de mudança constitucional, durante a década de 90, como se fez refletir na formulação da PNH: *"Dentro deste processo, estabeleceu-se uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais, 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"* [PNH, pág. 10].

Em decorrência, o modelo institucional adotado pelo Sistema Nacional de Habitação prevê a descentralização da sua implementação mediante a transferência de atribuições para as esferas subnacionais e para agentes privados e agentes públicos (estatais ou não). Desta forma, estados e municípios passam a participar da gestão do sistema, assim como se pretende ampliar esse processo, estendendo-o à participação de novos atores, mediante a qualificação e constituição de uma rede habilitada de agentes promotores, técnicos e financeiros.

Por sua vez, a Lei 11.124/2005 – em seu Capítulo II, Seção I, art. 7º – estabelece que os recursos do FNHIS devem ser alocados em programas que visem “implementar *políticas habitacionais* destinadas à população de menor renda”. Por isso, o requisito liminar da descentralização, ao ser atendido, não poderá prescindir de fazê-lo em sintonia com esta segunda premissa, qual seja a de induzir os estados e municípios, principais protagonistas do processo, à elaboração de política, plano e programas habitacionais voltados especialmente para a promoção de soluções destinadas à

população de menor renda, pois neste grupo reside a essência do FNHIS e os princípios e diretrizes da PNH.

Além disso, a Resolução Recomendada n.º 28, de 6 de dezembro de 2006, do Conselho das Cidades recomenda ao Conselho Gestor do FNHIS que as associações, cooperativas e entidades de movimentos sociais possam ter acesso direto aos recursos do FNHIS, para produção habitacional de interesse social, dada a ressalva prevista no art. 24 da lei n.º 11.124/2005 que faculta do Ministério das Cidades a aplicação direta de recursos do FNHIS até que se cumpram os requisitos relativos à criação de Conselho Local, Fundo Local, Plano Habitacional e Adesão à PNH. Esta recomendação foi integralmente efetivada pelo governo federal. Durante a abertura da 3ª. Conferência das Cidades foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Medida Provisória 387/07, convertida na Lei n.º 11.578/2007, que, entre outros dispositivos, permite o repasse de recursos do FNHIS a entidades privadas sem fins lucrativos, observados alguns requisitos como o funcionamento regular da entidade por no mínimo três anos, a definição de valor limite por projeto e por entidade e a participação em chamada pública para seleção dos projetos. Em decorrência, o CGFNHIS aprovou a ação de Apoio à Produção Social da Moradia do Programa de Habitação de Interesse Social, que tem por finalidade a *“transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, para apoio a projetos voltados para a produção de alternativas e soluções habitacionais, articulando recursos e iniciativas da população e de organizações sociais, com envolvimento das comunidades nas ações de autoconstrução e mutirão”*³⁰

Estes fatos indicam que a descentralização da política habitacional e urbana, que vem sendo reclamada, balizada e construída ao longo dos últimos 20 anos pela sociedade brasileira, trouxe recentes mudanças na legislação, fortalecendo os movimentos em sua direção. Por este motivo, este é um dos principais fundamentos do modelo ora proposto. A sua construção, a ser feita de forma gradual, todavia, precisará contemplar simultaneamente os seguintes aspectos:

- **política habitacional** – cada instância subnacional, deverá definir suas políticas, seus planos de ação, programas e projetos, em consonância com sua realidade local e com as prioridades definidas pela sociedade; e

³⁰ Resolução FNHIS n.º 18, de 19 de março de 2008.

- **financiamento e gestão de recursos** – o financiamento das políticas subnacionais deverá ser realizado de maneira descentralizada por meio de repasse *fundo a fundo*, a partir de critérios estabelecidos pelos conselhos gestores, o que significa que deverá se buscar a transferência regular e automática de valores diretamente do fundo nacional para estados e municípios, e dos fundos estaduais para os fundos municipais, independentemente de convênios ou instrumentos de repasse similares. Cada instância será responsável pela gestão dos recursos aplicados pelos fundos correspondentes;
- **agentes do sistema** – a política prevê que haja ampliação do leque de agentes do Sistema, visando propiciar maior quantidade de opções às famílias de baixa renda demandantes de moradia. Propõe construir uma rede habilitada de agentes promotores, técnicos e financeiros.

4.2 Articulação

Esta é uma política que não se limita ao âmbito da habitação em estrito senso, dado que a sua implementação permeia a administração federal e se estende pelos demais níveis e poderes (por exemplo, o Judiciário, no tocante aos aspectos referentes à regularização fundiária urbana, à realização de desapropriações e com respeito à aplicação de vários instrumentos do estatuto da cidade). Para apoio à articulação de ações transversais, pode-se contar com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), órgão da Presidência da República, que tem as seguintes competências:

- coordenação política do governo federal;
- condução do relacionamento do governo federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos;
- interlocução com os estados, Distrito Federal e municípios; e
- coordenação e secretariado do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, visando à articulação da sociedade civil organizada para o alcance do modelo de desenvolvimento estabelecido.

Na área de assuntos federativos, a SRI tem como diretrizes a qualificação das relações do governo com os entes federados, fortalecer a cooperação federativa e

operar a concertação federativa. No caso da PNH, os vários componentes citados encontram-se presentes.

4.2.1 Intersectorial

“A Política de Habitação inscreve-se dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, na qual a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade.” (PNH, pág. 12). Além disso, há que se considerar a necessidade de articulação do setor habitacional com a política fundiária.

Nesse sentido, do ponto de vista institucional, considerando que cada um desses setores conta com órgão próprio de gestão e com políticas próprias em todas as instâncias, é fundamental criar mecanismos que garantam fluidez à intersectorialidade, uma vez que em cada interface referida se poderão erguer obstáculos cuja superação será imprescindível para o êxito das ações atribuídas à PNH.

Na esfera municipal, os instrumentos básicos de articulação intersectorial são o Plano Diretor e as legislações urbanísticas e edilícias decorrentes, que devem considerar todos os componentes necessários para a produção de uma cidade igualitária, justa e ambientalmente sustentável. Isso significa que o plano local de habitação precisará estar inscrito nas diretrizes mais amplas do Plano Diretor e a legislação dele decorrente deverá contemplar seus aspectos específicos por meio da definição de ZEIS, etc.

Na esfera federal, a intersectorialidade dentro da temática urbana está institucionalmente assegurada desde 2003, com reunião dos componentes de política urbana no Ministério das Cidades, integrado hoje pelos setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbanos, planejamento territorial urbano e política fundiária. Este avanço, todavia, precisa ser ampliado e ratificado pela ação integrada do governo federal por meio de ações programáticas que envolvam estes setores no momento de intervir no território da cidade.

Ademais, deve-se ter como pretensão o estabelecimento de uma diretriz no PLANHAB em que as estruturas institucionais locais, em estados e municípios, sejam modeladas visando garantir e facilitar a articulação intersectorial.

Também é fundamental a articulação entre o setor da habitação e as outras temáticas que interferem sobre a qualidade da produção habitacional e a viabilização da solução do déficit habitacional brasileiro. O primeiro setor a ser lembrado quando se trata da intersetorialidade da problemática urbana é o setor ambiental. A solução dos conflitos entre a política urbana e, por decorrência a política habitacional, e a política ambiental voltada às áreas urbanas deve ser encaminhada em fóruns institucionalizados e por meio de pactos formalizados e de abrangência nacional, não se descuidando das suas fronteiras e interfaces com a esfera judicial e do ministério público.

Outros setores, como aqueles, governamentais ou privados, responsáveis pela política tecnológica e industrial, de desenvolvimento social, desenvolvimento agrário e das áreas de fazenda e patrimônio da União também devem ter explicitado pelas instâncias de coordenação superior da PNH um tratamento institucional específico que remeta à construção de pactos mediante os quais se possam obter novos avanços na solução do déficit habitacional brasileiro conforme as metas definidas no PLANHAB.

4.2.2 Intergovernamental

O SNHIS remete, se desdobra e se fundamenta na articulação e na integração entre os planos, programas, ações habitacionais e recursos financeiros e humanos dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Os instrumentos básicos desta articulação são os planos, os programas habitacionais e os orçamentos de cada esfera governamental.

A exigibilidade de planos habitacionais nas três esferas governamentais estabelecida na lei do SNHIS (lei n.º 11.124/2005) poderá ser capaz de definir o fio condutor da articulação entre os governos. No processo de construção gradual do SNHIS, a qualificação e o alinhamento de diretrizes e prioridades entre os governos poderão se converter em uma meta a ser alcançada pelos gestores do Sistema, atuando como uma espécie de elemento de atração e polarização em torno da efetiva construção de uma política nacional integrada. Este alinhamento não significa a imposição de política, programas e regras de um governo sobre o outro, mas estará contribuindo como uma espécie de documento inicial de referência, a partir do qual poderão ser efetivados os pactos entre os governos, sob diretrizes e supervisão dos conselhos de política e dos conselhos gestores de fundos habitacionais.

Os governos federal, estaduais, do DF e municipais, na qualidade de gestores do SNHIS, precisarão definir agendas comuns e pactuar as regras comuns que irão vigorar para viabilizar a operacionalização do Sistema e de suas ações, planos e programas. Estes pactos devem ser realizados de maneira institucionalizada, por meio de estruturas e regras articuladas e claras, com funcionamento sistemático e permanente.

4.2.3 Entre Segmentos

A participação dos segmentos sociais é garantida – tanto no tocante aos aspectos das diretrizes da política setorial quanto das de financiamento – por meio da sua atuação junto aos Conselhos das Cidades (ou seus correspondentes locais) e aos Conselhos Gestores dos Fundos de HIS. Entretanto, é importante que sejam estabelecidos canais institucionais e estruturas que garantam a permanência do acompanhamento das ações implementadas pelos gestores do Sistema pelos segmentos representados nos conselhos. E esta articulação ainda não se consumou de maneira institucionalizada.

Por outro lado, a PNH aponta, como uma de suas diretrizes, a “*qualidade e produtividade da produção habitacional*”, que só pode ser alcançada com o envolvimento dos segmentos acadêmico, industrial e de empresários da construção civil na busca da moradia digna a partir de padrões mínimos de habitabilidade. A qualidade habitacional depende da qualidade dos insumos de sua produção, compostos basicamente pelos projetos de arquitetura e engenharia, mão-de-obra envolvida na produção, materiais e sistemas construtivos empregados. O estímulo à promoção das ações endereçadas a esses propósitos também depende da constituição de uma forma institucionalizada de relacionamento entre os segmentos e os gestores da política.

4.2.4 Um Exemplo

Um exemplo de ação articulada já em andamento no MCidades – tanto intersetorialmente, quanto entre governos e segmentos – e que apresentou avanços – foi o que ocorreu na área de conflitos fundiários urbanos, como, a seguir, se relata.

A Resolução Recomendada ConCidades n.º 24, de 6 de dezembro de 2006, trata da criação da Comissão Interministerial para o desenvolvimento conjunto de ações na área de prevenção e solução de conflitos fundiários. Num primeiro momento foi instituído o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos (GT) pela Resolução

Administrativa nº 01 do ConCidades, aprovada no dia 30 de agosto de 2006, com os objetivos de: (i) subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos; (ii) fortalecer as ações de prevenção, por meio dos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social; e (iii) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos. Os trabalhos do GT, ao longo primeiro ano de atividade, indicaram a necessidade de estruturação de uma política nacional como estratégia, fundamental para uma ação eficaz do governo federal na questão dos conflitos fundiários urbanos, no sentido de promover a articulação institucional entre os três poderes em seus diferentes níveis e jurisdições e as organizações da sociedade civil. Com o intuito de tornar a elaboração deste documento uma construção coletiva que envolvesse os diferentes segmentos que compõem a sociedade, em agosto de 2007 foi realizado na cidade de Salvador/BA o Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, com o objetivo de colher subsídios para a construção da política nacional junto a representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada, além de aprofundar a discussão sobre as formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos. Para subsidiar as discussões no Seminário foi elaborada, pelos membros do GT, uma proposta preliminar da política tratando dos objetivos, ações, instrumentos, competências, dos órgãos do poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário). O texto foi levado à discussão nos grupos de trabalho do Seminário Nacional, onde surgiram propostas e encaminhamentos que, sistematizados, foram incorporadas à proposta preliminar da Política Nacional de Conflitos Fundiários³¹. O texto da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, em elaboração, é subsidiário e integrou as discussões da Política e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano em discutida na 3ª Conferência Nacional das Cidades em novembro de 2007. Propõe a efetiva criação da comissão interministerial, coordenada pelo Ministério das Cidades, e composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio da Secretaria do Patrimônio da União, Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional de Seguro Social e Caixa Econômica Federal e, como convidados, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e o Ministério Público Federal. Este é um caso de ação articulada intersetorialmente. Cabe agora ao MCidades efetivar a criação da Comissão.

³¹ <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/grupo-de-trabalho-de-conflitos-fundiarios-urbanos-1/teste-6/>, acessado em 29.4.2008.

4.3 Participação

Consta, dentre os princípios da PNH, a “*gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos*”.

A fim de consolidar um modelo participativo e democrático, o Ministério das Cidades tem articulado, desde 2003, a realização de Conferências Municipais, Regionais e Estaduais das Cidades que contam com a participação de amplos segmentos da população. Em outubro de 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, na qual foram eleitos os membros do Conselho das Cidades e de onde resultou a aprovação das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Mais dois ciclos de Conferências foram realizados nos anos de 2005 e de 2007, seguindo igual sistemática de conferências municipais e estaduais preparatórias para a Conferência Nacional.

O processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação também tem sido objeto de intensa participação de todas as instâncias de governo e segmentos da sociedade afetos ao tema.

Todavia, além dos espaços constituídos para a coleta democrática de contribuições, como vem ocorrendo desde a criação do MCidades e que resultou na elaboração de propostas de Política, Plano e Sistemas sob a influência efetiva dos participantes dos vários processos de audiência e ausculta instituídos e institucionalizados, o que se terá que assegurar é a construção de um Plano operacional e produtivo socialmente. Neste documento, ao lado dos mecanismos de controle público, a serem proporcionados pelos conselhos gestores e demais instâncias constituídas para esse fim, ter-se-á que investir na construção e sedimentação de estruturas e canais qualificados de difusão de conhecimentos sobre o problema da habitação (mediante a elaboração e atualização periódica de diagnósticos) e na disseminação de informações (por intermédio da construção de um sistema voltado para esse fim) que venham a ser produzidas a partir do bom funcionamento das instituições públicas e privadas responsáveis pela execução da política. Afinal, não se pode pretender que a

participação se consume como instrumento capaz de influenciar a gestão, sem lhe dar canais e sustentação que assegure esse papel com eficácia.

