

# Plano Nacional de Habitação

Ministério das Cidades  
Secretaria Nacional de Habitação

DEZEMBRO 2009



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



## PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO

### MINISTÉRIO DAS CIDADES

#### SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

##### Inês Magalhães

Secretária Nacional de Habitação

##### Júnia Santa Rosa

Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação

##### Mirna Quinderé Belmino Chaves

Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

##### Marta Garske

Diretora-substituta do Departamento de Produção Habitacional

##### Equipe Técnica da Secretaria Nacional de Habitação

Flávio Henrique Ghilardi, Júlia Lins Bittencourt, Marcos Silva Monteiro, Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira, Miguel Lodi Carvalho, Roberta Pereira da Silva, Sandro Eli Malcher de Alencar, Silvana Tamiazi,

Cid Blanco, Nelson Teixeira, Rogério da Veiga, Elaine Oliveira, Marcos Chagas e Maria do Carmo Avezani, Renata da Rocha Gonçalves, Aline Albuquerque, Sidney Carvalho, Rodrigo Delgado, Rodrigo Fávero, Neyla Machado, Camila Silva, Roberta Moreira

##### Consultores da Secretaria Nacional de Habitação

Anacláudia Rossbach, Ana Lucia Ancona e Érika Amorim

##### Fundação João Pinheiro/MG

Sérgio Azevedo, Bernadette Araújo e Laura Maria Irene de Michelis Mendonça

##### Centro de Desenvolvimento de Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/MG

Eduardo Rios Neto, Elzira Lúcia de Oliveira, Gustavo Givisiez e Cintia Agostinho.

Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM / CEBRAP  
Eduardo Marques, Marta Arretche e Sandra Gomes.

##### Caixa Econômica Federal

##### Jorge Fontes Hereda

Vice-Presidente de Governo

Bernadete Maria Pinheiro Cury, Teotônio Rezende, Fernando Majesty Silveira, Janice Mendonça Fernandes e Ana Paula Cunha

##### Wellington Moreira Franco

Vice-Presidente de Fundos de Governo e Loterias  
Joaquim Lima de Oliveira, Alfeu Garbin e Sérgio Antônio Gomes

##### Banco Mundial

Sameh Wahba e Mila Freire

## CONSÓRCIO VIA PÚBLICA / FUPAM-LABHAB / LOGOS ENGENHARIA

CONTRATO Nº 47-3921/REF. BID NR.4000007130, BRA/00/19 Habitar Brasil/BID

##### Coordenação Geral:

Instituto Via Pública: Pedro Paulo Martoni Branco

##### Coordenação Geral Adjunta:

Instituto Via Pública: Luiz Henrique Proença Soares

Logos Engenharia: Márcia Paterno Joppert

FUPAM / LabHab / FAUUSP: Nabil Bonduki

##### Coordenação Executiva:

Rossella Rossetto

##### EQUIPE TÉCNICA

##### Coordenação Técnica e Consultor Geral:

Nabil Bonduki

##### Coordenação Técnica Adjunta:

Rossella Rossetto

##### Assistentes da Coordenação Técnica:

Danielle Klintonowit, Renata da Rocha Gonçalves, Ana Cristina Ferreira, Joyce Reis e Luanda Vannuchi

##### Apoio técnico:

Alexandre Piero e Janaina Rangel

##### Arranjos Institucionais

##### Equipe:

Márcia Paterno Joppert e Maria Alice Bueno Accorsi

##### Consultora:

Ceres Prates

##### Metodologia e Processo Participativo

##### Equipe:

Kazuo Nakano

##### Colaboração:

Rosângela Paz

##### Cadeia Produtiva da Construção Civil

##### Equipe:

Luiz Henrique Proença Soares e Márcia Paterno Joppert

##### Colaboração:

Abelardo Campoy, Celso Petrucci, Miguel Matteo, Khaled Ghoubar, Leonardo Pessina, Adriano Constantino e Ricardo Gaboni

##### Finanças Pública e Aspectos Macroeconômicos

##### Equipe:

Alexandre Guerra

##### Consultores:

Gustavo Zimmerman e Rinaldo Barcia

##### Apoio técnico:

Mateus Costa e Rodrigo Orair

##### Estratégias Urbano-fundiárias

##### Equipe:

Kazuo Nakano, Danielle Klintonowit, Andréa Villela e Giselle Tanaka

##### Consultores:

Erminia Maricato, Maria Lucia Refinetti Martins, Raquel Rolnik, Nádia Somekh e Nelson Saule Jr.

##### Colaboração:

Paula Santoro e Renato Cymbalista

##### Modelo de Financiamento e Subsídio

##### Equipe:

Claudia Magalhães Eloy

##### Consultores:

Vera Vianna, Fernanda Costa, Alexandre Guazzelli e Celso Petrucci

##### Colaboração:

Fernando Magesty e Marcos Cintra

##### Apoio técnico:

Luanda Vanucchi

##### Demografia e Dados Estatísticos

##### Equipe:

Kazuo Nakano, Renata da Rocha Gonçalves e Camila Saraiva

##### Consultores:

Suzana Pasternak e Adauto Lucio Cardoso

## GRUPO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANHAB – CONSELHO DAS CIDADES

(T) Titular (S) Suplente

##### Movimento Popular

(T) Énio Nonato de Oliveira, Miguel Lobato Silva, Marcos Cosmo da Silva e Benedito Roberto Barbosa,  
(S) Gerson Brito da Silva, Sílvio José Gonçalves, Marli Aparecida Carrara Verzegnassi e Antonia de Pádua

##### Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

(T) Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz,  
(S) Eleonora Lisboa Mascia,

##### Trabalhadores

(T) Ângelo Marcos Vieira de Arruda,  
(S) Jair Pedro Ferreira

##### Empresários

(T) Miguel da Silva Sastre,  
(S) Mario William Esper

##### ONGs

(T) Leonardo Roque Pessina Bernini,  
(S) Ricardo de Gouvêa Corrêa

##### Poder Público Estadual

(T) Carlos Eduardo Xavier Marun e Afonso Bandeira Florence  
(S) Rosa de Fátima Soares de Souza e Alexandro Lacerda Gonçalves

##### Poder Público Municipal

(T) Luiz Antonio Grechi Gueller e Edison Bastos Gasparyni Junior  
(S) Jecônias Rosendo da Silva Júnior e Fernando Guilherme Bruno Filho

## CRÉDITOS DA PUBLICAÇÃO

##### Diretrizes Editoriais:

Inês Magalhães e Júnia Santa Rosa

Coordenação de Edição e Conteúdo: Nabil Bonduki

Colaboração na Edição: Rossella Rossetto

Assistente de edição: Danielle Klintonowit

##### Textos Finais dos Capítulos 1 a 7:

Nabil Bonduki e Rossella Rossetto, a partir dos textos originados nos relatórios produzidos pelo Consórcio Via Pública / FUPAM-LabHab / Logos Engenharia.

Revisão dos Capítulos de 1 a 7: Aderval Borges

Projeto Gráfico e Diagramação: Silvana Panzoldo

##### Capa e Colaboração na Diagramação Final:

Sidney Carvalho

Revisão do conteúdo dos Capítulos 1 a 7: Nabil Bonduki, Rossella Rossetto, Flávio Henrique Ghilardi, Danielle Klintonowit, Cláudia Eloy Magalhães, Vera Vianna, Rodrigo Fávero, Renata da Rocha Gonçalves e Aline Albuquerque

##### Fotos:

MCidades, Consórcio Via Pública/ FUPAM-LabHab/ Logos Engenharia e Nabil Bonduki

##### Revisão do conteúdo do Capítulo 8

Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação

Júnia Santa Rosa, Diretora do Depto de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Coordenação Técnica: Renata da Rocha Gonçalves

Equipe Técnica da Secretaria Nacional de Habitação: Marcos Chagas, Rodrigo Fávero e Aline Albuquerque

Consultores: Vera Vianna e Cláudia Eloy Magalhães

Colaboradores: Nabil Bonduki, Rossella Rossetto, Anacláudia Rossbach, Danielle Klintonowit e Sérgio Leusin

## FICHA CATALOGRÁFICA

Plano Nacional de Habitação. Versão para debates  
Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação  
Primeira impressão: Maio de 2010  
212 p.

# Apresentação

Marcio Fortes de Almeida  
*Ministro das Cidades*

É com imensa satisfação, que o Ministério das Cidades publica o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, Pacto Nacional pela Moradia Digna, elaborado por meio de debates e contando com a participação dos diversos segmentos sociais envolvidos com a questão habitacional.

O PlanHab apresenta e convida a sociedade brasileira a debater suas principais propostas e metas de forma a agregar esforços, balizando as ações do governo federal no setor nos próximos anos. Certamente temos um imenso desafio frente ao déficit habitacional acumulado e à demanda futura por novas moradias que serão necessárias para atender às novas famílias que se formarão no país até 2023, horizonte temporal do PlanHab.

A partir de cenários e projeções realistas e da construção de metas de atendimento crescentes, o PlanHab apresenta instrumentos capazes de apresentar resultados positivos para o enfrentamento das necessidades habitacionais presentes e futuras, já no curto prazo. Prova disso são os dois principais programas habitacionais em curso no país, que já demonstram resultados positivos no enfrentamento da grande dívida social com a questão da moradia digna em nosso país.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV representam, no presente momento, a efetivação e o acerto de trabalharmos a partir das premissas e metas desenhadas e consolidadas no PlanHab, dentro de uma perspectiva de planejamento de longo prazo, necessária para perenidade e sustentabilidade dos resultados que já começam a ser alcançados pelo setor habitacional.

Assim, o PlanHab se propõe a mostrar que é possível transformar as condições de moradia deste país., com a participação ativa dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado e dos agentes e movimentos sociais. Nossa tarefa não será fácil. Mas, agregando esforços, temos a absoluta confiança de que as propostas aqui apresentadas são viáveis e necessárias.

Contamos com a adesão de todos!



# Apresentação

Inês Magalhães  
*Secretária Nacional de Habitação*

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades apresenta à sociedade uma síntese dos principais eixos de atuação do Plano Nacional de Habitação. O plano representa a retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo que busca enfrentar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, visando universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Ao longo da elaboração do PlanHab, a Secretaria Nacional de Habitação buscou consolidar um amplo pacto nacional para a garantia do direito a moradia digna. Foram organizados diversos debates regionais e setoriais, envolvendo especialmente o acompanhamento direto dos representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS. Essas diversas instâncias de participação foram importantes espaços de interlocução política, proposição e deliberação para do plano.

Historicamente, a falta de alternativas habitacionais, gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários. O déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023. Diante da complexidade e da escala dos desafios postos nesse setor, é preciso garantir a continuidade dos recursos e dos principais programas habitacionais. Programas de urbanização de assentamentos precários e de produção habitacional demandam modelos mais efetivos e sustentáveis de recursos e subsídios para as famílias de baixa renda que ainda não conseguem acessar financiamento pelos meios tradicionais do mercado.

As mudanças estruturais observadas no cenário macroeconômico brasileiro, como a melhoria de renda da população, as recentes ações implementadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia doméstica e a elevação expressiva do volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional acabaram por desenhar um cenário propício para garantir o sucesso de uma política habitacional de longo prazo, especialmente voltada para a baixa renda.

O lançamento, em abril de 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV colocou em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas no PlanHab, representado pelos novos patamares de investimentos públicos no setor habitacional (R\$34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil.

Somam-se, ainda, os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que, desde janeiro de 2007 estão sendo direcionados para o setor de infraestrutura social e urbana (R\$239 bilhões no PPA 2008-2011).

Lançada em março de 2010, a segunda fase do programa PAC 2 reforça ainda mais o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país. O PAC 2 amplia as ações e as previsões de investimentos em habitação e infraestrutura social e urbana para os próximos anos ( a previsão preliminar do PAC MCMV destina R\$278 bilhões para produção e financiamento habitacional, urbanização de assentamentos precários no período 2011-2014).