4.4 Controle Social

É interessante registrar um pouco a trajetória recente da participação social no Brasil, focalizando o período 2003-2006, que marca a assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados nas décadas de 70 e 80. Neste período, tem sido promovida maior presença da sociedade nos espaços de participação social existentes na esfera pública federal. Informações referentes ao período 2003-2006 indicam que o governo federal colocou em prática uma estratégia de manter e ampliar a interlocução com movimentos sociais e com organizações da sociedade. Tal estratégia foi concretizada a partir da maior utilização dos espaços de participação social existentes no âmbito da administração pública federal e da criação de novos mecanismos que propiciam a canalização das demandas e manifestações da sociedade para dentro do Estado.

Entre 2003 e 2006 foram realizadas no Brasil 43 Conferências Nacionais – com a participação de mais de dois milhões de pessoas que deliberaram sobre propostas relacionadas às mais diversas políticas públicas, resultando em, aproximadamente, cinco mil deliberações. Do total de conferências ocorridas, 15 foram realizadas pela primeira vez demonstrando a ascensão de novos atores e de temas no âmbito da política nacional.

Um levantamento recente revela que, em janeiro de 2007, a administração pública federal contabilizava cerca de 40 Conselhos Nacionais que contavam em sua composição com representantes de organizações da sociedade civil. O mesmo levantamento revela que 442 entidades representativas de segmentos da sociedade civil participam destes conselhos (organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre outros), sendo que algumas delas estão presentes em mais de um conselho, alcançando 615 participações.

Além dos conselhos e conferências, a realização de consultas públicas foi amplamente utilizada nesse período, destacando-se, principalmente, aquelas vinculadas às temáticas de meio ambiente, presentes no Plano de Construção das BR 163 e BR 364,

no Plano Amazônia Sustentável (PAS), no Plano Nacional de Recursos Hídricos, e outros.

Finalmente, também é importante citar que o ano de 2003 presenciou a primeira vez que um governo federal realizou um processo de consulta à sociedade para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), no país. Para a definição das prioridades do PPA 2004-2007 foram organizados fóruns de discussão nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, os quais contaram com a participação de 2.170 organizações variadas, a saber: sindicatos, associações e federações empresariais, organizações não governamentais, movimentos populares e instituições religiosas e científicas.

Pode-se afirmar que, do ponto de vista quantitativo, houve, no período analisado, uma expansão da participação social na esfera pública social brasileira. No entanto, é necessário analisar a capacidade do Estado em responder à quantidade expressiva de novas (e antigas) demandas que adentraram a burocracia estatal. O que se questiona é se a burocracia do Estado está sendo capaz de processar e assimilar os resultados da participação social, transformando as resoluções dos conselhos, as deliberações das conferências, as sugestões, as críticas, e as moções oriundas dos fóruns e consultas à sociedade em medidas e políticas públicas concretas que melhorem a qualidade de vida da população.

Representantes da sociedade civil têm reclamado das dificuldades enfrentadas pelo governo em dar consequência prática à ampliação da participação social, repercutindo na parcela da sociedade que atua nos espaços institucionalizados de participação existentes na esfera pública federal sob a forma da pressão legítima de rediscussão das formas de operação desses fóruns, dos processos decisórios e, principalmente, de encaminhamento das deliberações e recomendações neles originadas.³²

No âmbito da PNH, o primeiro passo para a institucionalização do controle social foi a criação do Conselho das Cidades, órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador, que reúne representantes da sociedade civil (maioria) e do poder público, e formalmente integrante da estrutura do Ministério das Cidades.

³² IPEA - **Seminário das Quintas**. *Tema*: Participação Social na Esfera Pública Federal: um retrato da trajetória recente. *Palestrante*: Enid Rocha (Disoc). Realizado na sede do IPEA, Brasília, em 21/02/2008.

No nível descentralizado, o controle social sobre a utilização dos recursos públicos está sendo induzido pela própria Lei n.º 11.124/05, que, em sua Seção IV, dispõe sobre a criação de Conselhos Gestores Estaduais, do Distrito Federal e Municipais e, em seus artigos 18 e 19, define as suas atribuições, observadas as normas do Conselho Gestor do FNHIS:

- fixar critérios para a priorização das linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais;
- promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS
- promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Para a implementação do modelo de política habitacional que se deseja, ou seja, democrático, descentralizado, eficiente e transparente, é fundamental, todavia, que sejam criados mecanismos de gestão estratégica, a partir dos quais se consiga coordenar e integrar os múltiplos atores, as distintas esferas e níveis de atuação e os diversificados conteúdos programáticos e modos de execução da política, com eficiência e eficácia social.

O grande desafio que se coloca à concretização exitosa da PNH e, por extensão, do PLANHAB tem origem e fundamento na insuficiência e/ou fragilidade do padrão de institucionalização dos mecanismos governamentais responsáveis pela sua formulação e implementação. A ausência dos meios adequados, seja com respeito ao âmbito regulatório, seja no tocante às estruturas postas à disposição dos condutores da política indica que muito mais se precisará avançar na construção dos suportes que são imprescindíveis à implementação da PNH e do PLANHAB, na escala e diversidade requeridas.

5. Mecanismos de Institucionalização das Propostas

No caso da política habitacional, em específico, o que deverá ser perseguido é a consolidação de um modelo em que se compatibilizem, sob um marco regulatório adequado e estimulador de intensa pro atividade, a atuação estatal, dos vários níveis de governo (nas atividades de planejamento, coordenação institucional, regulação, articulação dos diferentes atores, prestação de serviços de assistência técnica e institucional, financiamentos e subsídios, gestão dos fundos públicos constituídos etc.), amalgamando um amplo leque de serviços cuja síntese mais acabada se veria consumada na estruturação e implantação de um **serviço público habitacional**. Este serviço se caracterizaria por um forte vértice no nível federal, porém intensamente capilarizado nos planos estaduais e municipais, funcionando em plena harmonia e complementaridade com uma ampla gama de promotores privados responsáveis pelo que se poderia denominar de “**provedores da produção**”, onde se situariam as atividades destinadas aos empreendedores empresariais atuantes junto ao mercado, as empresas de construção contratadas por entes governamentais para a produção de obras promovidas por estes agentes, as cooperativas habitacionais e associações civis organizadas para a autogestão, os promotores da produção autoconstruída, e, também, as empresas privadas que atuam na esfera do financiamento e do crédito imobiliário (bancos, sociedades de crédito imobiliário, securitizadoras, etc.).

As propostas incluídas nesta etapa, ainda para fins de discussão, estão baseadas no principal objetivo a ser perseguido em termos de implementação da PNH e de seus instrumentos estratégicos, buscando assegurar que, ao final do período definido no PLANHAB, se tenha efetivamente consumado a plena implantação da PNH, “*subordinando todas as ações de governo no setor a um padrão de intervenção voltado à universalização do acesso à moradia digna*”³³, disso resultando a concepção e implantação de um modelo institucional capaz de satisfazer os requisitos estratégicos da política (objetivos, instrumentos de realização e alcance das metas/resultados quantitativos e qualitativos).

5.1 Relativos à Organização Institucional do Sistema Nacional de Habitação

Para a bem sucedida implementação da PNH e do Sistema por ela propugnado, torna-se fundamental definir claramente os diversos atores e seus respectivos papéis e

³³ Política Nacional de Habitação, pág. 79

funções, tarefa que já foi bem iniciada quando da formulação da PNH e dos instrumentos legais que se logrou instituir até o momento, e que estão representados no item 3.2 deste documento.

5.1.1 Atores, seus Papéis e Funções

a) Direção e Coordenação do Sistema em nível Central e Local

Com relação à organização do Sistema Nacional de Habitação, é possível inferir que os requisitos legais exigidos na Lei n.º 11.124/05 para os estados, DF e municípios conduzem à reprodução da lógica sistêmica desenvolvida para o nível federal, ou seja, o conceito de sistema habitacional deve ser estendido para as outras esferas de governo, constituindo, assim, uma unicidade no sistema nacional.

Portanto, a direção do Sistema Habitacional deve ser única em cada esfera de governo, sendo exercida pelos seguintes órgãos:

- No âmbito federal, pelo Ministério das Cidades
- No âmbito dos estados e DF, pela respectiva Secretaria de Habitação ou órgão equivalente
- No âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Habitação ou órgão equivalente
- Nos casos em que se configurem necessidades de ação conjunta e articulada em nível local, como no caso das regiões metropolitanas, poderão ser estabelecidos consórcios administrativos intermunicipais.

O Ministério das Cidades participou da elaboração do Projeto de Lei n.º 3.884/04, inspirado no Consórcio Intermunicipal do ABC, que apresenta uma experiência metropolitana de gestão compartilhada entre municípios. Este projeto foi convertido na Lei n.º 11.107/05, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”³⁴, regulamentada, por sua vez, pelo Decreto n.º 6.017, de 17.01.2007.³⁵

³⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.html
acessado em 24.06.2008

³⁵ http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm acessado em 24.06.2008

As funções de coordenação dos sistemas, nos níveis subnacionais, devem receber atribuições semelhantes, espelhadas naquelas definidas para o Ministério das Cidades com relação ao Sistema Nacional de Habitação (ver capítulo 3 deste documento), abrangendo tanto os sistemas locais de Mercado quanto de HIS.

Com relação ao SNHM, é necessário estabelecer que, a despeito do BACEN ser o agente fiscalizador do SFH, e do CMN ser o agente de regulação e controle, isso deve ocorrer sob a coordenação estratégica e com a participação do Ministério das Cidades. Porém, no tocante ao financiamento dos programas voltados para HIS, onde também se dá uma forte presença de ambos, ter-se-á que requalificar o papel ora preenchido pelo ministério, isso significando que o financiamento habitacional, enquanto função estratégica da PNH deixará de sofrer influência tão acentuada da política monetária, após a definição dos volumes e tipos de recursos que serão disponibilizados para a execução da política. Neste aspecto, também será preciso definir que as deliberações tomadas pelo CCFGTS não poderão ultrapassar o papel que está reservado, e é inalienável, àquela curadoria, sendo certo que caberá estritamente ao MCidades e ao seu braço responsável pelo fomento institucional e execução da PNH, a SNH, o papel de formulador das propostas de programas a serem patrocinados com recursos tomados ao FGTS, sejam de caráter oneroso (especialmente), sejam os destinados a subsídios. É evidente que a regulação precisará estabelecer os critérios de alocação dos recursos, os mecanismos de prestação de contas, de monitoramento e avaliação dos programas e projetos executados e de responsabilização por resultados alcançados que serão empregados durante os processos de uso dos recursos tomados ao fundo.

a.1) Em Nível Estadual ou Distrital

A coordenação do sistema neste nível deve ser exercida pelos órgãos públicos estaduais, da administração direta, dotados de funções complementares ou afins com habitação. É necessário definir e explicitar melhor o papel de tais órgãos, materializado atualmente pelas diversas secretarias estaduais de habitação ou das cidades (ver capítulo 7 do Produto 2). Nos casos em que não haja nos estados órgãos da administração direta atuando na política habitacional, o MCidades deverá estimular, por intermédio de ações de desenvolvimento institucional e de assistência técnica, que estas estruturas se constituam. Esta proposta baseia-se no fato de que as instituições da administração indireta frequentemente não possuem a capacidade estratégica necessária para formular e promover políticas e planos, uma vez que, a princípio,

órgãos da administração indireta são criados para desempenhar tarefas de caráter executivo, em função de suas características legais, que lhes confere maior autonomia administrativa e financeira. Vale ressaltar que a implementação desta recomendação por parte do MCidades deverá respeitar as estratégias político-administrativas locais que difiram da presente proposta e que, mesmo assim, atendam aos objetivos e alcancem as metas gerais da PNH e do PLANHAB.

Primeiramente, ao aderirem ao Sistema Nacional de Habitação com a intenção de receber recursos do FNHIS, os estados e DF devem elaborar seus planos de habitação, constituir seus conselhos e seus fundos estaduais.

Os Estados devem também ser os indutores e coordenadores da implementação do Sistema Nacional de Habitação em seu território, em perfeita harmonização e articulação com os municípios. Este papel poderá, muitas vezes, ser dificultado por conflitos, naturais no sistema representativo vigente, e que se manifestam entre governos estaduais e municipais. Estes fatores podem ser minimizados ou neutralizados com a construção de mecanismos operacionais de interlocução, tais como comissões constituídas por representantes das três esferas governamentais.

Uma forma de se estimular a que os estados exerçam este papel indutor é a criação de mecanismos que avaliem o estágio alcançado pelos municípios em termos de capacitação institucional e que tragam benefícios às administrações estaduais que tiverem comprovadamente promovido a melhoria da gestão dos municípios situados em seu território.

O papel de coordenação se inicia com a tarefa de fazer com que os Planos Habitacionais estaduais sejam, idealmente, uma consolidação e o resultado de um processo de concertação entre os estados e municípios. Além disso, a eventual oferta, pelo MCidades, de um programa estratégico de desenvolvimento institucional deverá ter envolvimento e responsabilização direta dos Estados na sua concretização, com o compromisso destes apoiarem fortemente os municípios no desenvolvimento dos instrumentos definidos para a implementação do Sistema Nacional de Habitação, inclusive com a criação de mecanismos para a transferência de recursos originários dos seus fundos estaduais.

O papel de articulação com a esfera federal deve ser reforçado com o estabelecimento de uma agenda entre o FNSH DU – Fórum Nacional de Secretários de Habitação e

Desenvolvimento Urbano – e o MCidades, que possibilite a interlocução permanente e regular entre os principais gestores do SNHIS para a coordenação do Sistema, especialmente no que se refere à promoção da melhoria das capacidades administrativas do setor público nos níveis subnacionais.

a.2) Em nível municipal

Os órgãos e instituições públicas municipais de habitação ou equivalentes, uma vez criados, são os responsáveis pela direção e coordenação sistema em nível municipal e são os principais atores da articulação entre as diversas políticas setoriais, pois é no município que ocorrem efetivamente as ações.

Além da criação desses órgãos, é necessário estimular que apoiem o bom funcionamento dos conselhos gestores locais, não apenas provendo infra-estrutura organizacional para tal, mas também dando suporte à atuação dos conselheiros, por meio de processos de capacitação para tornar a sua atuação cada vez mais eficaz. Além disso, terão que cumprir e fazer cumprir as suas resoluções e deliberações, consolidando a sua atuação como mecanismo real de participação e cidadania.

Com relação aos fundos, não bastará criá-los legalmente, devendo-se alimentá-los com recursos permanentes e crescentes, a partir de ações que melhorem a gestão da arrecadação local de recursos que possam ser aplicados em HIS, através do uso racional e pró-ativo dos instrumentos fiscais e tributários ao alcance dos municípios (IPTU progressivo, incentivos fiscais etc.).

Os planos locais de habitação, elaborados pelos municípios com base em bons diagnósticos, devem estar em perfeita consonância com os planos diretores locais, que definem o ordenamento territorial do município e reservam áreas para a implementação de projetos de HIS.

Os municípios devem ainda estimular o ingresso dos novos atores, promotores do Sistema de Habitação Local, por meio do incentivo à criação de cooperativas e associações locais e da provisão de assistência técnica e da capacitação para tais agentes promotores, bem como no apoio à elaboração e execução de seus projetos, a serem financiados com recursos dos fundos nacionais e locais.

O papel de articulação com outras esferas de governo também é fundamental para a consolidação do Sistema. Assim, propõe-se a criação, em cada unidade da federação,

de Conselhos Estaduais de Secretários Municipais de Habitação , bem como a criação de um Conselho Nacional de Secretários Municipais de Habitação, nos moldes já sugeridos para o âmbito estadual.

b) Promoção Habitacional

Com relação sistemas locais de HIS, além de coordenador dos sistemas, o poder público pode exercer (como já exerce) a função de agente promotor. Porém, pelos preceitos explicitados na nova política e no seu marco legal, esta função pode também ser exercida por agentes não públicos (como cooperativas e associações). No entanto, há ainda que se definir e regulamentar essa atuação.

Ainda com relação à atuação do setor público enquanto agente promotor, é importante que seja definido o papel dos órgãos de administração indireta municipais, estaduais e regionais que vêm atuando desde 1965 como promotores habitacionais e agentes financeiros. De fato, a despeito de terem o papel de agentes financeiros inviabilizados em função das dívidas acumuladas e de verem reduzidas as fontes de financiamento governamental para o setor, muitas companhias de habitação que subsistiram ao desmantelamento do modelo anterior do SFH conseguiram preservar, em muitos casos, o acúmulo técnico adquirido na produção pública da habitação de interesse social e a capacidade de promover a habitação social voltada a grupos de beneficiários selecionados a partir de cadastros próprios ou dos cadastros e demandas identificadas pelos municípios.

Assim, com relação a órgãos da administração indireta, que já exercem papéis mais executores, é fundamental, que a experiência e o conhecimento adquiridos ao longo dos anos por essas entidades não se percam, devendo-se requalificá-las, quando necessário, para continuar exercendo um papel de caráter essencialmente executivo e totalmente voltado para as faixas de renda mais baixas. A SNH tem papel importante na definição, negociação com as instâncias subnacionais e consolidação deste papel e deverá promover ações no sentido de:

- Fazer um levantamento das organizações existentes;
- Avaliar a capacidade institucional das organizações, de atuarem como agentes promotores e executores, inclusive a de atuar como agentes financeiros;

- Mapear o arcabouço legal de criação e funcionamento dessas organizações para conhecer a capacidade de atuação de cada uma.
- Direcionar ações de DI, a fim de fortalecer essas capacidades executoras e imprimir maior capacidade de gestão, na qualidade de instituições de administração indireta.

A produção habitacional formal no Brasil foi realizada ao longo de décadas quase que exclusivamente pelo mercado privado, responsável pelo atendimento da população de todas as faixas de renda, diferentemente de outros países, onde agentes privados de interesse público (sem fins lucrativos) têm atendido de forma representativa à população de mais baixa renda.

O setor privado tem exercido um papel importante na provisão habitacional formal. No entanto, observa-se que a população de zero a 3 salários mínimos não tem sido atendida por este setor (93% do déficit concentra-se nessa faixa de renda). A realidade é que o mercado privado formal não tem tido interesse nem estímulo para atender ao público de faixas de renda compreendida entre 1 e 3 sm, tanto por causa da baixa perspectiva de lucratividade quanto pelo alto risco de inadimplência nos financiamentos. Apesar disso, em decorrência da expansão da economia nacional, o setor tem manifestado interesse em expandir seu atendimento para população de mais baixa renda, o que somente poderá efetivar-se se a equação *“lucratividade do empreendimento versus custo final da unidade”* puder ser satisfatória tanto para o empreendedor quanto para o mutuário/beneficiário final. E, neste aspecto, a participação do financiamento estatal na forma de subsídio é um fator decisivo para viabilizar o ingresso deste setor na produção habitacional voltada ao estrato de mais baixa renda.

O fato de que algumas empresas incorporadoras manifestem interesse na produção para as faixas de renda mais baixas representa a ampliação do leque de virtuais atores para atender a um mercado que até o momento é objeto unicamente da ação governamental ou da autopromoção. Neste sentido, os incorporadores privados podem ser qualificados como novos atores do SNHIS, pois atualmente não participam desta fatia do mercado.

Com o não atendimento à população de baixa renda por parte do setor formal, tomou corpo a produção habitacional realizada pela própria população, dando lugar a

assentamentos irregulares, favelas, e outros tipos de moradia e ocupação informal, produzidas sem financiamento público, sem assessoria técnica e muitas vezes localizadas em áreas de risco, sem infra-estrutura e não legalizadas, gerando um déficit qualitativo. Essa situação indica, por um lado, a exclusão dessa população do sistema formal de produção de moradias e, por outro, a grande capacidade empreendedora deste público, que construiu uma expressiva quantidade de moradias em situações absolutamente adversas e que constituem hoje a maior parte do tecido urbano das grandes cidades.

Desse modo, há que se considerar entre os atores voltados à produção, aqueles representados pelas próprias comunidades demandantes de moradia que atuam não apenas de forma individual, como também na forma de associações, cooperativas e organizações formadas para viabilizar a realização de mutirões que exercem o papel de **agentes promotores do SNHIS**. Com a promulgação da Lei n.º 11.578/2007 – que altera a Lei de criação do SNHIS ao permitir o repasse de recursos do FNHIS a entidades privadas sem fins lucrativos –, esse atores passam a integrar o Sistema e a ter a possibilidade de acessar regularmente uma fonte não onerosa de recursos federais. A lei estimula, portanto, a estruturação das entidades em organizações eficientes, que tenham funcionamento regular e que tenham capacidade de participar de chamadas públicas para seleção dos projetos a serem atendidos.

c) Participação e Controle Social

Este papel, conforme já estabelecido na PNH e em outras políticas sociais, deve ser protagonizado pelos Conselhos Gestores Locais dos fundos. No entanto, o seu papel e as suas principais funções devem ser melhor e permanentemente esclarecidos e explicitados.

Conselhos desta natureza são responsáveis pelo uso dos recursos dos fundos que gerem, atuando como colegiados responsáveis pelo acompanhamento e pelo controle da aplicação dos recursos. Gerir um fundo significa:

- promover a efetiva participação dos segmentos sociais representados no Conselho;
- garantir sustentabilidade e constância na disponibilização e utilização dos recursos;
- estabelecer diretrizes e critérios para a distribuição dos recursos do fundo

- aprovar as programações financeiras;
- controlar movimentações e saldos;
- fiscalizar a aplicação dos recursos;
- pactuar metas com outros agentes (município, estado, governo federal, novos agentes promotores) e acompanhar a sua realização com enfoque qualitativo e quantitativo;
- recomendar a realização de auditorias e avaliações especiais aos órgãos de controle competentes;
- recomendar a aplicação de medidas previstas em lei, caso seja constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos;
- analisar e aprovar prestações de conta e o Relatório de Gestão Anual das realizações na área de habitação financiadas com recursos do Fundo Local de HIS; e
- dar publicidade às suas ações e realizações, visando consolidar a sua importância estratégica e e seu caráter participativo.

d) Articulação

Analisando-se os fundamentos institucionais da PNH e do Sistema Nacional de Habitação, é importante explicitar o papel do Ministério das Cidades / SNH na função articulação, que já é atribuída à SNH na definição de suas finalidades e competências que constam de seu decreto de criação³⁶.

A **função articulação** é, de fato, exercida constantemente pela SNH, o que tem marcado o estilo de gestão atual. Porém, cabe sublinhar que as decisões e opções por essa via sejam decorrentes das escolhas dos gestores. Portanto, considerando o horizonte temporal do PLANHAB, a consolidação desta função, mediante a incorporação mais acentuada de mecanismos institucionalizados, será de fundamental importância para o sucesso da implementação da política, visando especialmente a sua compatibilização com as demais políticas sociais.

A função articulação deve ser vista sob seus diversos enfoques, dentre os principais:

³⁶ Decreto n.º 4.665 de 03/4/2003, de criação do Ministério das Cidades.

d.1) Intersectorial

Observa-se uma grande dificuldade, inerente à gestão pública, em efetivar a necessária articulação com outros setores afetos à habitação como: desenvolvimento urbano, saneamento, mobilidade e transporte coletivo, meio ambiente, direitos humanos, etc. Isso tem por conseqüência que a formulação e implementação das diversas políticas são realizadas de forma desarticulada, gerando aumento da problemática urbana, duplicação de ações e pulverização de recursos.

As atribuições do ConCidades são basicamente de apoio à formulação da PNH e do acompanhamento e avaliação da sua implementação. Para exercer seu papel de forma efetiva, também é importante **a função de articulação**, tanto com os conselhos gestores de fundo que compõem o financiamento do Sistema Nacional de Habitação como um todo (CGFNHIS, CCFGTS, CODEFAT e CCFDS), como com os conselhos de política e gestores dos fundos estaduais, distrital e municipais.

Considerando a estreita relação existente entre as decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN) e a execução da política urbana em seus vários aspectos, inclusive a habitação, e a conseqüente importância estratégica do CMN para o setor, o ConCidades, exercendo suas prerrogativas, baixou a Resolução n.º 18 de 3/9/2004 recomendando a *“participação do Ministério das Cidades na discussão e tomada de decisões sobre temas relacionados ao desenvolvimento urbano, em especial, Sistema Financeiro de Habitação, Sistema Financeiro de Saneamento, Sistema Financeiro Imobiliário e outros existentes ou que vierem a ser criados”*.

Também é importante a articulação com conselhos de setores afins, especialmente:

- CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social;
- CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana;
- CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;
- CNDI - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso;

- CONADE - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência;
- COJUVE - Conselho Nacional da Juventude; e
- Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial.

Esta articulação deve tomar por base as resoluções e deliberações dos diferentes Conselhos, identificando os pontos de contato e realizando ações concretas e diretas, indo além dos atos apenas burocráticos (por correspondências ou publicações) e estabelecendo relações institucionais que envolvam a realização de encontros que visem às negociações e às pactuações.

E, nos demais níveis também se deverá cuidar para que a articulação entre conselhos das instâncias subnacionais exerça os idênticos efeitos de promover a articulação intersetorial das deliberações e resoluções locais.

Já há iniciativas neste sentido realizadas pelo Conselho das Cidades, como , por exemplo, a resolução relativa à questão de conflitos fundiários urbanos. Porém, para a dimensão que tem o PLANHAB, coloca-se para discussão a proposta de se criar, no âmbito do Ministério das Cidades, uma **comissão interna** responsável pela articulação das políticas afetas às cidades e uma **comissão interministerial** para articulação com os demais setores. Essas comissões teriam a função de analisar detalhadamente as diversas políticas, bem como as resoluções e/ou deliberações de Conselhos e conferências, identificar pontos de interface ou de dependência e propor ações para intensificar a articulação. Essas ações, uma vez aprovadas pelos diversos Ministérios, constituir-se-iam em um **pacto de articulação**. Essas comissões contariam com estruturas executivas e a infra-estrutura necessária para realizar a coordenação e o monitoramento e avaliação das ações propostas e pactuadas.

Especificamente com relação ao setor de desenvolvimento urbano, cuja articulação é primordial, a falta dela pode ter como impacto que investimentos federais sejam alocados em projetos e programas de estados ou municípios que não cumprem ou não implementam as diretrizes do Estatuto da Cidade, dos Planos Diretores locais e/ou das políticas habitacionais locais. Nesse caso, a proposta é criar mecanismos de análise que identifiquem tais situações e que **interrompam a aplicação de recursos do FNHIS** enquanto a legislação federal e os planos locais estejam desatendidos. A

identificação dessas situações dar-se-ia por um sistema de supervisão de conformidades intra-setorial.

Merece destaque também a articulação necessária com os setores técnicos e acadêmicos que afetam a questão qualitativa do setor habitacional. Para este caso, e aproveitando a experiência do PBQP-H, sugere-se a criação de uma **rede de instituições técnicas e tecnológicas**, comprometidas com a implantação da PNH, compromisso este que deverá ser oficializado por meio de convênio, que possam contribuir para o estabelecimento de padrões técnicos para a utilização dos diversos insumos da produção habitacional, dentre os quais os mais importantes seriam:

- Mão-de-obra de produção com foco na qualidade da execução;
- Projetos de arquitetura e engenharia, com foco nas questões de funcionalidade e conforto térmico e acústico;
- Materiais empregados com foco na qualidade, durabilidade e economicidade;
- Métodos construtivos empregados, com foco na segurança, meio ambiente e produtividade.

d.2) Intergovernamental

Uma vez estruturado o desenho institucional no nível federal, tem-se agora o grande desafio de construir mecanismos de articulação com os estados, DF e municípios para colocar em prática, não apenas a adesão, como também a efetiva implementação de todos os instrumentos da PNH, ainda que de forma gradual e considerando as diversidades institucionais existentes.

Dada a dificuldade da SNH interagir com os mais de 5.500 municípios existentes, é fundamental que os **Estados assumam efetivamente o papel de coordenadores** das ações de implementação da PNH em seu território, orientando e apoiando os municípios no cumprimento de suas atribuições e no seu desenvolvimento institucional necessário. Esse movimento de coordenação seria liderado pela SNH/MCidades, na qualidade de principal responsável pela eficácia da implementação da PNH, tendo como mais importante interlocutor o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou outra instância que vier a representar o conjunto dos secretários estaduais de habitação.

A proposta é imprimir um caráter mais executivo a esta instância, com ações e responsabilidades pactuadas com os secretários baseadas no planejamento das ações institucionais de curto, médio e longo prazos decorrentes do PLANHAB.

No entanto, esta proposta pode ser insuficiente, quando se considera a importância de haver um canal direto de interlocução entre o governo federal e os municípios, além daquele relativo à operacionalização das ações contratadas ou em contratação (que é realizado pela CEF). O MCidades necessita estar permanentemente informado e consciente da realidade local e das conseqüentes dificuldades em cumprir as expectativas colocadas pela PNH em termos de desenvolvimento institucional para a plena capacidade de formular, executar e avaliar as políticas e os planos locais. Ao mesmo tempo, existem estratégias sendo construídas por outros representantes do governo federal, que têm desafios semelhantes. É o caso dos “Territórios da Cidadania”, estratégia criada no âmbito no Ministério do Desenvolvimento Agrário e que está sendo estendida para outros setores, como educação e saúde.