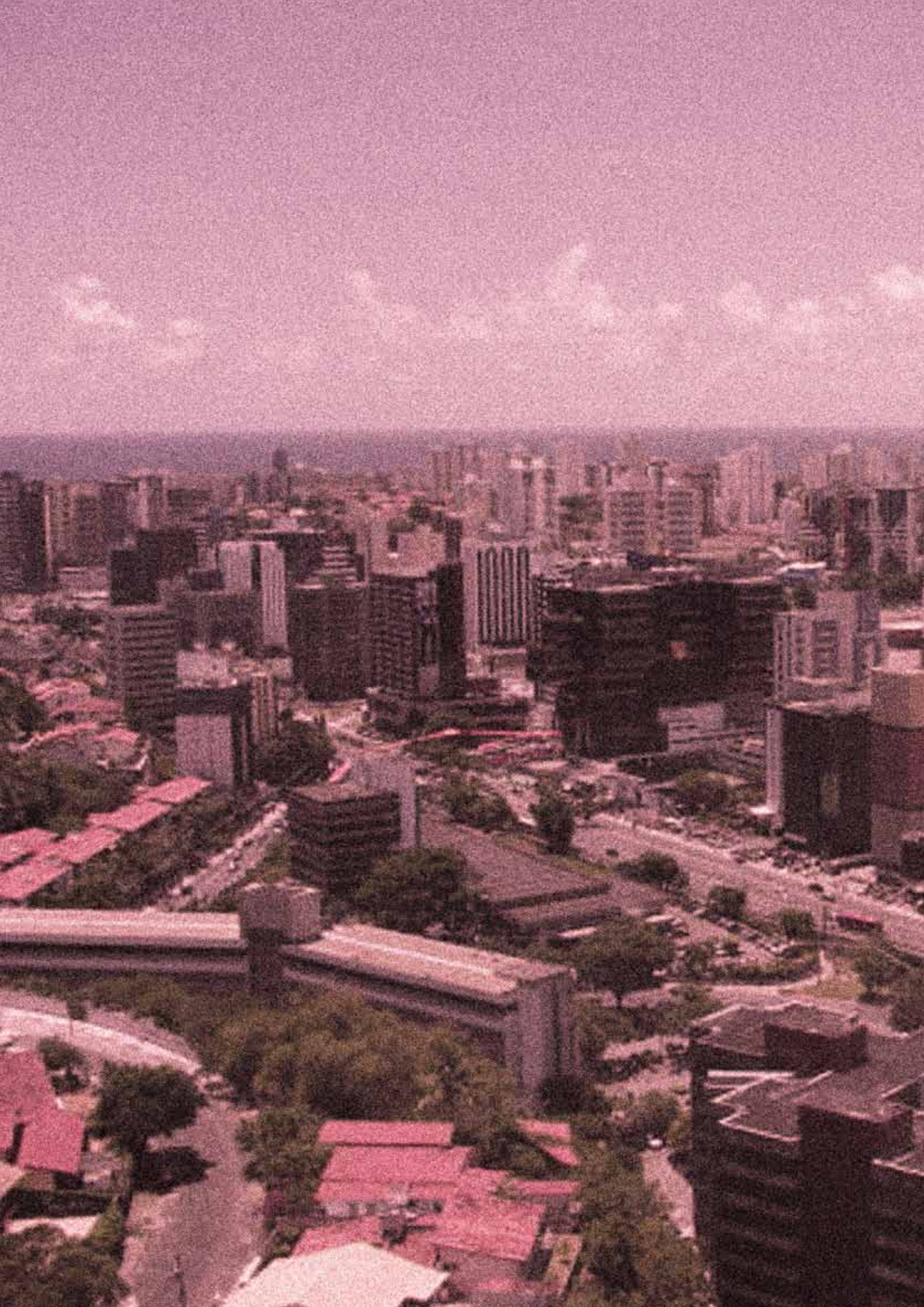
Além destes novos programas federais para o setor habitacional que buscam consolidar um novo modelo de financiamento e um novo patamar de subsídio para garantir e ampliar o acesso à moradia ao conjunto da população brasileira, o PlanHab propõe estratégias e ações relacionadas à política urbana e fundiária. O entendimento aqui compartilhado é de que o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual.

O PlanHab se insere, portanto, num ciclo virtuoso de retomada do planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Articulado a este processo de consolidação político-institucional do setor, o volume de investimentos públicos destinados aos dois principais programas federais – PAC e PMCMV – criou a confiança necessária para que os demais atores públicos, privados e sociais voltassem a investir e a se capacitar para elaboração de projetos, disponibilização de recursos técnicos e financeiros. A agenda urbana das cidades brasileiras e o setor habitacional não podem mais prescindir destes instrumentos de planejamento e pactuação federativa e dos programas estruturantes que vêm sendo implementados.

O PlanHab é um importante instrumento que consolida estes avanços, ao mesmo tempo em que apresenta um conjunto de desafios, conclamando a sociedade brasileira para ratificar e reavaliar, sempre que necessário, os compromissos da agenda pública com as propostas aqui apresentadas para o enfrentamento das necessidades habitacionais presentes e futuras. Como resultado deste amplo pacto esperamos, nos próximos anos, poder vislumbrar a universalização do acesso à moradia digna no país.

O que é o PlanHab	1	8
Como o PlanHab foi elaborado	2	18
Contextualização	3	34
Projeções e cenários	4	64
Objetivos e estratégias	5	82
Linhas programáticas	6	146
Metas	7	165
Etapas e ações de implementação	8	188







# O que é o PlanHab

## Uma estratégia de desenvolvimento econômico e inclusão social

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Com o PlanHab, pretende-se introduzir o planejamento habitacional no país, contribuindo para firmar a habitação como política social e de Estado a partir de princípios comuns a todos os agentes, recursos compatíveis com os problemas e ações articuladas e ordenadas a partir do Sistema Nacional de Habitação. Planejar a execução da política habitacional não é uma tarefa fácil, pois o Brasil não tem uma tradição de planejamento deste setor, tão sujeito a ações imediatistas, de cunho clientelista e/ou assistencialista.

A falta de tradição e a descontinuidade das estruturas governamentais encarregadas da gestão do setor nas décadas de 80 e 90 levaram a uma carência de um sistema de informações adequado para monitorar, avaliar e planejar a política habitacional, lacuna que vem sendo suprida nos últimos anos, mas que ainda permanece em muitos aspectos importantes. Vários estudos foram contratados pela SNH/MCidades com o objetivo de conhecer melhor os problemas e os desafios da questão da moradia no país, entre eles sobre o déficit habitacional, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP:2005); sobre assentamentos precários do CEM/CEBRAP (2007), e sobre as estimativas acerca da demanda futura por novas moradias, elaborado pelo Cedepiar (2007). Estes são trabalhos importantes que subsidiaram a elaboração do PlanHab; mas, contudo, ainda não se dispõe de um estudo consistente sobre a produção pública e privada no país, com quantificação, tipologias adotadas, apropriação de custos (terra, edificação, infraestrutura, entre outros aspectos), localização, demanda atendida etc. Muitas vezes só se dispõe de informa-

ções resultantes de estudos de caso, que nem sempre permitem generalizações. De qualquer maneira, a elaboração do PlanHab permitiu identificar as lacunas e organizar as informações existentes, indicando novos estudos necessários para implementar de maneira permanente o processo de planejamento habitacional no país.

### **PlanHab: uma estratégia de inclusão social com desenvolvimento econômico**

O PlanHab tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, um dos mais dramáticos problemas sociais, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país.

As necessidades de habitação nos próximos 15 anos, horizonte temporal do PlanHab, atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias. A este universo soma-se a premência em se urbanizar milhares de assentamentos precários, onde a carência de infraestrutura e a falta de inserção urbana tornam precárias as condições de vida de mais de 15 milhões de pessoas. A extraordinária tarefa de enfrentar estes problemas priorizando as famílias de baixa renda, de forma contínua e articulada pelos três níveis de governo, setor privado e terceiro setor, é um desafio para garantir o direito à moradia, que está inscrito na Constituição Brasileira.

Se, por um lado, equacionar esta questão é

uma obrigação do Estado, ela pode também se transformar num elemento chave no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. O setor da construção civil, em todos os seus segmentos, tem uma participação expressiva na economia brasileira, alcançando cerca de 11,3% do PIB, o que garante mais de 8,2 milhões de empregos. Trata-se de um setor que tem forte capacidade indutora da economia. Tudo isto não é novidade, e em vários momentos este setor desempenhou um papel relevante na ativação ou na manutenção da atividade econômica e do nível de emprego. O que pode ser novo é a possibilidade de se articular este papel anticíclico da construção civil com uma política social, estruturada de forma consistente numa estratégia de longo prazo.

O PlanHab, embora seja um plano estratégico de longo prazo, não é uma peça retórica, de escasso efeito prático, vício que muitas vezes tem acompanhado o planejamento setorial e urbano no país. Sua elaboração buscou articular estratégias estruturadoras com ações concretas, que podem e devem ser tomadas imediatamente para que seus efeitos possam ser sentidos no curto prazo, como parte de uma política mais duradoura e não como medidas imediatistas e superficiais, que tendem a beneficiar os setores sociais que tradicionalmente são favorecidos pelas ações públicas neste e em outros segmentos.

Neste sentido, é fundamental garantir que o foco do PlanHab, voltado para a criação das condições de acesso à moradia digna pela população de baixa renda, onde se concentra o déficit habitacional, possa ser o eixo estruturador das políticas voltadas

a estimular a construção civil e a manter o nível de emprego na economia. O PlanHab estruturou um conjunto de estratégias para superar os obstáculos que têm impedido o acesso à moradia pelos mais pobres, dentre os quais a ausência de recursos não-oneyrosos e as restrições ao crédito. Colocá-las imediatamente em vigor poderá gerar um efeito duplamente positivo: inclusão social e desenvolvimento econômico. É o que se espera com a implementação do Plano Nacional de Habitação.

### **O PlanHab como instrumento da nova Política Nacional de Habitação**

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o setor habitacional passou por uma desarticulação e fragmentação institucional, com a consequente perda de capacidade decisória e redução dos recursos disponíveis para investimento. Apenas recentemente o setor passou a ter maior representação institucional na esfera federal, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e a implementação da Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (Con-Cidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. Um dos principais objetivos da PNH

é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para atingir sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

Em síntese, a PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), identifica os agentes que atuarão na implementação da política, estabelece os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais.

Dentre os instrumentos para viabilizar a implementação da PNH destacam-se: o Sistema Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. O PlanHab é, portanto, um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais.

Norteiam o PlanHab, assim como as demais ações públicas, os princípios estabelecidos pela PNH, para os quais a moradia é entendida como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

A questão habitacional é entendida como

uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários. Deve, portanto, ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais. Entende-se, ainda, que a política de habitação deve contar com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

Dada a complexidade e as múltiplas relações que se irradiam a partir da habitação e que, por outro lado, a condicionam, a PNH também adota como princípio a articulação com a política urbana e a integração com as ações das demais políticas sociais e ambientais. Por fim, como a terra é parte estrutural da política de habitação, assume como princípio a implementação dos instrumentos de reforma urbana que possibilitam melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social.

A partir desses princípios, a elaboração do Plano Nacional de Habitação visa alcançar os seguintes objetivos específicos:

- » **Identificar fontes de recursos perenes e estáveis** para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio;
- » **Estabelecer a forma de articulação dos recursos** dos três níveis de governo na implementação dos programas e proje-



tos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

- » **Definir as diretrizes para priorizar** o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- » **Estabelecer metas físicas** para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;
- » **Desenvolver outros critérios**, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;
- » **Estabelecer metas financeiras** com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- » **Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil**, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;
- » **Articular os programas** de caráter nacional e as linhas de financiamento nas

quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;

- » **Propor a articulação institucional** do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;
- » **Propor medidas de política urbana e fundiária** capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
- » Criar as bases para a montagem de um **sistema de monitoramento e avaliação** que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs);
- » **Orientar a elaboração dos planos** habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

A implementação da PNH estruturase em quatro eixos:

- modelo de financiamento e subsídios
- política urbana e fundiária
- desenho institucional
- cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social

Cabe ao PlanHab formular uma estratégia e definir um plano de ação em torno destes eixos que garantam o equacionamento da questão da habitação no horizonte temporal estabelecido.