Nesse caso, a proposta seria estudar a possibilidade de incluir ações nos programas de articulação institucional já existentes no governo federal para criar um canal constante de comunicação e articulação com os municípios.

A participação e a articulação entre os segmentos e agentes do Sistema Nacional de Habitação vêm sendo institucionalizados, estruturados e consolidados ao longo dos últimos cinco anos. As Leis n.ºs 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 11.124/2005 e o Decreto n.º 5.790/2006 estabeleceram e regulamentaram as funções, atribuições, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, da Conferência Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Nesta mesma perspectiva, também vêm sendo ampliado o número de Conselhos e Conferências de Desenvolvimento Urbano e Habitacional em cada esfera de governo, representando instâncias colegiadas de participação social na gestão da política urbana e setorial. Nestes fóruns as decisões quanto às principais diretrizes e metas da PNH e de seus programas e financiamento são pactuadas entre todos os segmentos do sistema: agentes do poder público das três esferas governamentais, do setor empresarial, do movimento sindical, dos movimentos populares e de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Entretanto, não existem canais de articulação entre os gestores públicos governamentais, responsáveis pela gestão e pela operacionalização da política

habitacional e das ações programáticas. O que significa que as diretrizes, metas e linhas de ação pactuadas pela sociedade no ConCidades não possuem um ambiente no qual essas mesmas diretrizes, metas e linhas de ação sejam transformadas em pactos, compromissos e distribuição de responsabilidades exequíveis entre os principais gestores e financiadores do Sistema, os agentes públicos governamentais. Este espaço tem de ser garantido, sob pena de o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social não ser capaz de atingir as metas de redução do déficit e de atendimento à demanda habitacional propostas pelo PLANHAB para os próximos 15 anos.

A introdução de um novo ambiente que congregue os gestores governamentais – e que não concorra com as atribuições do Conselho das Cidades, mas ao contrário, que se apóie nele – tem como principal função assegurar que haja canal de interlocução e articulação entre as esferas de governo municipal, estadual e federal. Trata-se de instituir fóruns colegiados de negociação para viabilizar os propósitos integradores e harmonizadores da gestão das políticas e dos recursos por meio de negociação e pactuação de regras e normas que visem estabelecer metas, procedimentos, responsabilidades e competências claras.

Este ambiente pode ser estruturado a partir da representação do setor público no Conselho das Cidades e evoluir, na medida da necessidade diagnosticada pelo próprio ConCidades, para uma estrutura com maior capacidade de representar minimamente a diversidade da problemática habitacional no território brasileiro e da capacidade institucional do setor público para enfrentar a questão.

Da mesma maneira, esse modelo deverá ser reproduzido nos conselhos estaduais, nos quais os representantes dos governos dos estados e dos municípios podem articular-se em um ambiente de pactuação de compromissos, responsabilidades e metas.

e) Operação do FNHIS e seus Agentes

A CEF tem exercido o papel de agente operador de todos os programas financiados pelo FGTS e de outros financiados pelo OGU em diversos setores. A PNH, a Lei n.º 11.124/05 e o Decreto 5.796/06 (que regulamenta a Lei 11.124/05) também a definem como o agente operador do FNHIS. Nos últimos anos, apesar de ter avançado bastante no sentido de simplificar os procedimentos e conseguir financiar a população

de baixa renda, por intermédio de programas como o Construcard (materiais de construção), o Carta de Crédito Individual e o PSH, a CEF terá nos próximos 15 anos, um desafio mais abrangente.

Na legislação do SNHIS o papel de agente operador da CEF engloba os papéis de agente financeiro e agente técnico. No entanto, com o tempo, poderão surgir outros agentes financeiros, inclusive como novos agentes do sistema que, até o presente momento, pouco ou nada atuam no financiamento de HIS e que poderão passar a ter um papel novo ou mais ampliado.

É o caso dos bancos comerciais que têm participado pouco no financiamento de HIS e que não têm tido participação como agentes financeiros do Sistema.

Por se tratar de um novo sistema, é importante **conduzir uma reflexão e um debate sobre quais outros papéis ou atribuições devem ser atribuídos à CEF**, considerando-se o aumento dos investimentos dos recursos federais no atendimento às camadas de mais baixa renda da população e tendo-se em conta os riscos da delegação excessiva que poderão se agravar, em face das gigantescas responsabilidades que já recaem sobre essa instituição. Hoje, a CEF exerce múltiplos papéis na execução de um diversificado leque de programas, provenientes especialmente das políticas públicas de caráter social desenvolvidas pelo governo federal. Esta nova realidade da política habitacional exigirá da CEF um papel ainda mais pró-ativo, coerente com o grau de fragilidade institucional dos novos agentes promotores.

Uma demanda bastante presente nos Seminários Regionais do PLANHAB, principalmente nas propostas formuladas pelos representantes de governos locais ou de entidades vinculadas aos movimentos populares, foi a ampliação da quantidade de agentes que possam financiar o Sistema. Atualmente, a CEF é o principal, senão o único, agente financeiro que opera os recursos do FNHIS e os recursos do FGTS, maiores fontes de financiamento do setor. Bancos comerciais e companhias estaduais de habitação podem vir a ser habilitadas e/ou capacitadas para esta finalidade.

Os órgãos de administração pública indireta, com perfil mais executor, inclusive, poderão desempenhar mais de um papel nesse novo desenho, dependendo de avaliações que venham a ser realizadas sobre a capacidade instalada de cada uma

das atualmente existentes. A elas poderá caber tanto o papel de agente promotor como o de agente técnico e de agente financeiro.

Entretanto, é importante que se definam e se divulguem amplamente as responsabilidades de cada um destes agentes.

f) Capacitação e Assistência Técnica

Além do estímulo à participação de novos agentes promotores do SNHIS, é importante prever estratégias de capacitação e assistência técnica, visando melhorar a capacidade de todos os agentes na produção de moradias dignas. Essas estratégias visariam apoiar:

- as atividades de autoconstrução dos grupos de renda mais baixa, aumentando seu acesso aos fatores de produção;
- estados e municípios na construção e implementação de suas políticas, planos, programas e projetos; e
- fortalecimento e estruturação de cooperativas e organizações não-governamentais, voltadas à promoção de projetos habitacionais para população de baixa renda em sua montagem, viabilização e execução e na organização de grupos.

As estratégias de capacitação e assistência técnica deverão trazer para o Sistema um grupo de novos atores – os denominados **agentes técnicos do SNHIS** – que exercerão as seguintes funções:

- apoiar os conselhos de política, os conselhos gestores de todas as esferas governamentais e capacitar seus membros para que exerçam suas atribuições e competências;
- capacitar agentes públicos governamentais na gestão de políticas, programas e projetos habitacionais;
- prover capacitação e assistência técnica, englobando as áreas de engenharia, arquitetura, jurídica, social, contábil e organizacional para grupos de baixa renda, tanto destinadas à organização e mobilização da comunidade para fins de produção habitacional, quanto para apoiar na construção de seus projetos habitacionais;

- auxiliar a população de assentamentos situados em terras ocupadas irregularmente para sua consolidação, reurbanização e legalização, apoiando negociações com o poder público, na busca da regularização das áreas e da ampliação da oferta de serviços sociais públicos e infra-estrutura básica (água, energia, drenagem, rede viária, etc.). Coordenar as organizações sociais de forma a imprimir sinergia às ações e a maximização dos resultados;
- dar assistência técnica aos moradores de assentamentos precários, ajudando no desenvolvimento das organizações comunitárias e na sua adequada mobilização, provendo conhecimento técnico e organizacional para auxiliar na construção de casas pelo sistema de autopromoção;
- apoiar a mobilização das lideranças e dos recursos locais e o desenvolvimento de comunidades³⁷; e
- conscientizar os consumidores de baixa renda de produtos, sistemas e matérias de construção de matérias de construção ³⁸ para lidar com o mercado especulativo de construção de imóveis, capacitando-os para distinguir entre diferentes qualidades dos elementos e processos de construção, visando um melhor entendimento dos seus direitos e responsabilidades.

O grupo de instituições poderia constituir a rede de assistência técnica multidisciplinar aos diversos atores responsáveis pela implementação da PNH, principalmente:

- os estados, DF e os municípios executores diretos de ações habitacionais, para ampliar sua capacidade de analisar projetos e fiscalizar a execução das obras;
- agentes promotores pertencentes ao terceiro setor (associações, cooperativas, etc.);
- outros agentes operadores (porventura atuantes) responsáveis por analisar a viabilidade técnica e econômica dos projetos apresentados e atestar a qualidade da sua execução;
- Instâncias de Participação e Controle Social;
- público alvo.

³⁷ A exemplo da organização Habitat Brasil (<http://www.habitatbrasil.org.br>) acessado em 10/04/08

³⁸ A exemplo do **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC**

O ingresso de instituições na rede deverá ser analisado e depender de algum tipo de certificação, que deverá ser coordenada e implementada pela área da SNH/M Cidades responsável pela qualidade habitacional.

A rede de assistência técnica proposta teria os seguintes resultados:

- Melhoria da qualidade das diversas modalidades da cadeia produtiva da construção e seus insumos e, por conseqüência, a habitabilidade das edificações, reduzindo os riscos de investimento na construção habitacional;
- Serviços prestados por profissionais qualificados na produção e gestão de unidades habitacionais;
- Modernização e criação de um ambiente tecnológico e de gestão que oriente as ações dos agentes da cadeia produtiva do setor habitacional;
- Desenvolvimento tecnológico do setor por meio de pesquisas, em especial, sobre habitação para população de baixa renda, no que se refere à melhoria habitacional e à produção de novas unidades.

Faz-se necessário maior detalhamento destas funções. Também é importante que se estabeleça a forma com que vão se relacionar institucionalmente os diversos atores da PNH.

g) Monitoramento

Instituições, entidades e organizações públicas – governamentais ou não – e empresas privadas podem exercer papel de apoio ao monitoramento em programas e empreendimentos habitacionais, de grande porte. Esta atividade inclui o planejamento dos programas, o monitoramento de seu avanço físico e financeiro e a sua supervisão.

h) Regulamentações

O marco regulatório do setor habitacional já deu seus primeiros e importantes passos, a partir da criação do Ministério das Cidades, a elaboração e aprovação da PNH e a publicação da lei n.º 11.124/05 e de sua regulamentação por meio do Decreto Presidencial n.º 5.796/06.

No entanto, alguns pontos carecem de regulamentações complementares para que todo o sistema torne-se efetivo e operacional.

h.1) Conselhos Locais

Um dos principais pontos é a definição da finalidade dos conselhos locais e das regras de funcionamento que garantirão que alcancem seus verdadeiros objetivos de forma satisfatória. É importante deixar claro para todas as esferas, que o que se pretende no âmbito do Sistema Nacional de Habitação é a criação de conselhos gestores dos fundos, zeladores de sua saúde, robustez e capacidade de investimentos a fim de atender as camadas mais pobres da população.

h.2) Planos Habitacionais

Uma importante função a introduzir e regulamentar baseia-se na necessidade **de se constituir um mecanismo ágil e dotado dos requisitos organizacionais e técnicos que permita promover, a análise qualitativa dos planos locais**. Neste momento de elaboração, e por ser uma tarefa nova para a maioria dos municípios e estados, é fundamental que os planos municipais, regionais e estaduais sejam avaliados do ponto de vista da sua suficiência, consistência e articulação com as demais políticas setoriais, principalmente com os planos diretores locais. Esta função se motiva pela necessidade de articulação de diversos fatores intervenientes na gestão do espaço urbano.

Tomando como mero exemplo, um fenômeno que já está ocorrendo nos municípios devido ao advento do PAC e do próprio PLANHAB, além de fortemente impulsionado pelo novo patamar de crescimento que vem se consolidando no desempenho da economia, produzindo elevações consistentes nos rendimentos das famílias e uma ampliação no emprego que retroalimenta essa tendência, tudo isso sendo traduzido por novos patamares de realizações de investimentos no setor imobiliário e, agora, incrementados pela perspectiva de um grande volume de investimentos na área habitacional, se está verificando um expressivo aumento da procura pela terra e a sua aquisição pelo mercado a valores que crescem rapidamente. Ao mesmo tempo, não há no país ainda uma apropriação sistemática e abrangente das informações relativas aos valores das terras nas diversas localidades, o que reduz enormemente as possibilidades de se intervir de modo eficaz com vistas a se inibir movimentos especulativos que poderão comprometer enormemente a realização das metas do PLANHAB. Urge, portanto, que se consiga encontrar alternativas para que a análise dos planos habitacionais seja agilizada, de modo a se poder ao menos reduzir a escala de problemas como este aqui apontado.

Nesse sentido, dada a impossibilidade de o Ministério ter estrutura para analisar os planos habitacionais das esferas subnacionais (incluindo os regionais), a proposta é que seja implementado um processo descentralizado de análise, baseado na qualificação dos conselhos locais para realizar tal função, a partir de parâmetros predefinidos pelo MCidades, em função das metas do PLANHAB, sendo certo que tais planos precisarão necessariamente contemplar proposições concretas e viáveis para o enfrentamento das restrições, gargalos e dificuldades que se opõem como obstáculos capazes de inviabilizar as ações da PNH.

Os planos passarão a ser, em última instância, os grandes instrumentos de promoção e pactuação da PNH.

Outro ponto importante é fazer com que os planos de habitação (tanto o nacional como os locais) sejam transformados em instrumentos legais, de modo a induzir fortemente o cumprimento de seus objetivos e metas pelo poder público.

O fato de que os planos estaduais e municipais já estejam em fase de elaboração, não inviabiliza a proposta, considerando a gradualidade da implantação do PLANHAB. Isto é, o processo de análise e articulação dos planos pode ser alcançado paulatinamente, na medida em que os forem sendo revistos.

h.3) Associações e Cooperativas como agentes promotores

Por serem novos atores do SNHIS, é fundamental uma regulação básica da atuação das associações e cooperativas como agentes promotores habitacionais, que defina:

- os atributos devem ter para fazer parte do Sistema;
- a quem devem dirigir suas propostas;
- a participação do setor público municipal nos empreendimentos promovidos por associações e cooperativas, além daqueles relativos à gestão do território;
- condições para assinatura de contratos de repasse com a CEF;
- orientações para seleção de prestadores de serviços e aquisição de bens financiados com recursos do FNHIS;
- orientações para as prestações de contas;
- consequências legais de não conformidades qualitativas e relativas ao uso dos recursos.