## Horizonte temporal e revisões periódicas do PlanHab

A formulação do Plano Nacional de Habitação não deve ser entendida como uma tarefa isolada, que se encerra com a apresentação deste documento final, mas como o ponto inicial de um processo de planejamento habitacional no Brasil. Neste sentido, ele deve estar articulado aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura.

Neste sentido, ao contrário de se estabelecer datas decenais (2020, 2030 etc.) ou de períodos associados à administração governamental, o horizonte temporal para o PlanHab foi estabelecido a partir da sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), tendo o **ano de 2023 como horizonte final** para a elaboração de estratégias e de propostas.

Trata-se de um horizonte temporal suficiente para que suas propostas possam gerar os efeitos pretendidos, ao mesmo tempo em que permite revisões e ajustes periódicos. Assim, são propostas revisões do PlanHab no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), simultaneamente à elaboração dos PPAs. Estes passam a ser momentos de referência para a avaliação dos resultados alcançados, revisão dos cenários definidos e das metas estabelecidas e eventuais correções de rumo.

É importante salientar que o PlanHab não é entendido como uma proposição fechada, que deve ser seguida, a longo prazo,

sem alterações. Buscou-se articular propostas e estratégias coerentes, construídas a partir de cenários factíveis. No entanto, sua implementação depende de uma gama variada de atores políticos e sociais, como agentes públicos de diferentes ministérios, instâncias subnacionais, instâncias institucionais de controle e participação social, inúmeros agentes privados e públicos não estatais que atuam no setor e que, ao longo do período de vigência do PlanHab, deverão interagir com seu processo de implementação. Trata-se, portanto, de introduzir um processo de planejamento participativo na política habitacional, que se articula com a criação de um sistema de informações habitacionais e de monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais.

2023: horizonte temporal do PlanHab

2011, 2015 e 2019: revisões periódicas nos anos de elaboração dos PPAs

## Diversidade regional como um princípio na elaboração do PlanHab

A formulação do PlanHab buscou levar em conta a enorme diversidade regional presente no país. A leitura participativa da questão da habitação foi realizada a partir de seminários regionais, realizados nas cinco regiões do país. Contudo, tanto a divisão administrativa em estados como a de regiões nem sempre são as mais adequadas para a análise da questão da moradia, por agregarem, sob um mesmo agrupamento, situações urbanas e habitacionais muito diversas.

Por essa razão, o PlanHab buscou introduzir outras leituras regionalizadas, baseadas

na construção de uma tipologia de cidades, que foi utilizada nas análises, propostas e simulações. As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades, em 2005, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de pro-

dução, custo da terra, entre outros aspectos.

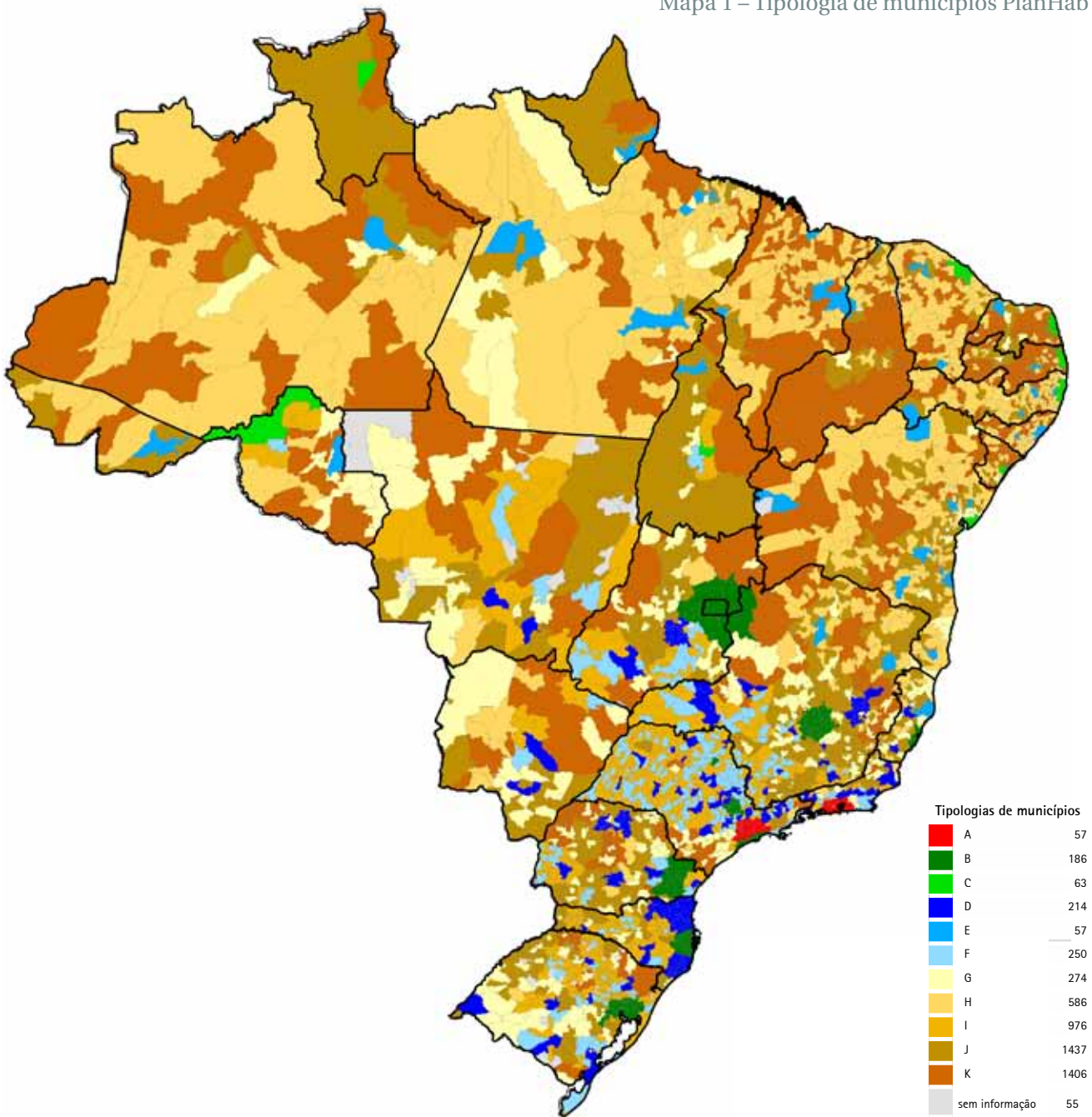
Essa tipologia consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades. Assim, a rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios, sintetizados no Quadro 1, que foram reagrupados (no estudo original eram 19) segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado.

**Quadro 1 - Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab**

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	D	Agglomerados e centros regionais do Centro-Sul Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Agglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia, a partir de dados do BITOUN, Jean et alii: *Observatório das Metrópoles/MCidades*, 2005.

Mapa 1 – Tipologia de municípios PlanHab



### Estratificação da demanda a partir da definição de grupos de atendimento

A Política Nacional de Habitação define, em linhas gerais, a necessidade de aperfeiçoar os critérios para a definição de grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamen-

to e com os custos dos financiamentos das diferentes fontes.

Seguindo estas diretrizes, o PlanHab definiu Grupos de Atendimento buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional. Com este procedimento,

objetivou-se organizar melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios.

Assim, o PlanHab definiu e utilizou cinco faixas de Grupos de Atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios. Os Grupos de Atendimento utilizados são os seguintes:

- » **Grupo 1** – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);
- » **Grupo 2** – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;
- » **Grupo 3** – famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

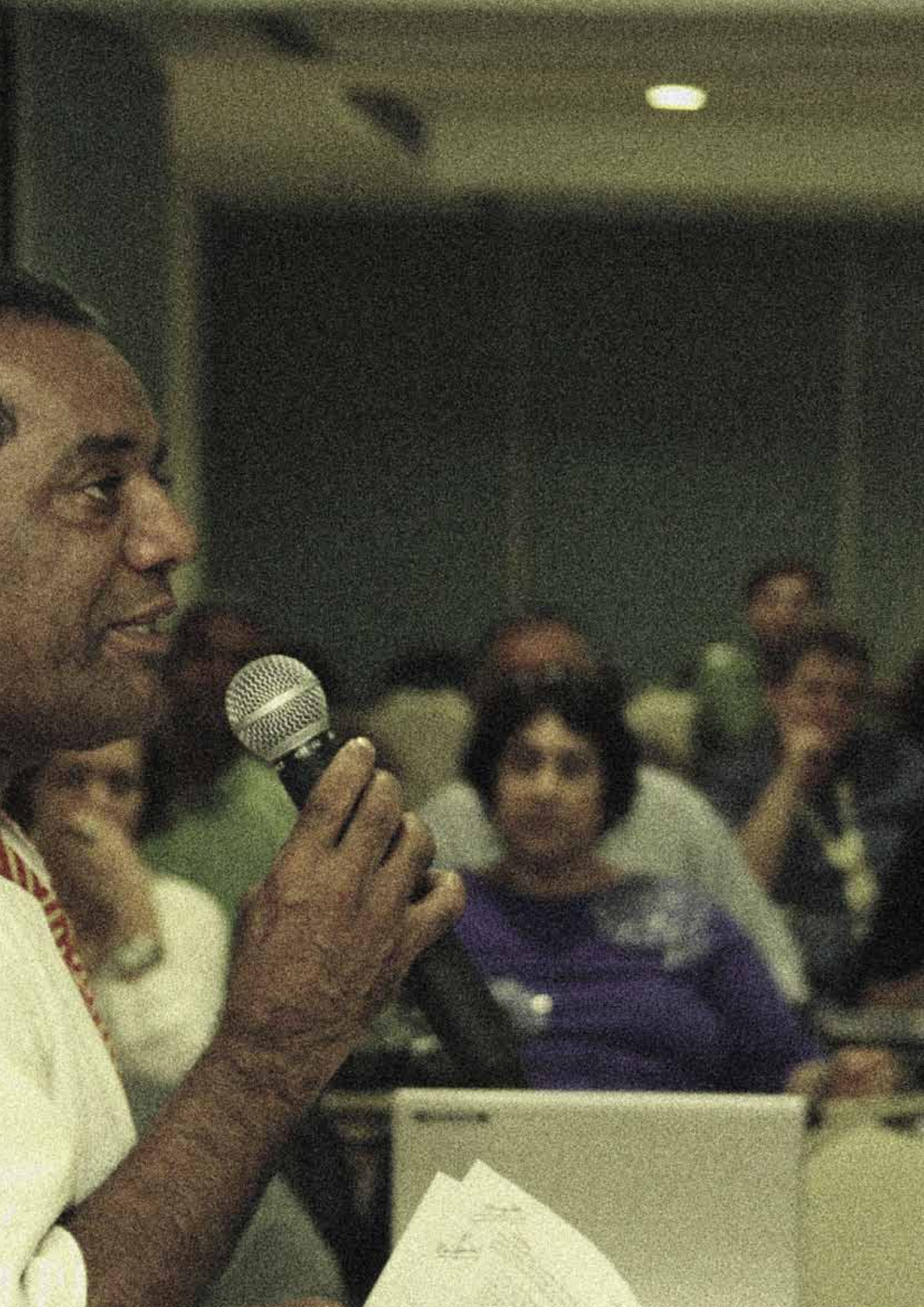
- » **Grupo 4** – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;
- » **Grupo 5** – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

#### Divulgação e amplo debate do PlanHab

Esta publicação é uma síntese que busca apresentar de forma mais didática e resumida os objetivos, o processo de elaboração, a contextualização, os cenários, as estratégias, as linhas programáticas, as metas e o processo de implementação do Plano Nacional de Habitação. Seu objetivo principal é divulgar o PlanHab e servir como instrumento para ampliar o processo de discussão sobre o plano, já amplamente debatido nas instâncias de controle social e participação, como pode ser visto no Capítulo 2.

A versão completa do PlanHab, com os anexos e simulações técnicas, pode ser acessada no site do Ministério das Cidades, onde estão disponíveis ainda a publicação dos resultados dos Seminários Regionais e os sete relatórios intermediários, ambos elaborados pelo Consórcio PlanHab, assim como os estudos elaborados por outras instituições que serviram de base para a sua elaboração.







# Como o PlanHab foi elaborado

## A participação da sociedade na construção do Plano Nacional de Habitação

**A** elaboração de um plano nacional participativa num país com a dimensão e complexidade como o Brasil foi e é um grande desafio metodológico. O Plano Nacional de Habitação – PlanHab enfrentou esta questão, buscando garantir que um instrumento estratégico de planejamento nacional – tradicionalmente formulado de maneira tecnoburocrática, para não dizer autoritária – pudesse incorporar todas as visões presentes da sociedade brasileira sobre a questão habitacional: a diversidade regional, a visão diferenciada de todos os segmentos sociais e os variados

olhares técnicos que o tema permite. Ao mesmo tempo, reservou papel destacado para as instâncias institucionais de controle social e participação: o Conselho das Cidades – ConCidades, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Trata-se de colocar em prática o novo paradigma que passou a reger a formulação de políticas públicas após a Constituição de 1988. A participação e o controle social passaram a ser elementos centrais na gestão democrática, criando condições para o estabelecimento de um novo padrão



de relação entre Estado e sociedade e possibilitando que os diversos grupos e segmentos sociais deem suas contribuições com o fortalecimento das práticas democráticas. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que a política urbana deve ser exercida com *"gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"*.

A partir dessa definição, o Ministério das Cidades instituiu instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades, realizadas na esfera federal, em estados e municípios. Ao lado dos con-

selhos gestores ou curadores dos fundos públicos que financiam a produção habitacional, estes são espaços de debates, interlocução política e deliberação, nos quais ocorre a participação dos diversos sujeitos coletivos presentes nas cidades, tendo a população como protagonista por meio de suas organizações e movimentos sociais.

As Conferências das Cidades discutiram diversas propostas para o desenvolvimento urbano – segundo diferentes perspectivas regionais que levaram em conta aspectos socioambientais, culturais e socioeconômicos – dentre as quais as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Habitação, de modo a incorporar as potencialidades econômicas da produção habitacional e a enfrentar o crescente déficit de moradias e as precárias condições de habitabilidade



que geram a exclusão territorial e limitam o desenvolvimento humano nos setores populares das cidades brasileiras.

O PlanHab incorporou essas diretrizes, amplamente debatidas, como ponto de partida e garantiu lugar privilegiado para o ConCidades, o CCFGTS e o CGFNHIS. Entretanto, observando que as instâncias institucionalizadas de participação não substituem as organizações da sociedade civil como associações, movimentos sociais, fóruns, redes, sindicatos, federações, entidades empresariais, ONGs, Oscips, universidades e entidades profissionais e que são diversas entre si e, às vezes, conflitantes e com interesses antagônicos, a metodologia participativa do PlanHab abriu outros fóruns de debate público, para incluir atividades em todas as regiões, segmentos sociais e grupos de interesses, de modo a explicitar conflitos, compreendidos e mediados na perspectiva do interesse público. A complexidade e a gravidade dos problemas habitacionais impõem a necessidade de incorporar uma pluralidade de avaliações, pontos de vista, perspectivas analíticas e capacidades propositivas.

Para o processo de elaboração do PlanHab foi muito importante consolidar propostas pactuadas com os segmentos sociais, pois, assim, foram criados espaços de compartilhamento de decisões em torno de assuntos de interesses públicos e coletivos, ganhando-se, inclusive, maior apoio para a defesa das propostas oriundas deste processo. A participação e o controle social tiveram, ainda, um caráter emancipatório ao capacitar atores sociais importantes e promover a apropriação de novos saberes

– políticos, técnicos e populares – na elaboração das políticas públicas, superando uma perspectiva exclusivamente técnica. Esse processo objetivo contribuiu para a consolidação de uma nova cultura de políticas públicas no país, fundada na democracia e nos direitos sociais.

A metodologia participativa implementada garantiu uma troca de saberes entre os diferentes sujeitos políticos envolvidos na construção de diretrizes e propostas, potencializadas pela realização de discussões e atividades de sensibilização logo nas primeiras etapas do processo participativo, quando realizou-se uma leitura sobre os diferentes aspectos da questão habitacional brasileira e foram reunidas várias contribuições que subsidiaram a formulação do PlanHab.

Assim, o Plano Nacional de Habitação também não deve ser entendido como um "documento técnico", elaborado em gabinetes, restrito ao envolvimento de técnicos e especialistas, mas sim como uma construção coletiva baseada em correlações de forças políticas e em diferentes interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, representados por diversos agentes e atores, públicos e privados. Todos os segmentos envolvidos contribuíram direta ou indiretamente para o desenho final do PlanHab, trazendo alternativas e propostas, corrigindo encaminhamentos e colaborando para aperfeiçoar o próprio processo participativo. A construção coletiva do PlanHab envolveu divulgação, transparência, sensibilização, escuta, diálogo, respeito às posições divergentes, negociação, pactuação e participação nas definições da política pública.

Por isso, o PlanHab é um resultado coletivo, que garantiu a interlocução privilegiada com os entes federativos, os agentes operadores da política habitacional e os representantes dos diversos segmentos organizados da sociedade civil. A estratégia proposta, com seus objetivos, diretrizes, eixos, linhas programáticas, ações e metas, foi baseada em estudos e cenários econômicos, financeiros, demográficos, urbanos, socioambientais, fundiários, jurídicos e institucionais, elaborados por especialistas, mas discutidos com atores sociais, políticos e institucionais organizados nas regiões e entidades, segundo a hierarquia federativa do país. Ademais, o processo de elaboração do PlanHab transformou-se num espaço de capacitação dos entes federativos e agentes operadores da política habitacional, contribuindo para a implementação e consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e servindo como referência nacional para a elaboração

dos Planos Estaduais e Municipais de Habitação, que já estão sendo elaborados, de forma participativa, por estados e municípios, conforme exigência da Lei Federal 11.124/2005.

Concebido com este caráter, o processo de elaboração do PlanHab envolveu um grande conjunto de reuniões e debates, em diferentes fóruns e instâncias de participação, sistematizado na Tabela 1.

Os principais fóruns de participação da sociedade do PlanHab foram os seguintes:

- Grupo de Acompanhamento do PlanHab
- Instâncias institucionais de controle social e participação
- Seminários Regionais
- Debates com segmentos específicos da sociedade civil organizada
- Oficinas Técnicas com especialistas
- Apresentações e debates com público interessado

#### Quadro 2 – Atividades participativas

agosto 2007 a novembro 2008

Apresentações para Conselhos ConCidades/ Câmara Técnica de Habitação/CGFNHIS / CCFGTS	13
Oficinas com o Grupo de Acompanhamento do PlanHab	11
Seminários Regionais	5
Apresentações públicas e discussões com segmentos da sociedade civil organizada	21
Oficinas técnicas e mesas com especialistas	10
Reuniões na etapa nacional da Conferência das Cidades	2

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab - FUPAM, Logos Engenharia

## Grupo de Acompanhamento



O Grupo de Acompanhamento (GA) do PlanHab foi formado por representantes da Câmara Técnica de Habitação do Conselho Nacional das Cidades, que em nome deste acompanharam todo o processo de elaboração do PlanHab, participando das atividades, seminários, oficinas, debates e reuniões.

O GA foi integrado por 12 membros titulares e 12 suplentes, representando todos os segmentos presentes no ConCidades, e contribuiu significativamente em todas as etapas, tanto do ponto de vista do conteúdo do PlanHab como na organização das atividades participativas.

## Instâncias institucionais

### Conselho das Cidades, CCFGTS e CGFNHIS



O Plano Nacional de Habitação foi intensamente debatido nos três conselhos vinculados à habitação. A cada etapa de seu processo de elaboração, buscou-se levar aos conselhos o andamento do trabalho e, sobretudo, colocar em discussão, os assuntos e propostas mais diretamente relacionados com os temas de competência de cada uma destas instâncias, considerando que estas deverão aprovar medidas propostas pelo PlanHab.



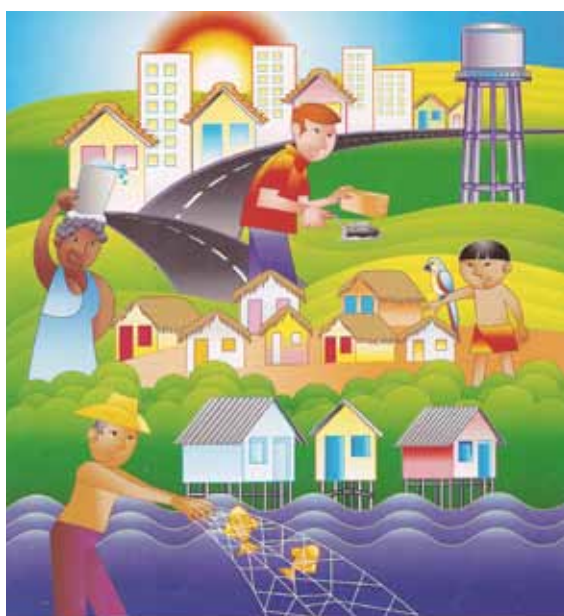
## Seminários Regionais

Com o objetivo de incorporar a diversidade regional no PlanHab, foram realizados, em todas as regiões do Brasil, cinco seminários, sediados em: Goiânia, São Paulo, Foz do Iguaçu, Recife e Belém, entre outubro e dezembro de 2007.

Realizados na etapa da leitura técnica e participativa, esses seminários regionais reuniram representantes de quase todos os estados brasileiros, contemplando ainda os segmentos sociais. Seu papel foi essencial para identificar a diversidade das questões habitacionais, dos arranjos institucionais e das propostas presentes em cada região. Estes seminários serviram, ainda, como importante elemento de divulgação do plano, além de estimularem as esferas

subnacionais a iniciarem o processo de elaboração dos planos estaduais e locais de habitação.

Os resultados dos cinco seminários foram sistematizados na publicação: **Caderno I – PlanHab. Contribuições dos Seminários Regionais. Plano Nacional de Habitação, março de 2008**, que encontra-se disponível no endereço eletrônico: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/caderno-i-2013-planhab/contribuicoes-dos-seminarios-regionais>



**Seminário Regional de Elaboração do Plano Nacional de Habitação-PLANHAB**  
REGIÃO NORTE E MARANHÃO. 17 E 18 DE DEZEMBRO DE 2007.  
HANGAR CENTRO DE CONVENÇÕES DA AMAZÔNIA. BELÉM-PA.





Seminários Regionais das regiões Norte (fotos 1 e 2), Sudeste (foto 3), Nordeste (foto 4), Sul (foto 5), Centro-Oeste (foto 6).





## Debates com segmentos sociais

Durante o mês de fevereiro de 2008, na etapa de elaboração dos cenários e tendências, foram organizados, em Brasília, cinco debates específicos com os segmentos sociais representados no Conselho das Cidades: movimentos sociais; entidades empresariais; entidades sindicais; poder público estadual e

municipal; entidades profissionais, técnicas, acadêmicas e ONGs. Foi o momento de apresentar e debater os cenários que estavam sendo elaborados e de receber as propostas dos diferentes setores para o PlanHab. Estas propostas foram analisadas e muitas acabaram incorporadas na sua versão final.



Ao lado, debate com entidades empresariais; acima, com sindicatos de trabalhadores. No alto, setor público estadual e municipal.



Quatro momentos dos debates com os segmentos sociais, em fevereiro de 2008, em Brasília: acima, com movimentos sociais; abaixo, com entidades profissionais e acadêmicas; e, no pé da página, com poder público estadual e municipal.





## Oficinas técnicas

Ao longo de todo o desenvolvimento do PlanHab, foram realizadas inúmeras oficinas técnicas, envolvendo consultores e especialistas, para aprofundar temas relevantes, como metodologia de custos da produção de moradia e de urbanização de assentamentos precários, cálculo do déficit e das necessidades habitacionais futuras, cadeia da construção civil, política fundiária e urbana, arranjos institucionais. Dessa forma, buscou-se incorporar ao PlanHab todas as contribuições relevantes que vêm sendo desenvolvidas pela área técnica no país.