A regulamentação com relação a este tema teve início com a publicação da Medida Provisória nº 387, sancionada em novembro de 2007 pelo presidente da República e convertida na lei 11.578/2007. Em 21/4/2008 foi aprovada por unanimidade pelo CGFNHIS a Resolução n.º 18, , que possibilita que as associações e cooperativas possam pleitear recursos do FNHIS para a promoção de projetos de HIS³⁹.

Ainda com relação à atuação de cooperativas, é necessário promover uma adequação da lei que regulamenta a atuação de cooperativas para o caso específico do provimento habitacional. Trata-se de uma lei de 1971 que foi formulada com base na atuação de cooperativas de produção agrícola, ou seja, as cooperativas habitacionais são reguladas por uma lei voltada para outro setor, dificultando a sua atuação.⁴⁰

h.4) Assistência Técnica

A assistência técnica para HIS será outro tema a ser regulamentado, a partir da definição das estratégias propostas pelo PLANHAB em suas linhas de ação.

h.5) Necessidades Complementares

É importante que seja realizado um minucioso levantamento sobre necessidades complementares de regulamentação para a efetiva implementação do Sistema Nacional de Habitação, em especial do subsistema de HIS.

i) Regulação e Fiscalização

A experiência acumulada é capaz de demonstrar que, ao delegar a execução de ações para outros segmentos da sociedade, em diversas outras áreas, o setor público tem enfrentado dificuldades. Apesar do cumprimento por parte das instâncias reguladoras dos requisitos prévios, relacionados ao efetivo conhecimento do problema por parte dos integrantes e dos gestores dessas entidades, a experiência brasileira vem revelando que não há garantia de que o fato de delegar ações executivas para o mercado privado e/ou para agentes privados, incluídos os integrantes do denominado setor público não estatal, os serviços ou produtos tenham efetiva e necessariamente

³⁹ Fonte: Assessoria de Comunicação do Ministério das Cidades

⁴⁰ Notas do Seminário Sobre a Cadeia Produtiva da Construção Civil, PLANHAB, 09/04/08, realizado no BNDES - Rio de Janeiro/RJ

ganho em qualidade e eficácia em relação ao modelo anterior em que o Estado concentrava a formulação e a execução das políticas públicas.

Um dos objetivos da PNH é universalizar o acesso à moradia digna, o que significa garantir que para toda demanda haja uma oferta, independentemente das condições locais ou de faixa de renda da população. Assim, são papéis do Estado, enquanto gestor da política:

- Garantir o direito social da moradia adequada a todos os cidadãos, independentemente do seu nível de renda;
- Para os cidadãos de menor renda: assegurar que haja oferta subsidiada de moradia adequada e tecnicamente assistida para as famílias que não podem arcar integral ou parcialmente com seus custos. Tendo em vista a dimensão do déficit habitacional brasileiro, no qual a baixa renda representa mais de 90%, o Estado, neste caso, precisa ser mais efetivo como promotor, multiplicador, articulador e facilitador das iniciativas dos setores que tradicionalmente têm desempenhado um papel importante na provisão habitacional, não sendo relevante que se atribua o papel de responsável direto e, muito menos, exclusivo pela provisão para a população de baixa renda;
- Garantir que os recursos previstos para investimento em habitação alcancem os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência e foco em relação aos grupos de atendimento prioritizados;

Para alcançar os objetivos da PNH e conseguir enfrentar o déficit observado atualmente, uma das estratégias é que o Estado propicie e incentive as condições requeridas para o ingresso de outros atores dedicados a financiar e produzir habitações de forma ampla e universal. A partir dessa diversificação, surge como fator imprescindível para a constituição e consolidação do modelo institucional proposto, o estabelecimento das **funções regulação e fiscalização do setor habitacional**. Isso deve dar-se a partir da criação de uma de uma **instância reguladora**, atuando no âmbito do próprio MCidades, órgão gestor da PNH, por intermédio da SNH.

A **função regulação** consiste, basicamente, em estabelecer e manter regras adequadas para administrar tanto a prestação de serviços como a execução de ações. A construção desta função depende de um conhecimento bastante satisfatório do problema objeto da ação da política pública, baseado em diagnósticos completos e

permanentemente atualizados e em planos consistentes,. Trata-se de uma moldura dentro da qual se insere ou poderá se inserir plenamente a produção habitacional. O estabelecimento de regras claras e transparentes terá como resultados a segurança do cumprimento das metas estabelecidas ou pactuadas pelo governo federal e que sua operacionalização ocorra em consonância com a PNH.

Do ponto de vista do financiamento – partindo-se dos três principais pilares da PNH: o FGTS, o SPBE e o FNHIS –, é preciso garantir por intermédio da regulação que os recursos sejam direcionados para os grupos de atendimento definidos, conforme será proposto no Produto 5. Nesse sentido, quando se compara a base institucional de cada uma dessas fontes para o cumprimento desta necessidade, tanto o FNHIS como o FGTS possuem conselhos gestor e curador, respectivamente, para onde as demandas habitacionais são dirigidas e onde são discutidas de modo a focar e direcionar da melhor forma possível o destino dos recursos dessas fontes. Já o SBPE, que ocupa papel importante no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tem sua aplicação regulada pelo Conselho Monetário Nacional, que tem por objetivos: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial. Ou seja, o CMN tem demonstrado historicamente uma desvinculação da política financeira de regulação dos instrumentos da poupança com a PNH. Assim, a **função regulação** da PNH terá o papel de harmonizar as três instâncias que regulam o uso dos recursos que compõe os pilares da PNH – CCFGTS, CGFNHIS e CMN –, de forma que estejam perfeitamente articuladas e atuando no sentido de cumprir as metas do PLANHAB. Como resultado, espera-se o estímulo e a difusão do crédito habitacional e da política de subsídios de forma focada.

Com relação á **fiscalização**, o BACEN tem como uma de suas finalidades a “disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional”⁴¹, no qual se insere o Sistema Financeiro da Habitação, fiscalização esta que limita-se ao cumprimento de normas pelos agentes financeiros. No entanto, é necessário haver uma articulação entre o BACEN e a instância reguladora a ser criada, para que esta fiscalização seja realizada de forma sinérgica com as necessidades da PNH, no sentido de prover as informações

⁴¹ Regimento Interno do Banco Central do Brasil, acessado por meio do endereço eletrônico <http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno.pdf>, acessado em 24.06.2008.

necessárias para o monitoramento e avaliação das metas por grupo de atendimento, territorialidade e outros cortes a serem definidos pelo órgão gestor da política.

Especificamente com relação ao Subsistema de Interesse Social, além das funções inerentes ao financiamento, a **função regulação** deverá normatizar e fiscalizar a concessão de subsídios observadas as diretrizes e os critérios de alocação estabelecidos pelo CGFNHIS e pelo CCFGTS, as estruturas organizadas para este fim, além do credenciamento e fiscalização dos agentes envolvidos.

Outro aspecto importante a ser considerado é a fiscalização dos agentes promotores, com enfoque quantitativo e qualitativo. Atualmente, este papel é parcialmente exercido pela CEF, por meio da fiscalização dos contratos de repasse. No entanto, é fundamental realizar uma projeção sobre a demanda relativa a esta função considerando que haverá uma diversidade e um número crescente de agentes promotores, em decorrência da introdução de novos atores. A partir desta projeção, deverá ser analisada a capacidade da CEF em conseguir suprir esta função, bem como outras alternativas de solução.

A instância a ser instituída deverá regular ainda aspectos técnicos inerentes à promoção habitacional, especificamente com relação a:

- Elaboração de Planos Habitacionais Locais;
- Elaboração de Relatórios de Gestão dos Fundos;
- Alimentação e manutenção de cadastro de beneficiários;
- Procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços, de acordo com as especificidades do setor, com a legislação vigente e com as metas qualitativas que se pretende alcançar;
- Elaboração de projetos, especificações e orçamentos;
- Elaboração de planejamento físico-financeiro;
- Uso de métodos construtivos;
- Qualidade dos materiais;
- Qualidade das empresas projetistas e construtoras;

- Qualificação dos agentes públicos não governamentais para atuarem na promoção de projetos de HIS;
- Assistência Técnica;
- Gestão de custos;
- Procedimentos de fiscalização;
- Monitoramento e avaliação de projetos e programas.

5.1.2 Arranjos Organizacionais e Alternativas de Parcerias

Os arranjos relativos ao setor habitacional se dão a partir do entendimento dos processos envolvidos, que consistem na relação entre a **PNH e seus instrumentos** e os interesses, as estratégias, e as ações **dos agentes envolvidos**, ou seja, os diversos segmentos que representam o setor e os atores dos processos de provisão. Esta relação é dinâmica, no sentido de que os atores influenciam a PNH e seus instrumentos pela pressão individual e organizada. Assim, a forma da estrutura do Sistema Nacional de Habitação e sua relação com os agentes são determinadas pelo equilíbrio entre a necessidade do Estado de salvaguardar os interesses estratégicos da PNH e as necessidades habitacionais da população.

Assim, os arranjos organizacionais podem ser pensados sob dois enfoques complementares: os necessários para a gestão da implantação do Sistema Nacional de Habitação (e da PNH) e os arranjos da produção habitacional.

a) Arranjos Organizacionais Necessários para a Gestão do Sistema e da PNH

O arranjo institucional atual da gestão do sistema já foi apresentado e detalhado no capítulo 3 e graficamente representado pela figura 1.

Com relação a estruturas organizacionais dos principais atores do Sistema, tendo em vista os novos papéis e o grande desafio da sua implementação, é recomendável que se promova um **estudo organizacional aprofundado** de dois atores estratégicos neste processo, quais sejam: A SNH/MCidades e a CEF.

O desenho organizacional da SNH deverá ser tal que permita à SNH cumprir suas principais funções:

- Coordenação do Sistema Nacional de Habitação;
- Articulação inter-setorial e intergovernamental;
- Indução da Institucionalização do SNHIS, tanto com relação à promoção do desenvolvimento institucional dos agentes públicos, como com relação à introdução e consolidação dos novos agentes;
- Promoção da regulação e fiscalização do Sistema Nacional de Habitação;
- Monitoramento e avaliação da implantação do Sistema Nacional de Habitação.

Com relação à CEF, que terá o grande desafio de operacionalizar os recursos do FNHIS, já apontado em outros trechos deste documento, para o que terá que imprimir eficácia e eficiência aos processos operacionais e lidar com atores que exigirão maiores cuidados no sentido de maior assistência institucional e técnica, é fundamental que tenha em sua estrutura organizacional uma **área dedicada e com equipe qualificada e específica para HIS**, a fim de exercer com agilidade as suas funções.

A criação de órgãos nas instâncias subnacionais responsáveis pela formulação das políticas e coordenação dos sistemas locais deverá ser induzida e fortemente estimulada pelo MCidades. Suas estruturas deverão ser concebidas de acordo com os objetivos e as estratégias definidas nas políticas locais e com as diretrizes da PNH. Serão definidas a partir do ordenamento e agrupamento de atividades e recursos de cada organização, compondo-se dos desenhos organizacionais, processos e recursos. A complexidade de cada estrutura será diretamente proporcional à complexidade da questão habitacional local, refletida nos diagnósticos e planos.

Os desenhos organizacionais, ou organogramas, deverão ser elaborados a partir do agrupamento de funções, da divisão de tarefas e do estabelecimento de relações hierárquicas, relativas às decisões e responsabilidades, e horizontais (de articulação interna e integração). Além do agrupamento de funções, os desenhos refletirão a gestão das tarefas delegadas ou realizadas por meio de parcerias.

Assim, não é possível neste estágio, e nem é objetivo do PLANHAB, definir ou sugerir desenhos organizacionais para os órgãos locais. No entanto, minimamente as

estruturas deverão ser desenhadas em função das principais funções destes órgãos relativas à PNH, quais sejam:

- Formulação das políticas locais;
- Planejamento e coordenação da implementação dos instrumentos das políticas, nos quais se incluem os planos habitacionais, programas, projetos e ações decorrentes das políticas locais ou, caso não tenham sido ainda formuladas, dos programas e ações decorrentes da PNH;
- Articulação e Integração;
- Promoção do Controle Social e participação;
- Execução dos programas, projetos e ações incluídos nos Planos Habitacionais locais, ou, caso não tenham sido ainda formulados, dos programas e ações decorrentes da PNH; e
- Monitoramento e avaliação.

Destas funções, as quatro primeiras são de caráter indelegável, ou seja, devem ser conduzidas pelos próprios órgãos específicos de habitação ou equivalentes (estados, DF ou municípios).

As funções executivas podem ser delegadas a quaisquer outros agentes, por meio de instrumentos formais e legais, inclusive organizações públicas da administração indireta.

O controle social e a participação, exercidos prioritariamente pelos conselhos locais, de acordo com os preceitos da PNH, deverão ser constantemente promovidos e apoiados pelo poder local, por meio da provisão de infra-estrutura e meios para que se efetivem.

A articulação e a integração podem ser exercidas por meio do fórum existentes (Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Confederação Nacional de Prefeitos, Frente Nacional de Prefeitos, etc.) ou de outros que vierem a formar a partir da articulação do segmento do setor público dentro do ConCidades, com o objetivo de reforçar a articulação entre esferas, cujo papel já foi descrito anteriormente.

O quadro 2 a seguir mostra resumidamente as atribuições de cada ator para cada função.

Quadro 2: Atribuições dos atores por função exercida

FUNÇÕES	Poder Público				Conselhos Locais	3º. Setor (ONGs, Associações, Cooperativas, etc.)	Setor Privado
	Poder Local (Estadual ou Municipal)		Outras Esferas	Fóruns Governamentais ou Intergovernamentais			
	Adm. Direta	Adm. Indireta					
Diagnóstico e Formulação da Política	CE		P		P	P	P ⁴²
Formulação de Planos, Programas e Ações	CE		P		P	P	P ⁴³
Execução dos Programas e Ações	CE	E	CE		S	E	E
Identificação de Beneficiários	CE	E	CE		S	E	E
Controle Social					E	P	P
Integração e Articulação	C		P	E	P		
Monitoramento e Avaliação	C		P			P ⁴⁴	P ⁴⁵

Legenda: C – Coordena E – Executa P – Participa S – Supervisiona

O diagnóstico local realizado, que antecede a formulação da política, já apontará para as carências institucionais locais e as possibilidades de arranjos possíveis, respeitando as limitações legais e constitucionais como, por exemplo, a prerrogativa de competências concorrentes, que devem ser exploradas positivamente. Desse modo, quando um município, segundo critérios estabelecidos, tem capacidade limitada na

⁴² Como consultores

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem

gestão dos recursos locais, seu papel na execução habitacional pode ser suprido pelo estado.