Acima à esquerda, oficina sobre Questão Urbana e Fundiária, em Brasília. Ao lado, oficina sobre Cadeia Produtiva de Construção Civil no BNDES, no Rio de Janeiro. Acima à direita, oficina sobre urbanização de assentamentos precários, em São Paulo.



## Debates públicos

O PlanHab foi apresentando e debatido em vários fóruns em todo o país: universidades, seminários de entidades profissionais e empresariais, encontro de organizações sociais e movimentos de moradia, seminários voltados para temas específicos relacionados com política habitacional. Nesses momentos, um público mais amplo, interessando na questão urbana e habitacional, teve a oportunidade de conhecer e discutir o Plano. Destaque especial merece a apresentação e discussão realizada na etapa nacional da Conferência das Cidades, em novembro de 2007, que reuniu cerca de 2.500 delegados de todo país.



Acima, debate na Conferência das Cidades.

Abaixo, Seminário Acadêmico sobre o PlanHab na FAU-USP.



AGO

SET

OUT

NOV

DEZ

REUNIÃO  
FORUM SEGR.  
HABITACÃO +  
ABC

REUNIÃO  
CONJUNTA  
CCFGTS/CGFNHIS/  
CONCIDADES

REUNIÃO  
CONJUNTA  
CCFGTS/CGFNHIS  
CONCIDADES - CTH

SEMINÁRIOS  
REGIONAIS  
NO/NE/SE/S/CO

APRESENTAÇÃO DO  
PLANAM

INFORME DO  
PLANAM

DEBATE APROFUNDA/  
CENÁRIOS E  
ESTRATÉGIAS

METODOLOGIA  
PARTICIPAÇÃO

LEITURA  
PARTICIPATIVA  
REGIONALIZADA

FORMAÇÃO DO  
GRUPO DE  
ACOMPANHAMENTO

DEBATE  
CENÁRIOS E  
ESTRATÉGIAS

P1 (30d)  
MECANISMOS E  
ESTRUTURA  
PARTICIPATIVA

P2 (60d)  
CONTEXTUALIZAÇÃO

P3 (90d)  
CENÁRIOS E  
ESTRATÉGIAS

GRUPO DE  
REFERÊNCIA  
GOVERNO

MESAS COM FORUNS  
ESPECIALISTAS ESPECÍFICOS COM  
E REPRESENTANTES SEGMENTOS SOCIAIS  
ENTIDADES

GRUPO DE  
ACOMPANHAMENTO

Reuniões de  
Articulações  
Metropolitanas

Evento CSU  
(favelas)  
GRUPO DE  
TRABALHO  
ESPECÍFICO NA  
CONFERÊNCIAS  
ESTADUAIS  
26 x

Conferência  
da  
CSU

GRUPO DE  
TRABALHO  
ESPECÍFICO  
CONFERÊNCIAS  
DAS CIDADES  
25-28 NOV

Oficinas  
de  
Capacitação (43)

# COMO O PLANHAB FOI ELABORADO

## LINHA DO TEMPO

# 2007

### Agosto

CT de Habitação ConCidades

Conselho Curador do FNHIS

Conselho Curador do FGTS

Brasília

Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação

Associação Brasileira de Cohabs (ABC)

### Setembro

### Outubro

Seminário Regional do Centro-Oeste

Goiânia

Seminário Regional do Sul

Foz do Iguaçu

### Novembro

Seminário Regional do Nordeste

Recife

3a. Conferência das Cidades

Brasília

### Dezembro

Seminário Regional do Norte

Belém

São Paulo

Oficina Técnica CEM/Cebrap Assentamentos Precários

Seminário Regional do Sudeste

Belo Horizonte

Oficina Técnica CEDEPLAR - Déficit e necessidades habitacionais

Salvador

Seminário ABECIP Financiamento Habitacional

Rio de Janeiro

Encontro Nacional de Sindicatos de Arquitetos e Urbanistas

Associação de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro

Reunião com Instâncias de Controle Social e Participação

Reunião com Grupo de Acompanhamento do PlanHab

Apresentações do PlanHab em Seminários Abertos

Debates com Segmentos Sociais Específicos

Seminários Regionais

Reunião com outros órgãos do Governo Federal

Reunião com poder público estadual e municipal



# 2008

## Janeiro

Natal

Seminário  
Regiões Metropolitanas

Brasília

Oficinas Técnicas  
Financiamento Habitacional

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Encontro  
Secretários Estaduais

## Fevereiro

Porto Alegre

Conferência Mundial do  
Desenvolvimento das Cidades

Debate com Segmento  
ONGs, Entidades Técnicas,  
Acadêmicas e de Pesquisa

Debate com Segmento  
Entidades Sindicais

Debate com Segmento  
Movimentos Sociais

Debate com Segmento  
Poder Público  
Estadual e Municipal

Debate com Segmento  
Entidades Empresariais

## Março

São Paulo

Seminário sobre  
Integração das Políticas  
Habitacionais em SP

Reunião de trabalho  
ABECIP

Oficina Técnica  
Custo de urbanização  
de assentamentos precários

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Oficinas Técnicas  
Custos de Produção  
de Unidades Novas

Oficinas Técnicas  
Política Urbana e Fundiária

Oficinas Técnicas  
Arranjos Institucionais

Goiânia

Seminário Nacional de Habitação Social

## Abril

Rio de Janeiro

Oficina Técnica BNDES -  
Cadeia Produtiva da Construção Civil

Reunião com  
Secretaria Nacional do Tesouro

16a. Reunião  
ConCidades

Reunião com GAP  
Conselho Curador FGTS

Reunião  
Midades e Caixa

XI Marcha  
dos Prefeitos

Maceió

Reunião Fórum Nacional  
de Secretários de Habitação

## Maiο

Rio de Janeiro

Seminário Segmento  
Acadêmico e Pesquisa FAUUSP

Oficina Técnica  
Metodologia de  
dimensionamento das metas

São Paulo

Oficina técnica  
FAU-USP  
Assistência Técnica

Reunião de trabalho  
ABECIP

Belo Horizonte

Oficina Técnica  
COHABs

## Junho

Goiânia

Encontro da União Nacional  
dos Movimentos de Moradia

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Reunião com a  
Caixa Econômica Federal

Reunião com  
Secretaria de  
Política Econômica

Oficina Técnica  
Habitação Rural

Reunião com  
CGFNHIS

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Reunião com  
diretorias da SNH

Lançamento da PEC  
Moradia Digna



Salvador

EXPO Construção Bahia

Reunião de Trabalho  
Setor Imobiliário

São Paulo

Julho

Brasília

Plenária Fórum da Competitividade  
da Cadeia Construtiva

Reunião com GAP  
Conselho Curador FGTS

Reunião Conselho  
Nacional das Cidades

Oficina Técnica  
Planos Locais de HIS

Agosto

Colóquio sobre a  
PEC - Moradia Digna

Reunião com Grupo de  
Apoio Permanente  
do Conselho Curador FGTS

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Reunião com o  
Conselho Curador FGTS

Reunião com  
Presidência da CAIXA

Setembro

Reunião com  
Ministério da Fazenda

Outubro

Conselho FNHIS

Novembro

São  
Paulo

Seminário da União Nacional  
de Movimentos de Moradia

Reunião com  
Grupo de Apoio Permanente  
GAP do CC - FGTS

Rio de  
Janeiro

Seminário Instituto de  
Arquitetos do Brasil - RJ

Reunião com  
Grupo de Acompanhamento

Curitiba

Fórum dos Secretários de  
Habitação e Desenvolvimento Urbano

Dezembro

Seminário  
Locação Social

Rio de  
Janeiro

Seminário Programa  
Produção Social da Moradia

Reunião da Câmara Técnica  
de Habitação do ConCidades

Reunião Conselho  
Nacional das Cidades

2009  
Implementação  
do PlanHab







# Contextualização

## Como está o problema da habitação

# 3

A contextualização do setor habitacional, nos seus diferentes aspectos – demográfico, urbano, institucional, financeiro e construtivo – é fundamental para se compreender os desafios que estão colocados para o Plano Nacional de Habitação, fornecendo as bases para a elaboração dos cenários e das estratégias que foram formulados para enfrentar as enormes necessidades habitacionais do país.

Universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão, como propõe a nova Política Nacional de Habitação, não é objetivo fácil nem mesmo nos países mais ricos. Muito menos no

Brasil, que se caracteriza pelo patrimonialismo, quadro de profunda desigualdade social e econômica – são cerca de 13 milhões de famílias em estado de pobreza absoluta, que dependem dos programas sociais do governo de complementação de renda para se alimentar – e por uma dramática herança resultante do intenso processo de urbanização que ocorreu a partir dos anos 1940 e gerou uma enorme quantidade de assentamentos precários, onde existem mais de 3,2 milhões de domicílios (CEM/CEBRAP, 2007) e um déficit habitacional estimado em cerca de 7,9 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2006).

A maior parte deste déficit é urbano (6,6 milhões de domicílios), fortemente concentrado nas famílias que auferem renda de até R\$1.200,00 (92%), sendo que o déficit rural também é expressivo (1,4 milhão) e está concentrado nas regiões Norte e Nordeste. Sua distribuição, segundo as regiões e a tipologia de municípios adotada pelo PlanHab, pode ser observada na Tabela 1 e, segundo faixa de renda e tipologia de municípios, na Tabela 2.

O estudo do déficit habitacional já foi atualizado para os anos de 2007 e 2008. Atualmente, o déficit habitacional no país corresponde a 5,8 milhões de domicílios (FJP, 2008).

### Assentamentos precários: caracterização e dimensionamento

A falta de alternativas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários e informais. Estes se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional. De qualquer maneira, este intenso processo de produção informal de moradia garantiu abrigo para as mais de 120 milhões de pessoas, que passaram a viver nas cidades brasileiras no período de 1940 a 2000 e que, bem ou

Tabela 1 – Déficit habitacional 2006, por regiões

Tipologia de municípios	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		SUL		CENTRO-OESTE		TOTAL		
		%		%		%		%		%		%	
URBANO	A	0	-	0	-	1.141.323	38,9	0	-	0	-	1.141.323	14,4
	B	0	-	0	-	448.530	15,3	250.351	26,6	158.050	29,2	856.931	10,8
	C	43.524	5,2	582.746	21,7	0	-	0	-	0	-	626.270	7,9
	D	0	-	0	-	425.073	14,5	232.586	24,7	159.122	29,4	816.782	10,3
	E	175.120	21,1	345.027	12,9	24.459	0,8	0	-	0	-	544.606	6,9
	F	1.296	0,2	0	-	247.835	8,4	57.606	6,1	20.975	3,9	327.712	4,1
	G	86.590	10,4	74.261	2,8	119.831	4,1	83.016	8,8	37.881	7,0	401.581	5,1
	H	87.583	10,5	263.423	9,8	27.610	0,9	0	-	7.708	1,4	386.324	4,9
	I	3.739	0,4	6.133	0,2	166.748	5,7	88.946	9,4	23.304	4,3	288.870	3,6
	J	86.734	10,4	208.219	7,8	153.706	5,2	73.633	7,8	43.495	8,0	565.786	7,1
	K	138.651	16,7	366.028	13,6	48.889	1,7	23.388	2,5	33.891	6,3	610.846	7,7
SUBTOTAL URBANO		623.236	74,93	1.845.837	68,76	2.804.004	95,53	809.527	85,88	484.426	89,62	6.567.030	82,76
SUBTOTAL RURAL		208.467	25,07	838.699	31,24	131.262	4,47	133.141	14,12	56.120	10,38	1.367.689	17,24
TOTAL		831.703	100,00	2.684.536	100,00	2.935.266	100,00	942.668	100,00	540.546	100,00	7.934.719	100,00

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da FJP, 2006.



mal, não moram nas ruas. A cidade informal cresce até os dias de hoje a taxas muito superiores às da cidade formal, evidenciando incapacidade do mercado e do setor público de viabilizarem alternativas mais adequadas. Loteamentos irregulares e ocupações espontâneas foram abertos em áreas periféricas ou com restrição à urbanização (como áreas de risco e de proteção ambiental), dando origem a tecidos urbanos com pouca urbanidade, onde estão presentes loteamentos irregulares, clandestinos ou favelas, que ganham denominações próprias em cada região do país, como alagados, palafitas, vilas, invasões e, mais recentemente, comunidades. Este modelo, baseado no trinômio assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, que caracterizou o forte processo de urbanização da 2ª metade do século XX, continua presente inclusive em regiões que apresentam expansão mais recente, como cidades

do Norte e Centro-Oeste, onde se verifica a abertura de muitos novos loteamentos clandestinos e irregulares.