No entanto, o papel de diagnosticar os problemas e formular as políticas deve ser exercido pela esfera coordenadora do sistema habitacional no local. Ou seja, ainda que um município não tenha capacidade institucional para formular sua política habitacional, tal função não pode ser delegada a outras instâncias superiores, mas deve ser fortemente apoiada, em todos os sentidos, pelas esferas de maior hierarquia.

Nesse sentido, contratar estudos ou projetos de qualidade tem sido um dos grandes desafios do poder local neste momento, pois exige dos técnicos capacidade específica em elaborar bons termos de referência e bons editais, já que estes serviços serão custeados com recursos públicos.

b) Arranjos Organizacionais Necessários para a Provisão Habitacional

São diversas as possíveis combinações de arranjos organizacionais relativos à produção habitacional, de acordo com as suas diversas funções e com as possibilidades de atores a exercê-las, abrangendo os setores governamental, privado e o público não estatal.

A provisão habitacional tem sido amplamente dominada pelo setor não estatal, ou seja, pelo setor privado, incluindo-se aí as organizações públicas não estatais (terceiro setor). O setor público continua realizando tal provisão, porém a uma porcentagem de aproximadamente apenas 10% do total do estoque de habitação, no caso dos países em desenvolvimento⁴⁶. É importante também destacar que a produção, independentemente de ser promovida pelo poder público ou não, envolve sempre outros atores, prestadores de serviços, responsáveis, por exemplo, pela **elaboração dos projetos** e por partes ou o todo da execução, como **produção de lotes urbanizados** ou a **construção das edificações** propriamente ditas, realizado por empresas construtoras, que em muitos casos são as próprias incorporadoras.

Analisando os dois principais modos de provisão habitacional, quais sejam, a produção formal e a informal tem-se:

⁴⁶ Edmundo Werna et al. - Pluralismo na habitação.

b.1) Provisão formal/convencional

Entende-se por provisão habitacional formal aquela que utiliza os canais formais para financiamento, acesso à terra e construção e acesso aos materiais de construção. Além disso, as construções obedecem a padrões e normas legais, utilizando materiais industrializados e técnicas de construção semi-industriais e industriais.

Os modos de provisão formal, na quase totalidade das vezes, atendem a grupos de renda mais alta da população, seguindo a lógica do mercado privado. A provisão governamental tem se dado por meio de programas habitacionais tradicionalmente implementados para atender à população de baixa renda ou, eventualmente, a algumas categorias de servidores públicos, especialmente aqueles ligados a serviços essenciais (caso de policiais militares, professores).

A provisão pode ser governamental direta (produção de unidade habitacional acabada) ou indireta (lotes urbanizados, urbanização de assentamentos precários), cooperativada ou privada (por incorporadores ou por autopromoção).

No modelo de provisão governamental direta, os programas são financiados com recursos públicos. Como em geral, são empreendimentos que privilegiam a terra barata, a localização dos empreendimentos se dá, na maioria dos casos, na periferia dos grandes centros urbanos. A construção de unidades é na maioria dos casos contratada. O projeto pode ser feito por equipes técnicas do setor público (quando há estrutura para tal) ou de empresas de consultoria em projetos (arquitetura e engenharia) contratadas, algumas especializadas em projetos públicos de baixa renda.

Para todos os casos de contratação, já que o financiamento é público, é necessário conduzir processos licitatórios de acordo com todos os requisitos legais. A administração da produção se dá com recursos próprios ou por meio da contratação de empresas especializadas em gerenciamento de empreendimentos (geralmente esse tipo de contratação se dá nos estados economicamente mais desenvolvidos como SP, RJ e MG).

A provisão governamental indireta de habitação é voltada para as populações urbanas de baixa renda com o apoio aos programas de autoconstrução, como o lote urbanizado e a urbanização de favelas.

A provisão de lote urbanizado consiste na oferta de terras parceladas com infraestrutura a famílias de baixa renda para que promovam, elas próprias, a construção de suas unidades habitacionais. Este modelo demanda um grande esforço de administração dos beneficiários e de supervisão dos projetos, bem como uma permanente assistência técnica às famílias para construção ou ampliação das unidades habitacionais, conforme o caso. Do ponto de vista social, a distribuição dos produtos habitacionais geralmente é feita por sorteio, causando uma ocupação heterogênea com dificuldades de desenvolver espírito cooperativo, característica mais espontânea nas favelas⁴⁷.

Os projetos de urbanização de favelas, conduzidos no Brasil nas últimas três décadas, são baseados em programas específicos, muitas vezes financiados por organismos internacionais (caso do Favela Bairro no Rio de Janeiro, que já concluiu 2 etapas de programa). O governo federal, através do PAC, está alocando parte substancial dos recursos para este tipo de ação. Este tipo de projeto exige uma articulação intersetorial maior e um intenso processo de mobilização e negociação com as comunidades beneficiárias.

Outra modalidade, já tratada no Produto 2, é a produção por intermédio de Cooperativas, que atuam tanto para o público de média/alta renda, como para o público de baixa renda.

b.2) Provisão informal/ não convencional

Esses modos de provisão ocorrem associados a modos de ocupação fundiária ilegal ou irregular: as ocupações de terras por famílias, objetivando abrigo e a produção de imóveis improvisados, particularmente nos estágios iniciais da ocupação, à margem portanto da legislação local (ou padrão qualitativo estabelecido) de uso do solo e edificação⁴⁸ e os parcelamentos ilegais são hoje os modos dominantes, principalmente nas grandes cidades. Em assentamentos dinâmicos, ou seja, aqueles onde as condições de habitabilidade evoluem qualitativamente à medida que os núcleos vão se estabilizando e que a situação financeira melhora, há mais probabilidade de haver maior coesão dos grupos, emergência de líderes comunitários e de organizações comunitárias, que induzem os investimentos em habitação e reivindicam dos gestores públicos o apoio para a efetivação da provisão de serviços e na legalização das

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Ibid

ocupações, influenciando suas decisões. Assentamentos estáticos, por outro lado, são caracterizados pelos altos aluguéis, pela baixa coesão do grupo e representação comunitária.

No caso dos parcelamentos ilegais, onde há a figura do incorporador privado, a organização social, embora muito semelhante à das ocupações, é um pouco diferente. Neste caso, o incorporador encarrega-se de todas as negociações com as agências governamentais interessadas em garantir segurança e provisão de serviços, ou até mesmo com os proprietários de terras vizinhas para assegurar o direito de construir uma via de acesso ao local. Em países em desenvolvimento esse tipo de incorporador muitas vezes tem um envolvimento nos empreendimentos que promove até mesmo depois que todos os lotes foram vendidos, continuando a apoiar nas negociações junto aos agentes públicos para provisão de infra-estrutura e consolidação geral dos assentamentos, com a participação das lideranças comunitárias. Nos casos em que isso não ocorre (maioria deles), as ONGs podem desempenhar papéis similares aos desempenhados nas ocupações, principalmente quando os incorporadores estão envolvidos apenas no estágio inicial do parcelamento e na venda das terras⁴⁹, caso mais comum no Brasil.

A tabela do Anexo 2 tem por intenção sistematizar os diversos arranjos organizacionais possíveis em função dos dois tipos de produção relacionados acima (formal e informal).

Poderão surgir ao longo do tempo maneiras de se construir parcerias público-privadas para a provisão habitacional, motivadas pelo forte interesse do setor privado em atingir o público de HIS.

5.1.4 Mecanismos e Instrumentos Institucionais - Conselho, Fundo e Plano

Deve ser mais bem esclarecido o objetivo dos conselhos locais e os resultados esperados de sua atuação, a fim de incrementar a sua efetividade em termos de participação e controle social.

Do ponto de vista de regulação, devem ser definidas diretrizes mínimas que disponham não apenas sobre sua composição, mas também sobre o seu processo de funcionamento, incluindo, entre outros:

⁴⁹ Ibid

- regras sobre seleção de membros – modelos eletivos de recrutamento dos representantes com as devidas restrições;
- regulamentação que estabeleça:
 - ✓ representatividade;
 - ✓ legitimidade com mandato;
 - ✓ amparo para garantir participações em momentos chave (diagnóstico, plano, definição de programas e distribuição de recursos e etapas de comprovação de aplicação);
- procedimentos e frequência recomendável de convocação;
- responsabilidade sobre o provimento dos recursos operacionais mínimos para seu funcionamento;
- gestão administrativo-financeira;
- sistemática de divulgação à sociedade das ações e resultados de sua atuação;
- sistema de controle externo/auditoria.

Criar mecanismos de trocas de experiências que possam avaliar e disseminar as vivências institucionais, os desafios e dificuldades e os resultados de outros setores como saúde, assistência social e educação.

5.2 Modelo Operacional Proposto

5.2.1 Com relação aos Planos Habitacionais

Conforme proposição do item 5.1.1.i.2, além da introdução da função análise qualitativa dos planos habitacionais, propõe-se que se estabeleçam condicionantes (e as decorrentes formas de verificação) , mais do que somente a adoção de diretrizes, vinculando o uso dos recursos do Fundo à consonância dos projetos aos planos habitacionais locais e, também aos planos diretores.

5.2.2 Com relação à elaboração das propostas por Cooperativas e Associações

Criar mecanismos que garantam que as propostas elaboradas por cooperativas e associações estejam em consonância com os planos diretores e habitacionais locais.

5.2.3 Descentralização

O modelo operacional do FNHIS deve ser tal que permita a concretização dos fundamentos da PNH, dentre os quais a descentralização é, do ponto de vista operacional, o mais relevante.

O modelo operacional aqui proposto para discussão parte do princípio que repasses de recursos *fundo a fundo* são importantes instrumentos de descentralização e que devam ocorrer em médio/longo prazos, ou seja, no horizonte de 15 anos, configurando a concretização de um modelo descentralizado, onde os agentes locais assumam a responsabilidade pelo uso dos recursos, nos moldes de outras políticas sociais, de forma menos burocrática possível, a partir da análise de planos habitacionais e de uma avaliação da capacidade institucional dos estados e municípios.

Assim, recomenda-se, primeiramente, conceber uma sistemática de avaliação de capacitação institucional de agentes operadores, promotores/executores e definir estratégias de atuação, em função das tipologias de municípios definidas no Produto 3 e das prioridades estabelecidas (ver proposta de Índice de Capacidade Institucional Habitacional - ICIH no Anexo 3 a este documento). O marco inicial desta sistemática de avaliação seria baseado nos resultados dos estudos já realizados pelo CEM/CEBRAP, sumarizados no Produto 2. Isso implicaria em uma revisão das regras operacionais do FNHIS. A implantação dessa descentralização deverá ocorrer de forma bastante gradativa e poderão ser criados patamares de desenvolvimento institucional, que poderão definir percentuais adicionais de distribuição de recursos em função da evolução pretendida, ou seja, a evolução da capacidade institucional e da eficiência na implementação da política por parte dos agentes promotores públicos, poderá ser estimulada adotando incentivos financeiros que passariam a incorporar os critérios de distribuição de recursos para estados e municípios.

No entanto, é possível que seja necessário um longo período de tempo até que se possa criar o sistema de avaliação de capacidades institucionais, implementá-lo e iniciar repasses *fundo a fundo* efetivamente, o que não dá solução às demandas de curto prazo que devem ter como resultado uma redução do déficit habitacional da população de baixa renda. Ao mesmo tempo, o modelo operacional definido atualmente para o FNHIS, descrito e analisado no item 3.4 não será capaz de fazer chegar, em curto prazo, os recursos relativos à produção habitacional para a

população de mais baixa renda, onde está concentrado o déficit e onde serão alocados recursos de subsídio.

Propõe-se, assim, um desenho de fluxo operacional diferenciado para esses casos, nos moldes dos programas de transferência de renda ou do Construcard.

5.2.4 Regulamento Operativo

Finalmente, por se tratar de um sistema ainda em fase de implementação e sujeito às adequações que se fizerem necessárias para que se alcancem as metas a serem definidas pelo PLANHAB, e por envolver atores que necessitam de informações mais detalhadas e didaticamente dispostas, recomenda-se que seja elaborado um minucioso manual operativo, nos moldes dos programas de financiamento externo, que considere as diferentes capacidades dos agentes ao qual se destina e os objetivos a serem alcançados com a operacionalização do Sistema.

5.3 Relativos aos Recursos

5.3.1 Humanos e Técnicos

A implementação do Sistema Nacional de Habitação e a assunção das novas funções e papéis pelo Estado e, ainda, a introdução de novos atores sociais na produção e na assistência técnica, exigirão não apenas a alocação de mais quadros em termos de quantidade, como também quadros com perfis diferenciados.

Assim, recomenda-se primeiramente que se realize um estudo mais aprofundado sobre os atores estratégicos da implementação do Sistema Nacional de Habitação (SNH/M Cidades e CEF) que seja capaz de definir a estrutura e o quadro técnico ideal (quantidades, funções, perfis) para conseguir implementar os instrumentos da PNH e os instrumentos necessários para estruturá-lo.

a) Com relação à gestão do sistema

No governo federal, serão necessários quadros com quantidade adequada e preferencialmente com perfil de gestão. Já nas esferas estaduais e municipais, prevalecerão as funções de formulação de políticas, elaboração de programas, planejamento, coordenação e execução das políticas locais, de forma articulada e

mobilizadora, demandando perfis tanto de gestores públicos como de gerenciadores da execução de projetos. Nas instâncias em que os órgãos responsáveis pela política habitacionais local ainda serão criados, certamente os quadros deverão ser recrutados, contratados e treinados para exercer esses papéis.

A CEF, por sua vez, organismo chave na gestão do sistema, uma vez que é responsável pela operacionalização do FNHIS, deverá contar com quadros técnicos suficientes e permanentemente capacitados para exercer sua função de gestores operacionais com agilidade e eficiência, tanto no nível central como no regional. Esta é uma tarefa extremamente desafiadora, e tem contra si e a seu favor, a capilaridade do órgão.

Além disso, surgirão os agentes de assistência técnica em vários âmbitos, que serão demandados a aportar conhecimentos nas áreas de arquitetura, engenharia, tecnologia em edificações, direito, contabilidade, administração e assistência social.

Há que se considerar também que o papel de membro de um conselho gestor de fundo é relativamente novo no país e há que se capacitar pessoas para assumi-los com a efetividade e responsabilidade que a função demandará.

b) Com relação à Produção Habitacional

A partir dos cenários de crescimento da produção habitacional no Brasil até 2023 (Produto 3), e caso sejam realizadas as projeções previstas, é muito provável que ocorra uma carência de mão-de-obra qualificada, tanto para a elaboração de projetos, quanto para a execução de obras.