Nas áreas de urbanização mais antiga, este modelo evoluiu para um superadensamento, com a reprodução de outros tipos de "alternativas" habitacionais, como a locação informal de barracos, a subdivisão dos lotes e a venda ou cessão de lajes para a produção de novas unidades, agravando as condições de habitabilidade. Independentemente da significativa heterogeneidade e das diferentes condições de precariedade presentes nestes assentamentos, nota-se que, quanto mais antigos, mais densos são, o que se explica pela necessidade de ampliação da moradia e pela possibilidade de obter uma renda extra com aluguel ou venda. Geralmente, os assentamentos mais consolidados apresentam melhores condições de infraestrutura, re-

Tabela 2 – Déficit habitacional, por faixas de renda

Tipologias de Municípios		Faixas de Renda (em R\$)								TOTAL 2006
		até 600		600 a 1.200		1.200 a 2.000		mais de 2.000		
URBANO	A	631.765	55%	402.107	35%	65.231	6%	42.219	4%	1.141.323
	B	500.646	58%	269.055	31%	54.512	6%	32.718	4%	856.931
	C	500.372	80%	100.551	16%	14.530	2%	10.817	2%	626.270
	D	467.926	57%	261.660	32%	54.918	7%	32.277	4%	816.782
	E	425.783	78%	89.836	16%	16.810	3%	12.177	2%	544.606
	F	179.815	55%	113.236	35%	22.092	7%	12.569	4%	327.712
	G	264.775	66%	103.248	26%	20.748	5%	12.810	3%	401.581
	H	298.052	77%	68.406	18%	11.465	3%	8.400	2%	386.324
	I	161.716	56%	95.592	33%	20.338	7%	11.224	4%	288.870
	J	396.785	70%	129.343	23%	24.492	4%	15.166	3%	565.786
	K	459.838	75%	115.562	19%	20.579	3%	14.868	2%	610.846
SUBTOTAL URBANO		4.287.472	65%	1.748.598	27%	325.715	5%	205.245	3%	6.567.030
SUBTOTAL RURAL		1.014.303	74%	269.218	20%	50.076	4%	34.091	2%	1.367.689
<b>TOTAL</b>										<b>7.934.719</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da FJP, 2006.

sultante de intervenções do poder público e de um crescente processo de verticalização. Uma parcela das famílias que integram o déficit habitacional, tanto no que se refere à inadequação da unidade como à coabitação, vive nestes assentamentos, que continuam se adensando cotidianamente devido à falta de alternativas mais adequadas.

Independentemente do tipo de assentamento, a forma de produção da unidade habitacional é quase sempre a mesma: o autoempreendimento da moradia. Com recursos próprios e num processo que pode durar vários anos, consumindo horas de lazer e descanso, a autopromoção da casa própria é a realidade da maior parte dos brasileiros. Obtendo, com facilidade, crédito para a compra dos materiais de construção, o autoempreendimento teve grande impulso, incluindo construções informais ou mesmo formais, posto que o modo de produção varia desde a autoconstrução, o mutirão, a ajuda ou contratação informal de vizinhos, até a contratação legal de profissionais da construção, que é fortemente minoritária. Este processo não conta com profissionais especializados ou assistência técnica, o que compromete sua qualidade e segurança construtiva e encarece o custo das edificações.

O financiamento do material é, muitas vezes, realizado por depósitos de bairro ou financeiras, a juros extorsivos mesmo para os padrões brasileiros, ainda que a participação do FGTS tenha crescido significativamente a partir da segunda metade dos anos 90. Apesar de construída com materiais permanentes, a maioria destas moradias não tem condições urbanísticas e de habitabilidade adequadas, que se agravam pelo adensamento gerado pelas novas construções para aluguel ou venda, processo que criou um mercado

popular nesses assentamentos, um segmento com regras e procedimentos específicos.

O número de famílias morando em locais com carências de ao menos um item de infraestrutura, em áreas urbanas, alcança cerca de 12 milhões (FJP, 2006). Destas, cerca de 3,2 milhões de famílias vivem em assentamentos precários. Este número foi adotado pelo PlanHab como o universo de domicílios em assentamentos precários – objeto de ações de urbanização – a partir das estimativas elaboradas pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/CEBRAP (2007), que estimou os domicílios com características socioeconômicas, demográficas e urbanísticas semelhantes às verificadas nos setores censitários do tipo "aglomerado subnormal" do IBGE. Estes assentamentos necessitam de ações mais estruturais de urbanização – ações públicas voltadas à qualificação urbanística e regularização fundiária. Destes 3,2 milhões de domicílios, 2,7 milhões, ou 84% do total, localizam-se em áreas metropolitanas.

Ainda como "solução" informal, é necessário citar os cortiços e outras formas de habitação coletiva presentes sobretudo nas áreas centrais e consolidadas das grandes cidades. Embora quantitativamente tenham menor expressão que as moradias precárias periféricas, constituem uma questão habitacional e urbana relevante, que exige políticas públicas específicas.

### A questão urbana e fundiária

O problema da habitação é resultado, entre outros fatores, da incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda e o custo da habitação.

A moradia é, certamente, o bem de necessi-

dade básica e essencial mais caro a que uma família precisa necessariamente ter acesso para sobreviver nas cidades, o que tem inviabilizado a aquisição de uma habitação adequada pronta. O custo de produção da unidade habitacional está fortemente relacionado com o valor de terra, que é formado a partir de um mercado especulativo, posto que o mercado fundiário está baseado na escassez.

A lógica atual das políticas fundiárias municipais não favorece a produção de habitação de interesse social. Na maior parte dos municípios brasileiros, as leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e demais regulações urbanísticas destinam um grande percentual do território urbano para as tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda e, em relação às tipologias praticadas pelos mercados de baixa renda, a regulação urbanística é omissa ou, quando é explícita, destina parcelas muito inferiores à dimensão das necessidades deste segmento nas cidades.

Raros são os municípios que reservam, nos seus planos diretores, um percentual de terra para habitação de interesse social ou de mercado popular equivalente à participação das famílias de baixa renda no conjunto da população. Em geral, os percentuais são mínimos, o que explica a pequena importância dada ao tema e, ainda, revela a extrema dificuldade dos poderes executivo e legislativo locais de estabelecerem uma legislação compatível com a habitação de interesse social.

O mercado imobiliário, por sua vez, sempre

produziu habitação para as faixas de renda mais altas ou edificações para usos com interesse comercial, o que provoca uma expectativa geral de valorização fundiária e dificulta a inclusão urbana dos mais pobres. Soma-se a esse processo a política de investimentos das cidades brasileiras, que prioriza as áreas mais valorizadas, reproduzindo a histórica escassez e impedindo a oferta de terra urbana numa espiral de sobrevalorização fundiária. A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade constituíram um esforço de regulação fundiária, mas os planos diretores deles decorrentes ainda não conseguiram, na imensa maioria das cidades brasileiras, implantar efetivamente instrumentos urbanísticos capazes de baratear o preço da terra.

### **A periferização da habitação social e o esvaziamento das áreas consolidadas**

Desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados para a produção de imóveis novos criou as condições para que o mercado imobiliário pudesse constituir novos bairros e centralidades nas grandes cidades, destinado à classe média e alta. Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional, ambos localizados na periferia, consagrou-se como o modelo hegemônico, justificado pelo impacto dos preços dos terrenos serem mais baixos na franja externa das cidades, processo que força a localização centrífuga da população de baixa renda.

Uma avaliação qualitativa da inserção urbana da produção habitacional, realizada no âmbito do próprio BNH em 1985, revelou que me-



nos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela e eram dotados de acesso a transporte e servidos de abastecimento de água e energia elétrica (SERPA: 1988, 99). Os projetos, de iniciativa pública ou privada, realizados após a extinção do BNH, salvo exceções pontuais, seguiram essa mesma lógica.

Trata-se de um modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na ampliação permanente das fronteiras, na subutilização da infraestrutura e da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. De um lado, a cidade expande, avançando sobre as áreas rurais e os perímetros urbanos, definidos em lei municipal, acomodando de forma arbitrária as áreas que já foram ocupadas e aquelas que serão ocupadas no futuro; de outro lado, os vazios urbanos e imóveis vagos permanecem ociosos por vários anos, provocando uma desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as ligações entre bairros e elevando os custos de implantação da infraestrutura urbana.

Localizados em tecidos urbanos onde a urbanidade é valorizada, os territórios centrais ocupam, em geral, áreas dotadas de infraestrutura básica e com ampla acessibilidade por transporte coletivo. O esvaziamento destas áreas é consequência de um conjunto de fatores, que se relacionam com o crescente fenômeno da vacância dos domicílios, que atingiu, em 2000, cerca seis milhões de imóveis residenciais em todo o país, dos quais 75% na zona urbana. Em Recife e no Rio de Janeiro, os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana, e só na cidade de São Paulo são 400 mil os domicílios vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais.

Tabela 3 – Evolução dos domicílios vagos (em milhões) (1991-2000)

	1991	2000	% de crescimento entre 1991/2000
Total de domicílios urbanos	27,1	37,3	37,6
Total de domicílios rurais	7,5	7,5	0,0
Estoque Total	34,6	44,8	29,5
Domicílios urbanos vagos	2,9	4,5	55,2
Domicílios rurais vagos	1,4	1,5	7,1
Total de domicílios vagos	4,3	6,0	39,5

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1991 e 2000.



A Tabela 3 mostra a evolução do número de imóveis vagos no país entre 1991 e 2000, mostrando que o número de imóveis vacantes urbanos cresceu 55,2%, enquanto que o total de domicílios aumentou 37,6%. Não resta dúvida de que esta questão vem se agravando e será de grande relevância nas próximas décadas, considerando que o parque habitacional brasileiro, edificado majoritariamente a partir dos anos 50, está envelhecendo rapidamente.

Por outro lado, em diferentes cidades, as regiões que estão se verticalizando a partir de empreendimentos destinados às classes médias elevam as taxas de densidade construtiva, com forte impacto em bairros que eram tradicionalmente horizontais, mas não chegam a causar grandes modificações em termos populacionais e, ainda, sofrem com o esgotamento de infraestrutura viária em geral já sobrecarregada. As densidades mais elevadas têm se concentrado, sobretudo, nos assentamentos precários e irregulares. Um círculo vicioso ocorre quando o preço da terra tem a maior incidência no custo final da habitação; o alto valor dos terrenos em áreas urbanas centrais gera a ocupação da periferia, espalhando a malha urbana, criando vazios e inviabilizando a cidade equipada para a população de baixa renda.

### As políticas públicas de habitação social

Em decorrência do alto custo da unidade habitacional, a forma de acesso formal à moradia por uma família de baixa ou média renda se dá por meio do aluguel ou do financiamento de longo prazo, alternativas que se relacio-

nam com pagamentos mensais, que buscam se aproximar do custo da moradia. No Brasil, em função da baixa capacidade de pagamento da maioria das famílias, das altas taxas de juros e da baixa oferta de financiamento de longo prazo pelo mercado, a intervenção do Estado no mercado habitacional passou a ter um papel cada vez mais importante, demandando sua presença no processo de regulação, captação de recursos, financiamento, promoção e produção da moradia. Isto não significa, entretanto, que a responsabilidade única pela resolução do problema habitacional caiba ao poder público.

Historicamente, no Brasil, a intervenção do Estado na questão habitacional nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia, realizando sempre atendimentos parciais e fragmentados, programas que se caracterizaram por privilegiar uma pequena parcela da demanda, deixando a maioria sujeita a buscar soluções de moradia num mercado especulativo ou a recorrer a soluções totalmente informais, frequentemente caracterizadas pela precariedade. Mesmo no período do BNH – que foi um importante marco de referência na política habitacional, por ser a única de abrangência nacional implementada durante várias décadas, quando os recursos para financiamento foram fartos e a produção conseguiu atingir uma dimensão massiva –, não se logrou viabilizar formas para atender a maioria da população.

Com a extinção do BNH, em 1986, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional e, no período da redemocratização, ocorreu um esvaziamento da política federal. Até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o setor do Governo Federal responsável pela

gestão da política habitacional caracterizou-se pela descontinuidade e ausência de estratégias nacionais para enfrentar o problema que, de certo modo, foi enfrentado de forma fragmentada por municípios e estados. Como já mencionado, uma parcela significativa da população urbana acabou "resolvendo" o problema através de processos informais, adquirindo lotes clandestinos, precariamente urbanizados, num mercado de terra especulativo ou ocupando terras em assentamentos precários e auto-construindo suas moradias com materiais adquiridos a juros exorbitantes.

Dado o esgotamento da política habitacional implantada pelo BNH, que deixou de atender parcelas significativas da população de contar com os recursos expressivos originados na captação de poupança voluntária e compulsória, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos oriundos de outras fontes. Vários municípios e estados, além da própria União, para fazer frente à situação, lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas – em particular com recursos orçamentários – que, até então, eram pouco utilizados na provisão habitacional.

No âmbito federal, com recursos do FGTS, foram incluídos novos programas que, ao menos em sua concepção, deixavam de privilegiar unicamente o financiamento à produção. Dentre os programas criados no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e que tiveram continuidade (com adaptações) no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, inclui-se a criação de programas de financiamento voltados ao

beneficiário final (Carta de Crédito, Individual e Associativa), que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito, se destacaram o financiamento de material de construção e aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas. Além destes, criou-se um programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia), que foi paralisado em 1998, quando se contingenciou o financiamento para o setor público, e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve, ao longo do período, um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o inovador Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado à produção de unidades novas para arrendamento, que utiliza um mix de recursos formado principalmente pelo FGTS, além de recursos de origem fiscal. No entanto, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De maneira geral, pode-se dizer que se manteve, ou mesmo se acentuou, uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, de atendimento privilegiado para as camadas de renda média. O quadro de inobservância das efetivas necessidades habitacionais completa-se com as restrições de ordem macroeconômica que limitaram o financiamento ao setor público, em particular ao Pró-Moradia.





O impasse e as limitações presentes na ação habitacional do governo FHC são extremamente importantes, visto que continuaram presentes no início do governo Lula, transformando-se em desafios difíceis de serem superados para se colocar em prática a política habitacional preconizada pelo novo governo, com o objetivo de focar o atendimento nas famílias de baixa renda.

A partir de 2003, o Ministério das Cidades tornou-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que inclui a nova Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em novembro de 2004, a qual estabeleceu um novo modelo de organização institucional, baseado no Sistema Nacional de Habitação (SNH).

Dentre os principais avanços deste período está a Lei Federal nº 11.124, de junho de 2005, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), nascida de um projeto de lei de iniciativa popular, promovido pelo movimento de moradia. O FNHIS expressa a prioridade para a população de baixa renda e objetiva centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a

implementar programas habitacionais baseados em fontes não-onerosas e que não requerem retorno.

No âmbito federal, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades é responsável pela gestão de vários programas habitacionais relacionados diretamente à moradia, que podem ser agrupados em dois grandes grupos: produção e aquisição de unidades habitacionais novas e urbanização de assentamentos precários.

Os programas voltados à produção e aquisição de unidades novas buscam enfrentar o déficit quantitativo por meio das modalidades de: construção de novas habitações; aquisição de novas habitações; aquisição de habitações usadas; aquisição de material de construção (no caso de construção integral da unidade); aquisição de lotes urbanizados; e produção de lotes urbanizados. Esse primeiro conjunto é composto pelos seguintes programas: Carta de Crédito Individual; Carta de Crédito Associativo; Apoio à Produção; Pró-Moradia – Subprograma construção de conjuntos habitacionais, todos esses operados com recursos do FGTS; Programa de Arrendamento Residencial (PAR), operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, formado por um mix entre o FGTS

e vários fundos públicos não-onerosos; e o Programa de Apoio ao poder público para construção habitacional para famílias de baixa renda, com recursos do FNHIS/ OGU.

Destaque especial merecem os programas destinados à demanda organizada em cooperativas e associações em área urbana e rural: o Programa de Crédito Solidário, que financia com subsídio (sem juros) a aquisição de material de construção, aquisição de terreno, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reforma de unidades habitacionais, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); e o Programa Produção Social da Moradia que, para o mesmo objetivo, utiliza recursos do FNHIS, a fundo perdido.

A criação de programas com recursos não-onerosos permitiu o direcionamento dos recursos para subsídios habitacionais, garantindo o atendimento às famílias de baixa renda. O Programa de Subsídio à Habitação (PSH), criado em 2002, complementa, sob a forma de subsídio (com recursos do OGU), os recursos de qualquer origem destinados à produção de unidades habitacionais. Embora a sua operacionalização apresente entraves e requeira alterações, ele foi uma experiência relevante, proporcionando a democratização do acesso dos agentes financeiros a uma fonte de recursos públicos.

Já a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004, e as Resoluções CCFGTS 518 e 520, de 2006, permitiram utilizar recursos de receita financeira do FGTS para viabilizar o subsídio para famílias nas faixas de renda situadas abaixo dos 3 salários mínimos. Vale lembrar que, além dessas resoluções, os pro-

gramas financiados com recursos do FGTS já embutem subsídio implícito, em função da baixa remuneração dos depósitos do Fundo, a qual permite financiar a taxas de juros menores que as praticadas pelo mercado.

Já os programas que respondem tanto à inadequação do ponto de vista urbanístico e fundiário quanto do ponto de vista da melhoria e adequação das unidades residenciais são dirigidos a: aquisição de material de construção; regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários existentes; urbanização de assentamentos precários; ampliação e melhoria da unidade habitacional; requalificação de imóveis e construção de unidades sanitárias. Os programas existentes diferem nas especificidades operacionais e na origem de seus recursos, se onerosos ou não: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, operando com recursos do FNHIS/OGU; Habitar Brasil/BID, que utiliza recursos do OGU e financiamento do BID, voltado ao Subprograma de urbanização de assentamentos subnormais; Crédito Solidário, nas modalidades de aquisição de material de construção e conclusão, reforma e ampliação das unidades, com recursos do FDS; Carta de Crédito Individual, nas modalidades de aquisição de material de construção e conclusão, reforma e ampliação das unidades, financiando com recursos do FGTS; Pró-Moradia, que utiliza os recursos do FGTS, na urbanização e regularização de assentamentos precários e cesta de material.

A linha destinada à urbanização de assentamentos precários teve um expressivo incremento com o Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC), que destinou cerca de R\$ 11 bilhões no período de 2007 a 2010. A prioridade do PAC são as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e cidades com mais de 150 mil habitantes onde se concentram os assentamentos precários. O volume de investimento é de tal ordem que pode gerar um impacto muito significativo nas necessidades de urbanização presentes no país.

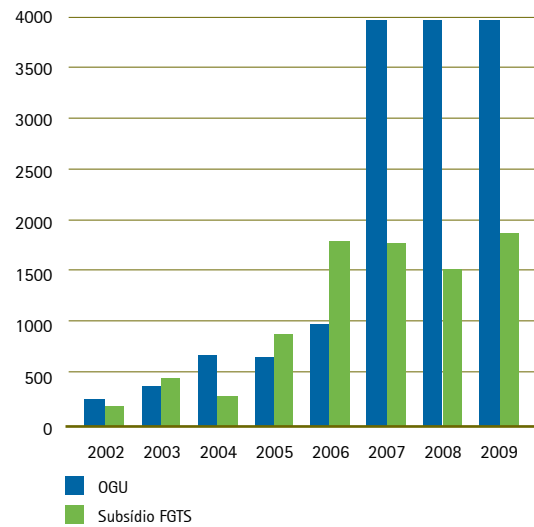


A enorme alteração no volume dos recursos não-onerosos destinados à habitação, que partiu, em 2002, de patamares muito baixos e teve elevações muito significativas a partir de 2005, é uma consequência direta da implementação da nova Política Nacional de Habitação e da prioridade para a população de baixa renda. Esse incremento pode ser observado no gráfico 1, onde estão representados os recursos do OGU e do FGTS destinados ao subsídio.

Na direção dessas iniciativas federais mais recentes de grande relevância na área de habitação e que contribuem para a implementação da estratégia traçada pela nova Política Nacional de Habitação, pode-se ainda destacar a desoneração fiscal sobre Produtos Industrializados (IPI) em diversos produtos da cesta básica de material para a construção civil, que representam 80% dos

materiais necessários para a produção de uma unidade habitacional básica.

Gráfico 1 – Subsídios para política habitacional  
Recursos do OGU e FGTS (2002 a 2009)



Nota: Recursos do OGU de 2007 a 2009, média do período de acordo com o PPA. Valor do Subsídio do FGTS de 2009 de acordo com o orçamento aprovado.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados do MCidades e FGTS.

## Desenho institucional do Sistema Nacional de Habitação

O desenho institucional atual do Sistema Nacional de Habitação (SNH) é composto por uma instância central de planejamento, coordenação, gestão e controle, representada pelo MCidades – o gestor do Sistema Nacional de Habitação (SNH) – e pelo Conselho das Cidades (ConCidades), vinculado à estrutura do MCidades, ao qual cabe acompanhar e avaliar a implementação do Sistema e de seus instrumentos. O ConCidades representa ainda uma instância de negociação da sociedade em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.



O SNH está subdividido em dois sistemas que, de forma complementar, estabelecem mecanismos para o atendimento habitacional em todos os segmentos sociais. São eles: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, sendo o primeiro voltado exclusivamente para a faixa de interesse social. O que os diferencia são as fontes de recursos e as formas e condições de financiamento. Os subsídios se direcionam para o SNHIS e, dentro deste, para as faixas de demanda que mais necessitam moradia.

### O papel do Governo Federal

As funções e papéis dos diversos agentes do SNHIS foram estabelecidos na Lei n.º 11.124/2005, da qual se destaca o papel estratégico do Ministério das Cidades e de sua Secretaria Nacional de Habitação, 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 SNH;
- definir critérios e regras para aplicação de recursos do SNH (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 pro-

cedimentos operacionais para a implantação das ações;

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

Com relação ao SNHIS, a SNH/MCidades é responsável também por:

- estabelecer os instrumentos de implementação e 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 de programas voltados à habitação de interesse social;
- realizar o processo de seleção das propostas apresentadas pelos proponentes/agentes executores;

- descentralizar para a CAIXA os créditos orçamentários e financeiros do FNHIS;
- manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução e acompanhamento das ações.

Para o Subsistema de Habitação de Mercado, a SNH/MCidades é responsável também por:

- propor mecanismos que contribuam para dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI);
- acompanhar e participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional (CMN) acerca da regulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH);
- criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao CMN e Banco Central, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes de natureza não financeira do SFH.

### A adesão de estados e municípios ao SNHIS

No modelo institucional do SNHIS, definido pela Lei n.º 11.124/2005, a partir da adesão ao Sistema, por meio de celebração de termo de adesão, estados e municípios devem constituir Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do fundo (CGFLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme modelo e diretrizes nacionais.

Fundo, Conselho gestor e Plano de Habita-

ção são instrumentos essenciais para que o SNHIS opere. Por meio desses, deve-se dar a articulação das ações e programas entre os três entes federativos e a focalização e otimização dos recursos que circularão no âmbito do SNHIS.