Com relação a projetos, seria altamente recomendável que fosse elaborado um estudo junto às empresas de arquitetura e engenharia que prestam serviços especializados à área habitacional para aferir a sua capacidade de atender à demanda futura prevista do PLANHAB, uma vez que não há um estudo realizado no Brasil para aferir esta capacidade. Este estudo teria como um dos resultados identificar a necessidade de capacitação e formação, a fim de formular um plano específico. Nesse sentido, pode se tomar como exemplo o Programa PROMINP⁵⁰, do MME. Neste programa, foi feito

⁵⁰ O **Prominp** é o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, instituído pelo Governo Federal através do Decreto nº 4.925, do dia 19 de dezembro de 2003, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. O Programa conta com a coordenação geral do Ministério de Minas e Energia e com a coordenação executiva da Petrobras

um levantamento das lacunas profissionais da indústria de óleo e gás, ou seja: a partir da previsão de investimentos projetada para um horizonte de 15 anos, comparou-se a necessidade de profissionais de diversas categorias e a capacidade de atendimento da indústria. Nasceu assim o **Plano Nacional de Qualificação Profissional do Prominp**, que está sendo realizado em parceria com diversas universidades.

Com relação à mão-de-obra para produção, foi realizado em 2007 um estudo pela ABRAMAT - Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção objetivando formular uma estratégia para o desenvolvimento e implementação de instrumentos para: capacitação profissional de trabalhadores; certificação profissional de trabalhadores; e certificação de microempresas. Este estudo iniciou a partir da identificação do perfil dos profissionais da produção e da *oferta* de ações destinadas à sua capacitação e certificação e à certificação de microempresas. Depois, buscou-se entender as necessidades da *demanda* - potenciais contratantes - quanto à capacitação e certificação de trabalhadores e certificação de microempresas. A partir disso, produziu-se um diagnóstico da situação do setor no país quanto ao tema da capacitação e certificação profissional e de microempresas, possibilitando estimar o tamanho do problema a ser enfrentado. A partir disso, e da análise de experiências internacionais, elaborou-se uma estratégia para capacitação e certificação de trabalhadores, que propõe ações de curto e médio prazo, pelas quais o trabalhador tem a oportunidade de, progressivamente, ser capacitado; permite, pela certificação, que o trabalhador tenha o reconhecimento formal de sua capacitação, em diferentes níveis, e, além disso, deverá ser diferenciado e solicitado pelo mercado, em função da existência de mecanismos de indução da *demanda*. Trata-se de uma estratégia inclusiva porque permite a inserção de trabalhadores jovens ou adultos, com ou sem experiência no setor e possibilita o seu progresso na profissão. O mecanismo proposto adota a idéia da entrada pelo perfil *básico* de competências, passa pelos perfis *intermediários* e chega-se ao perfil *desejado* de competências. Desde o perfil *básico*, busca-se proporcionar ao trabalhador conteúdos de diversas naturezas, pois se entende que uma proposta eficaz para o setor da construção civil deve obrigatoriamente ser capaz de suprir os trabalhadores do que lhes falta em Educação formal e em Educação para cidadania, associadas à Formação geral para o trabalho e à Formação profissional. A estratégia é inclusiva também porque direciona recursos para a capacitação integral do trabalhador, proporcionando-lhe condições de desenvolvimento social e econômico. A capacitação progressiva do trabalhador possibilita, também, a evolução do próprio setor uma vez que, com a alteração das

tecnologias construtivas e organizacionais, é possível o redesenho dos perfis profissionais, buscando-se responder às novas necessidades impostas ao e pelo setor. Trata-se, portanto, de uma estratégia dinâmica.

Cabe ainda destacar outro elemento fundamental da estratégia: o comprometimento e a participação ativa e articulada dos agentes públicos e privados. Trata-se de uma ação que busca a sinergia entre os organismos públicos que empreendem ações e alocam recursos visando à capacitação e à certificação do trabalhador com a iniciativa privada que, utilizando inúmeros meios também busca o desenvolvimento das competências dos trabalhadores. O trabalho conjunto desses elementos da cadeia produtiva que sustentam o setor é fundamental para o sucesso da estratégia, uma vez que recursos financeiros e organizacionais serão necessários para a montagem da infra-estrutura, assim como para a operacionalização do plano de ação proposto. A proposição é de que essa articulação seja feita pela criação do Sistema Nacional de Capacitação e Certificação Profissional - SiCAP, abrigado e conduzido na SNH/M Cidades no âmbito do PBQP-H, e a formação de uma Comissão Nacional homônima, voltada exclusivamente à implementação das ações previstas na estratégia, dentre as quais é preciso que se destaque a importância fundamental dos mecanismos de mobilização da *demand*a pelos trabalhadores capacitados e certificados, a partir da qual será possível valorizar as ações relativas à capacitação profissional e o próprio trabalhador. Além da estratégia voltada aos trabalhadores, delinea-se outra voltada à certificação de microempresas que, apesar de menos detalhada, tem também uma grande probabilidade de sucesso, uma vez que se apóia em mecanismos já existentes de certificação de empresas – o PBQP-H/MCidades.

5.3.2 Infra-estrutura Tecnológica e Logística

O processo de elaboração do PLANHAB e várias intervenções realizadas nos eventos de discussão que têm sido promovidos pela SNH/MCidades, demonstram que é fundamental e estratégico contar com uma infra-estrutura tecnológica adequada e suficiente para abrigar as bases de dados necessárias e extrair delas elementos que permitam ao longo do horizonte do PLANHAB, re-aferir contextos e cenários, revisar o próprio PLANHAB e monitorar e avaliar a implementação dos instrumentos da Política. Por ser descentralizada e capilar, esta infra-estrutura tecnológica deverá permitir a coleta de informações nos níveis subnacionais (estados e municípios) de forma periódica.

6. Bibliografia

Referências bibliográficas

ABRAMAT. *Capacitação e certificação profissional na construção civil e mecanismos de mobilização da demanda.* Relatório Final da Etapa 1 - Proposta de Estratégia

AMORIM, Sérgio R. Leusin de. *Tecnologia, Organização e Produtividade na Construção.* (Rio de Janeiro), 1995. (COPPE/UFRJ, D.Sc. Engenharia de Produção, 1995) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro – COPPE.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.* Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000;

BONDUKI, Nabil (organizador). *HABITAT, As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos.* Câmara dos Deputados. Brasília: 2001.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano.* Brasília: 2004.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades Habitação.* Brasília: 2004.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades Participação e Controle Social.* Brasília: 2004.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação – Produto 2.* Brasília: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia, 2007.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS – Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios.* Brasília: 2006.

BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. *Informativo especial da Secretaria-Geral da Presidência da República - 2ª. Edição.* Brasília: 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Balço Social CAIXA 2006.* Brasília: 2006.

CEM/CEBRAP. *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros e Déficit Habitacional,* CEM/Cebrap: 2007.

CEM/CEBRAP. *Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional,* CEM/Cebrap: 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. *Legislação do SUS/Conselho Nacional de Secretários de Saúde.* - Brasília: CONASS, 2003.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Editora Saraiva: 37ª Edição, atualizada e ampliada, 2005.

FERNANDES, Marlene, *Agenda Habitat para Municípios.* Rio de Janeiro: IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003.

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. *Direito à Terra e Habitação, vol. II - 2ª. Edição.* Rio de Janeiro: Fundação Bento Rubião, 2007

INSTITUTO PÓLIS. *Subsídios para Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelos Estados e Municípios visando a promoção do Direito à Moradia.* Instituto Pólis. São Paulo, 2007.

PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. Sistema de Diagnóstico. Resultados do Levantamento de Demanda de Recursos Humanos. Setembro de 2005.

SOUZA, Josciane Locateli de. *Gestão por Competências e Administração Estratégica em uma Empresa Pública.* Centro de Ciências da Administração – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Dissertação de Mestrado. Florianópolis: 2005.

WERNA, Edmundo e outros - *Pluralismo na habitação* (baseado nos resultados do Projeto “O novo papel do Estado na oferta de habitação: parceria entre agentes públicos e não-públicos”: convênio 63.96.0737.00 – Finep. São Paulo: Annablume, 2001.

Sítios eletrônicos

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – www.alesp.sp.gov.br

Banco Central do Brasil – www.bacen.gov.br

Caixa Econômica Federal – www.caixa.com.br

Câmara dos Deputados – www.camara.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – www.ibge.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – www.ipea.gov.br

Ministério das Cidades – www.cidades.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome – www.mds.gov.br

Ministério da Fazenda – www.fazenda.gov.br

Ministério do Trabalho e Emprego – www.mte.gov.br

Presidência da República – www.presidencia.gov.br

Senado Federal – www.senado.gov.br

Siglas

ABRAMAT – Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção

BACEN – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuários

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CEM/CEBRAP – Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CMN – Conselho Monetário Nacional

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

COHAB – Companhia de Habitação

ConCidades – Conselho das Cidades

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

DF – Distrito Federal

EN – Escritório de Negócios da CEF

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNA – Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNSH DU – Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano

GIDUR – Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano da CEF

GIRIS – Regional de Risco de Crédito da CEF

HBB – Programa Habitar Brasil/BID

HIS – Habitação de Interesse Social

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MCidades – Ministério das Cidades

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MME – Ministério das Minas e Energia

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização não Governamental

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade na Habitação

PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PL – Projeto de Lei

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados

PNAFE – Programa Nacional de Apoio à Administrativa Fiscal dos Estados Brasileiros

PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PPA – Plano Plurianual de Investimentos

PNHIS – Política Nacional de Habitação de Interesse Social

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SNH – Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades

SNHIS – Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Subsistema Nacional de Habitação de Mercado

SRI – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

STN – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

SUDES – Superintendência de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável da Vice-Presidência de Governo da CEF

SUHAB – Superintendência de Habitação da Vice-Presidência de Governo da CEF

SUPSO – Superintendência de Programas Sociais da Vice-Presidência de Governo da CEF

SUREP – Superintendência de Repasses da Vice-Presidência de Governo da CEF

SUSAN – Superintendência de Saneamento e Infra-Estrutura da Vice-Presidência de Governo da CEF

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades

VIGOV – Vice-Presidência de Governo da CEF

7. Equipe técnica

Plano Nacional de Habitação

COORDENADOR GERAL: Pedro Paulo Martoni Branco
Coordenadores Gerais Adjuntos – Representantes dos Membros do Consórcio:
Luiz Henrique Proença Soares – Instituto Via Pública
Márcia Paterno Joppert – Logos Engenharia
Nabil Bonduki – LabHab – FAUUSP - Fupam

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação: Nabil Bonduki
Coordenação Executiva: Rossella Rossetto

MEMBROS DA EQUIPE

Alexandre Guerra, Ana Cristina Ferreira, Andréa Villela, Claudia Magalhães Eloy,
Danielle Klintowitz, Maria Alice Bueno Accorsi, Renata da Rocha Gonçalves

APOIO TÉCNICO

Alexandre Piero, Janaina Rangel, Joyce Reis, Luanda Vanucchi

APOIO ADMINISTRATIVO FINANCEIRO

Coordenador: Luiz Augusto Corá
Secretária Executiva: Anamélia Gomes de Carvalho

Consultores

Especialistas em habitação de interesse social: Nabil Bonduki e Ermínia Maricato

Especialista em Política Urbana: Maria Lucia Refinetti Martins

Consultoria em Urbanismo e Planejamento Urbano: Nádía Somekh e Raquel Rolnik

Consultor em Financiamento Habitacional: Vera Vianna e Fernanda Costa

Consultores em Mercado Imobiliário: Celso Petrucci e Abelardo Campoy

Consultor em Direito Imobiliário: Pedro Cortez

Consultora em Gestão Pública: Ceres Prates

Consultor em Finanças Públicas: Gustavo Zimmerman

Consultor em Demografia e dados estatísticos: Suzana Pasternak, Adauto Lucio
Cardoso

Consultora em monitoramento e avaliação: Annez Andraus Troyano

Consultor em Geoprocessamento: Paulo Fernandes

Consultor em Macro-Economia: Rinaldo Barcia

Consultores para assuntos participativos: Kazuo Nakano e Rosangela Paz

Equipe de elaboração do Produto 4 – Definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes.

Coordenação Geral e Colaboração: Pedro Paulo Martoni Branco

Elaboração: Maria Alice Bueno Accorsi e Márcia Paterno Joppert

Formatação e editoração: Joyce Reis

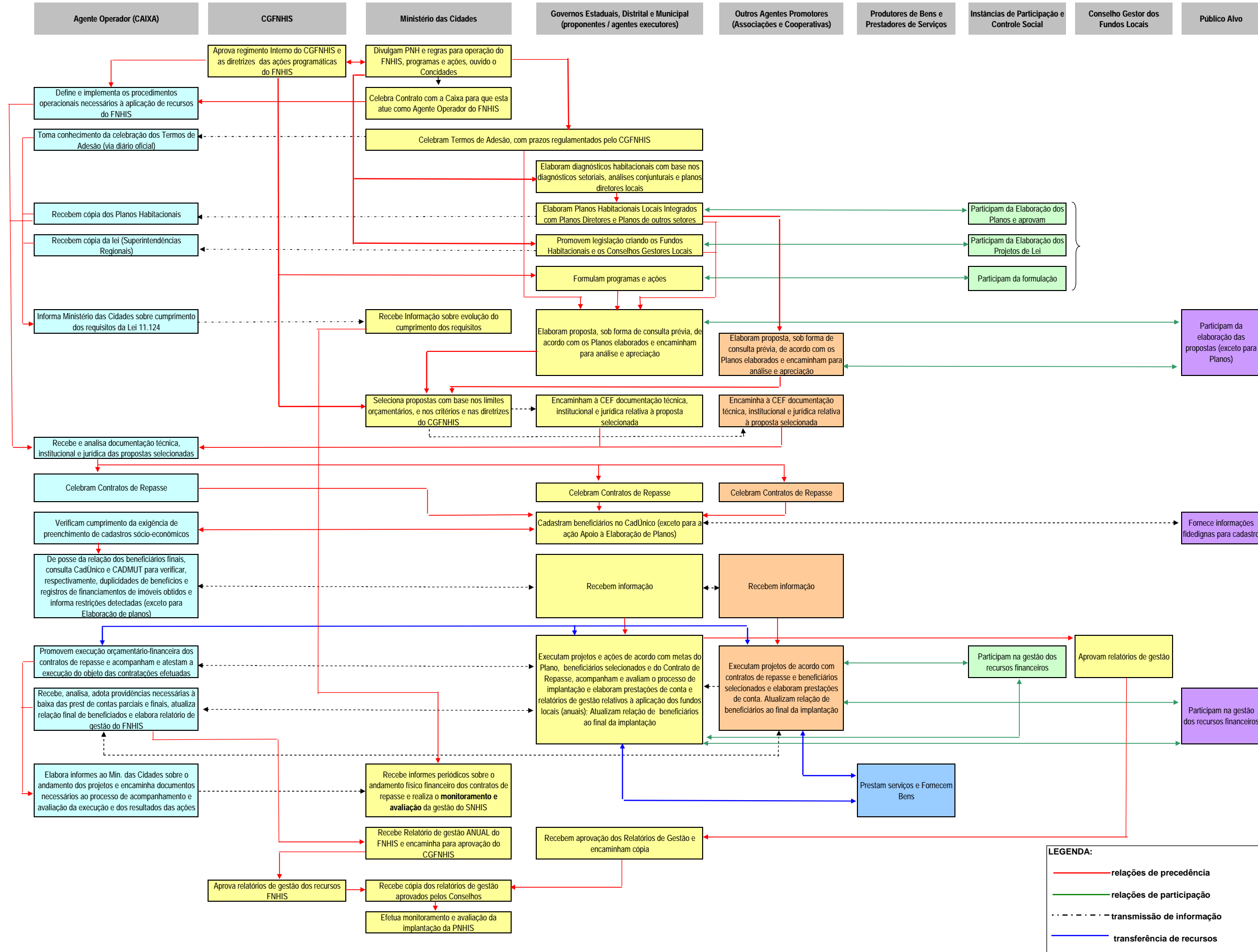
8. Anexos

Anexo 1 - Fluxo Operacional Atual do SNHIS

Anexo 2 - Arranjos Organizacionais em Função dos Tipos de Produção

Anexo 3 - Proposta de Índice de Capacidade Institucional Habitacional

ANEXO 1 - FLUXO OPERACIONAL ATUAL DO SNHIS



ANEXO 2 - ARRANJOS ORGANIZACIONAIS EM FUNÇÃO DOS TIPOS DE PRODUÇÃO

Tipos de produção \ Funções	Provisão da terra	Localização prioritária	Financiamento da Produção Habitacional	Promoção	Organização Social da Comunidade	Urbanização e infra-estrutura	PRODUÇÃO HABITACIONAL				Assist. Técnica, Jurídica e Organizacional	Participação da força de trabalho	Comercialização	Distribuição	Cadastro de demanda	Cadastro de beneficiários	Público alvo	Apoio Necessário
							Elaboração do Projeto	Licitação	Construção (un. Nova, reforma ou ampliação)	Administração / supervisão								
PRODUÇÃO FORMAL																		
Produção Governamental direta	pública (própria, adquirida ou desapropriada de privados)	Maioria dos casos em terras baratas periféricas das grandes cidades	Recursos públicos (orçamentos da união, estados e municípios) e FGTS	Poder público	NA	Poder público - Projeto: equipe própria ou por meio de consultorias; Execução: contratada	Equipe própria ou por meio de consultorias especializadas contratadas	Poder público	Empresas privadas do setor (construtoras)	Poder público (administração direta ou indireta) ou empresas de gerenciamento contratadas	NA	contratada pelas construtoras	Poder público subsidia parcial ou integralmente	Por sorteio, a partir de um cadastro da demanda	Poder público	Poder público	Famílias de baixa renda	Ao poder público: Financiamento; desenvolvimento institucional / assistência técnica
Lote Urbanizado e autopromoção	pública (própria, adquirida ou desapropriada de privados)	Maioria dos casos em terras baratas periféricas das grandes cidades	Recursos Públicos; autofinanciamento e FGTS	Poder público	Prefeituras e COHABS, quando ocorre	Poder público - Projeto: equipe própria ou por meio de consultorias; Execução: contratada	Poder público	NA	autopromoção (próprias famílias, em regime de multirão ou pequenos contrutores contratados diretamente por elas)	Poder público (administração direta ou indireta) ou empresas de gerenciamento contratadas	Pública ou contratada (quando há)	Lote Urbanizado: contratada pelas construtoras / produção habitacional: autopromoção	Poder público subsidia parcial ou integralmente	Por sorteio, a partir de um cadastro da demanda	Poder público	Poder público	Famílias de baixa renda	Ao poder público: Financiamento; desenvolvimento institucional / assistência técnica ; às famílias: Assistência técnica para o projeto, construção e/ou ampliação das unidades habitacionais
Urbanização de Favelas	Invasões, parcelamentos ilegais	Grandes centros urbanos / vazios urbanos próximos de áreas economicamente ativas	Recursos públicos (orçamentos da união, estados e municípios)	Poder público	Poder público e ONGs, Comitês ou Associações de moradores	Poder público - Projeto: equipe própria ou por meio de consultorias; Execução: contratada	Unidades novas: equipe própria ou por meio de consultorias	Se for o caso, poder público	Setor privado contratado pelo poder público ou autopromoção	Poder público (administração direta ou indireta) ou empresas de gerenciamento contratadas	Pública ou contratada (quando há)	Setor privado e comunidade	NA	No caso de unidades novas: negociação com a comunidade	Poder público	Poder público	Famílias de baixa renda	Ao poder público: Financiamento; desenvolvimento institucional / assistência técnica ; às famílias: Assistência técnica para o projeto, construção e/ou ampliação das unidades habitacionais
Cooperativas	Privada	NA	Financiamento direto / SBPE /mercado secundário / fundos de investimento imobiliário	Cooperativas	Próprias cooperativas	Poder público (exceto nos casos de loteamentos produzidos pelas próprias cooperativas)	Por meio de consultorias contratadas	No caso de financiamento público: processo de seleção nos moldes da lei 8.666	Construtoras contratadas	Poder público, no caso de financiamento públicos ou a própria cooperativa	NA	Setor privado	Direta com os cooperativados	NA	NA	NA	Baixa renda / renda média	Cooperativas que atendem população de baixa renda: assistência técnica para o processo de viabilização do financiamento e do empreendimento
Incorporadores	Privada	NA	Financiamento direto / SBPE /mercado secundário / fundos de investimento imobiliário	Incorporador	NA	Incorporador	Incorporador (contratado ou equipe própria)	NA	Incorporador ou Construtoras contratadas	Incorporador	NA	contratada pelas construtoras	Incorporador	NA	NA	NA	> 5 sm	Linhas de financiamento e marco regulatório favorável
Autopromoção	Própria legalizada	NA	autofinanciamento / SBPE ou FGTS	Individual	NA	Poder Público	Profissional ou empresa responsável técnica	NA	autopromoção (próprias famílias, em regime de multirão ou pequenos contrutores contratados diretamente por elas)	NA	NA	Profissionais autônomos ou pequenos produtores formais	NA	NA	NA	NA	Renda média / alta	Linhas de financiamento e marco regulatório favorável

ANEXO 2 - ARRANJOS ORGANIZACIONAIS EM FUNÇÃO DOS TIPOS DE PRODUÇÃO

Tipos de produção \ Funções	Provisão da terra	Localização prioritária	Financiamento da Produção Habitacional	Promoção	Organização Social da Comunidade	Urbanização e infra-estrutura	PRODUÇÃO HABITACIONAL				Assist. Técnica, Jurídica e Organizacional	Participação da força de trabalho	Comercialização	Distribuição	Cadastro de demanda	Cadastro de beneficiários	Público alvo	Apoyo Necessário
							Elaboração do Projeto	Licitação	Construção (un. Nova, reforma ou ampliação)	Administração / supervisão								
PRODUÇÃO INFORMAL																		
Assentamento informal e autoconstrução	Ocupação ilegal de terras públicas ou privadas	Grandes centros urbanos / vazios urbanos próximos de áreas economicamente ativas	Cooperativas de Crédito, ONGs (muitas vezes junto com Assistência Técnica); e autofinanciamento	Promoção individual ou por meio de Organizações comunitárias, Associações e Cooperativas	Comitês ou Associações Comunitárias e ONGs	NA	NA	NA	autopromoção	NA	NA	Comunidade (autoconstrução) ou profissionais autônomos ou trabalhadores de pequenos contrutores	NA	Segundo critérios da própria comunidade	NA	NA	Famílias de baixa renda	Infra estrutura e urbanização das áreas; Assistência jurídica para regularização fundiária, assistência jurídica, organizacional e social para a formação e gestão das organizações, assistência técnica para a elaboração dos projetos e construção das unidades; capacitação de mão-de-obra
Parcelamentos informais por incorporadores privados	Parcelamento ilegal e venda de terra pública ou privada	Periferias das grandes cidades	Junto aos próprios incorporadores ou junto à CAIXA (materiais de construção e CCI); Cooperativas de Crédito, ONGs (junto com Assistência Técnica); e autofinanciamento	Incorporadores Privados	NA	Incorporador (precário)	NA	NA	autopromoção	NA	NA	Comunidade (autoconstrução) ou profissionais autônomos ou trabalhadores de pequenos contrutores	Incorporadores	NA	NA	NA	A venda é feita para famílias de baixa e média renda ou pequenos produtores	Complementação de Infra estrutura e urbanização das áreas; Assistência jurídica para regularização fundiária, assistência jurídica, organizacional e social para a formação e gestão das organizações, assistência técnica para a elaboração dos projetos e construção das unidades; capacitação de mão-de-obra
Autopromoção	Ocupação ilegal de terras públicas ou privadas	NA	autofinanciamento ou financiamento parcial ou totalmente subsidiado	Individual	NA	NA	NA	NA	autopromoção	NA	NA	Comunidade (autoconstrução) ou profissionais autônomos ou trabalhadores de pequenos contrutores	NA	NA	NA	NA	População de baixa, média e alta renda	No caso de população de baixa renda: assistência técnica para: regularização de áreas; projeto e construção

Anexo 3 - Proposta de Índice de Capacidade Institucional Habitacional

A proposta de criação deste índice tem por base a necessidade de avaliar a capacidade institucional dos agentes executores locais da PNHIS, bem como incentivar a sua evolução institucional. Está baseada na metodologia já desenvolvida pela Caixa Econômica Federal/Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (SUDES)/Gerência Nacional de Assistência Técnica (GEAST)

A proposta para o critério de pontuação proposta abaixo resulta num índice composto, a partir nos resultados que devem ser alcançados pelos agentes subnacionais nas etapas de implementação do SNHIS:

Resultado	Pontuação Básica	Pontuação Adicional	Pontuação Total do Item
GRUPO 1: Legalidade - acesso aos recursos descentralizados do FNHIS			
Termo de Adesão celebrado	1,0		
Planos Habitacionais locais elaborados e encaminhados, considerando as especificidades do local e da demanda	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Planos Habitacionais elaborados de acordo com as especificações mínimas de conteúdo (guia de adesão) 		1,0	
<ul style="list-style-type: none"> Planos Habitacionais Integrados com os Planos Diretores 		1,0	
<ul style="list-style-type: none"> Planos Habitacionais realizados com a participação dos segmentos da sociedade local 		1,0	
<ul style="list-style-type: none"> Planos Habitacionais Integrados com políticas complementares 		1,0	
<ul style="list-style-type: none"> Planos Habitacionais transformados em instrumento legal 		1,0	
Constituição de Conselhos Locais			
<ul style="list-style-type: none"> Conselhos Locais constituídos 	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Conselhos Gestores dos fundos habitacionais locais obedecem à composição definida para o FNHIS 		1,0	
Criação de Fundos Locais de HIS	1,0		
Alimentação e manutenção de cadastro de beneficiários		1,0	
PONTUAÇÃO PARCIAL DO GRUPO 1	4,0 (*)	7,0	11,0
(*) Condições para aplicar recursos do FNHIS			
GRUPO 2: Legalidade para participação no SNHIS			
Houve atuação do Conselho Gestor do Fundo			

Habitacional Local em:			
<ul style="list-style-type: none"> Fixação de critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais 	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Aprovação de orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do Fundo Local 	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Na promoção da publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos e às regras e critérios para acesso à moradias no âmbito do SHIS, em especial às condições de concessão de subsídios 	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Na promoção de audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais existentes 	1,0		
<ul style="list-style-type: none"> Na aprovação do relatório de gestão do último exercício, deliberando sobre as contas do fundo local 	1,0		
PONTUAÇÃO PARCIAL DO GRUPO 2	5,0		5,0
GRUPO 3: Institucionalização			
Existência de órgão responsável pela formulação, gestão e coordenação da Política Habitacional Local			
Não específico para habitação	1,0		
Específico para habitação		1,0	
Existência de cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais (demanda)	1,0		
Existência de programas, projetos ou ações específicas de HIS	1,0		
Pontuação parcial do Grupo 3	3,0	1,0	4,0
GRUPO 4 - Gestão de Política Urbana			
Existência de Instrumentos de Política Urbana (leis específicas de uso e ocupação do solo, contribuição de melhoria)	1,0		
Incorporação e aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades ao Plano Diretor Local			
Parcial	1,0		
Total		1,0	
Pontuação parcial do Grupo 4	2,0	1,0	3,0

GRUPO 5 - Capacidade de Financiamento			
Existência de Cobrança de IPTU	1,0		
Arrecadação de receitas próprias em relação ao PIB municipal >1,35%	1,0		
Pontuação parcial do Grupo 5	2,0		2,0
GRUPO 6 - Gestão e Operação do Sistema Habitacional Local			
Diagnósticos Elaborados	1,0		
Política Habitacional Local	1,0		
Formulada	1,0		
Em implementação		1,0	
Transformada em instrumento legal		1,0	
Execução de despesas na função "habitação" no último exercício em relação à Previsão de recursos na função "habitação" no último orçamento anual > 60%	1,0		
Existência de contratos ou convênios com o Governo Federal para investimento em Habitação (em andamento ou concluídos até 3 anos)			
1 contrato ou convênio	1,0		
Mais de 1 contrato ou convênio		1,0	
Programas, projetos e ações locais contam com instrumentos gerenciais de monitoramento físico e financeiro			
Parcial	1,0		
Total		1,0	
Programas, projetos ou ações contam com mecanismos de supervisão e fiscalização		1,0	
Parcial	1,0		
Total		1,0	
Houve participação dos Conselhos Locais (de política) em:			
• Elaboração da Política Habitacional Local	1,0		
• Formulação do Plano Habitacional Local	1,0		
• Aprovação do Plano Habitacional Local		1,0	
• Aprovação dos Programas, projetos e linhas de ação		1,0	
• Supervisão da execução dos Programas, projetos e linhas de ação		1,0	
Pontuação parcial do Grupo 6	9,0	9,0	18,0

GRUPO 7 - Recursos Técnicos e Tecnológicos			
Órgão existente possui pessoal técnico capacitado para suas funções pertencente ao quadro efetivo da instituição	1,0		
Órgão existente possui infraestrutura tecnológica adequada (computadores, impressoras, acesso à internet) em número e qualidade suficiente para exercer suas funções	1,0		
Pontuação parcial do Grupo 7	2,0		2,0
TOTAL GERAL	27,0	18,0	45,0