Até novembro de 2008, houve a adesão de todos os estados e de mais de 90% dos municípios do país, totalizando 5.068 municípios. Num primeiro momento, bastou formalizar a adesão e comprometer-se, nos prazos estipulados pelo Conselho Gestor do FNHIS, a criar Fundo e Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação e elaborar Plano Municipal de Habitação. No entanto ao fim dos tais prazos, o cumprimento das obrigações pactuadas no termo de adesão passa a ser condição de acesso aos recursos do FNHIS. Até 2008, cerca de 1.100 municípios enviaram ao Ministério cópia da lei de criação do FLHIS e de CGFLHIS Conselho, e apenas cerca de 20 concluíram o PLHIS.

Este modelo estabelece o papel central dos agentes públicos governamentais na coordenação e direção do SNHIS. Também define a nova função atribuída aos estados na articulação das ações habitacionais em seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e políticas de subsídios. Trata-se, portanto, de ampliar o papel dos estados na construção e no fortalecimento do SNHIS, como forma de estruturar o processo de descentraliza-

ção da execução da PNH.

O Sistema também tem encontrado, gradativamente, caminhos que possibilitam dar maior participação às entidades públicas não-governamentais na promoção habitacional, por meio de cooperativas, associações comunitárias e instituições com finalidade semelhante. Esses agentes – que não são novos, mas que terão funções ampliadas – são estratégicos para o atendimento em maior escala e para a organização de grupos de famílias de baixa renda.

O desenho institucional atual continua em processo de aprimoramento e organização; o foco, até agora, estava em um modelo organizado a partir de iniciativas de financiamento, estratégias de atendimento, originadas, na maior parte das vezes, no plano federal, e de repasses para intervenções a fundo perdido baseadas em programas federais.

Entretanto, a comparação da magnitude do déficit habitacional brasileiro e dos cenários delineados para a demanda habitacional futura em relação à estrutura institucional hoje existente aponta para a falta de capacidade do Sistema de suprir as necessidades habitacionais diagnosticadas, caso as estruturas e qualificações técnicas e institucionais não deem um salto qualitativo. O aporte de recursos financeiros, por mais satisfatório que venha a ser, não assegurará a redução dos números estimados caso não haja:

- Reformulação, reestruturação e qualificação de partes das estruturas institucionais;
- Entrada de outros agentes, principalmente na promoção habitacional e na

assistência técnica à população;

- Fortalecimento e maior coordenação das instâncias de participação e de controle social;
- Articulação da política habitacional com as demais políticas que tenham interface com o setor, especialmente a política urbana;
- Articulação do setor público nas três esferas governamentais para operacionalizar planos e estratégias;
- Reformulação e consolidação do arcabouço legal e normativo do setor, visando maior orientação aos agentes e clareza das regras;
- Monitoramento e avaliação permanente da PNH e dos resultados alcançados com a implementação do PlanHab para reorientar as estratégias.

Alguns aspectos levantados merecem especial comentário neste tópico, que busca apontar as principais situações críticas e necessidades de fortalecimento e alteração das estruturas para o sucesso do processo de implementação do PlanHab.

Entre os que precisam se fortalecer institucionalmente estão os coordenadores do SNHIS, ou seja, os órgãos governamentais do setor habitacional dos três âmbitos federativos, responsáveis pela política, pelo planejamento, pela gestão e promoção habitacional. O fortalecimento deve prever ações de ampliação da capacidade técnica, operacional e gerencial, além da estrutura física e tecnológica para permitir que esses agentes, em especial a SNH/MCidades,



possam atender às funções crescentes que lhes são atribuídas para a coordenação e a gestão do SNHIS. Vale lembrar que o Ministério das Cidades é um órgão novo, e sua consolidação, por meio de seu fortalecimento institucional, é indispensável para se alcançar os objetivos definidos na PNH.

### Estrutura institucional dos estados e municípios

Quanto aos órgãos estaduais e municipais, o diagnóstico elaborado pelo CEM/CEBRAP (2007) sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros e as avaliações realizadas pelos participantes dos Seminários Regionais do PlanHab, ocorridos entre os meses de outubro e dezembro de 2007, mostram um quadro bastante heterogêneo em relação às condições de planejamento e implementação da política habitacional e identificam vários obstáculos para a implementação do SNHIS. São eles:

- Frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou, quando existentes, com baixa capacidade institucional;
- Modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental;
- Estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor;

- Ações não complementares e, em certos casos, conflitantes, na promoção habitacional realizada por estados e municípios;
- Ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas;
- Falta de cultura técnica e gerencial nos órgãos gestores subnacionais tanto para as ações de caráter executivo quanto de planejamento;
- A intervenção habitacional se dá sem a preocupação de que esta esteja associada ao processo de planejamento territorial e urbano, à questão fundiária e a uma política habitacional previamente definida e pactuada com a sociedade civil organizada.

O quadro atual das instâncias subnacionais denota o despreparo da maior parte dos municípios e de boa parte dos estados para assumir suas funções de coordenação local e regional do SNHIS. A institucionalização e estruturação destas instâncias, sua qualificação técnica, a pactuação de agendas e metas gerenciais e operacionais entre as três esferas governamentais, a coordenação entre as ações de mais de um agente governamental nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas e o aumento do controle social são os principais desafios para a adoção de um Sistema que tem por objetivo integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação. Neste sentido, destaca-se o esforço de capacitação empreendido pelo MCidades, na forma de cursos, presenciais e a distância,

seminários, publicações e orientações.

### Assistência Técnica

A qualificação dos agentes públicos não-governamentais que hoje atuam no setor habitacional e de outros que vierem a se habilitar é tarefa também desafiadora, dada a necessidade de que estes agentes assumam a linha de frente na promoção habitacional e na urbanização de assentamentos precários e que possam vir a ser efetivos parceiros do setor governamental. O fortalecimento desses agentes nas áreas de gestão de projetos e empreendimentos, assim como de arquitetura e engenharia, poderá aportar melhores resultados para a escala de atuação reclamada pelas necessidades habitacionais brasileiras de hoje e no horizonte temporal do PlanHab.

A assistência técnica é uma estratégia fundamental para a viabilização de uma parte da produção habitacional, em especial para o desenvolvimento de cooperativas e associações promotoras de habitação e para os autoconstrutores, uma vez que boa parte de prefeituras e estados não possui quadros técnicos de apoio para suprir esta orientação. Esse é um dos principais recursos que podem ser utilizados para ampliar qualificadamente o atendimento das necessidades habitacionais das populações de baixa renda.

Neste sentido, é importante destacar a recente aprovação e sanção da Lei 11.888/08, que institui os serviços de assistência técnica gratuitos para a população de baixa renda, cuja implementação é um desafio de grande envergadura, mas essencial para o

cumprimento das metas do PlanHab.

### A Caixa Econômica Federal

A Caixa, agente operador e principal agente financeiro do SNHIS, tem visto ampliadas suas funções nos últimos anos, o que a tem levado a promover alterações em sua estrutura e a diversificar seus quadros, considerando as especificidades setoriais e demandas governamentais. Além de agente operador e financeiro, a Caixa, por delegação do MCidades, atua como agente técnico dos programas financiados com recursos federais, realizando todas as atividades relativas ao acompanhamento técnico na contratação de obras e ações: análise das propostas, verificação de condições e pré-requisitos técnicos, acompanhamento de processos licitatórios, medições, prestações de contas etc. Um dos principais atributos da Caixa para a operação do SNHIS é sua capilaridade, isto é, a existência de agências e unidades técnicas em todo o território nacional, que podem atuar como representantes do Ministério das Cidades.

As mais recentes iniciativas da Caixa, cujo papel tem sido fundamental e efetivo no atendimento ao público de baixa renda, qualificarão ainda mais a sua ação para operar o FNHIS e, principalmente, apoiar o órgão central na gestão do Sistema. Dentre essas iniciativas estão a criação de uma unidade direcionada à prestação de assistência técnica a municípios e a outros agentes públicos não-governamentais (Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável – SUDES) e o desenvolvimento de estudos para conhecer melhor as realidades locais e implantar um sistema

multifuncional de informações sobre a capacidade de gestão municipal que oriente suas prioridades e suas ações junto aos governos locais. No entanto, a ampliação do atendimento – necessária para atingir as metas do PlanHab – requererá alterações na dinâmica financeira para despertar o interesse de outros agentes que operem com HIS.

### Instância de controle social e participação

Todo o processo decisório no âmbito federal do SNHIS envolve a participação de conselhos (ConCidades, Conselho Gestor do FNHIS, Conselho Curador do FGTS etc.), e este é um dos grandes avanços no amadurecimento e na segurança da permanência da política habitacional brasileira. Entretanto, a coordenação de suas diversas deliberações e diretrizes e a gestão da execução do que é deliberado nos conselhos é outro desafio para a institucionalização do SNHIS.

Com a instituição de conselhos em cada cidade brasileira, haverá a necessidade de aprimoramento e de mais clara regulamentação sobre as funções e atribuições dessas instituições, tanto nas relações entre as decisões tomadas nos conselhos de âmbito federal, estadual e municipal quanto nas relações entre os conselhos gestores dos fundos e os conselhos definidores de outras políticas setoriais. A implementação dos conselhos de habitação, sua qualificação e empoderamento são condições essenciais para fazer cumprir um dos mais importantes princípios da PNH: que a política habitacional seja resultado de um processo de negociação e pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada e que sua implementação seja

controlada pela sociedade.

Por fim, a introdução dos fundos e dos planos habitacionais como instrumentos de consolidação, articulação e coordenação das políticas nas três esferas governamentais é um dos principais avanços da PNH. Até o momento, os fundos estão sendo constituídos nos estados e municípios sob a ótica de que é condição para o acesso aos recursos do FNHIS. Os planos locais (PLHIS) estão, por sua vez, em fase inicial de elaboração. Percebe-se, no entanto, grandes dificuldades em sua formulação devido à falta de prática em planejar e formular políticas sociais por parte dos governos locais, dos técnicos e consultores contratados, obrigando a SNH a promover cursos, atividades e documentos de capacitação. No entanto, os resultados que serão alcançados em curto prazo são ainda uma incógnita, mostrando mais uma vez a importância da mobilização de movimentos populares e de demais segmentos sociais para fazer com que tais instrumentos atinjam o objetivo para os quais foram concebidos: constituírem-se uma ferramenta de construção de pactos, de planejamento de ações e de construção de metas.

### Crédito habitacional e fontes de recursos para o financiamento

A participação do crédito habitacional no PIB brasileiro é modesta, mesmo quando comparada a outros países em desenvolvimento. O investimento *per capita* em habitação não se alterou significativamente entre 1975 e 2005, permanecendo em torno de US\$ 300,00, patamar muito aquém dos verificados em países onde se enfrentou de forma mais efetiva o déficit habitacional.



Desde o regime militar, o financiamento habitacional encontra-se associado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cuja estruturação data de 1964 e centrou-se na criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e de duas fontes que até hoje são as mais expressivas – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS – Lei nº. 5.107/1966) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE / 1967).

Em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), visando estimular a criação de um mercado secundário, cujos resultados foram decepcionantes.

Na gestão do presidente Lula, o Governo Federal deu início a alterações importantes para reestruturar o sistema de financiamento com a criação do Ministério das Cidades (2003) e a instituição da PNH, como já foi mencionado.

Do ponto de vista macroeconômico, a estabilidade econômica, conquistada a partir do Plano Real e consolidada nos últimos anos, a redução das taxas de juros, o crescimento da renda real e a melhoria nos indicadores de emprego têm promovido a capitalização da poupança (SBPE) e do FGTS, aumentando o acesso ao crédito imobiliário. Em paralelo, importantes avanços no marco regulatório vêm ocorrendo, impulsionando o crescimento do crédito imobiliário no país, embora o volume de recursos para financiamento seja apenas uma das importantes variáveis a serem equacionadas no SNH. A escala, representada pela enorme quantidade de unidades a serem produzidas ou melhoradas; a complexidade, inerente ao financiamento em longo prazo; a falta de cultura de pla-

nejamento, tanto dos agentes quanto dos mutuários; e, principalmente, a baixa capacidade de grande parte das famílias de contraírem crédito em volumes compatíveis ao alto custo do bem habitação. A formulação da estratégia para equacionar, a médio e longo prazo, essas necessidades habitacionais requer, do ponto de vista do Sistema de Financiamento, um esforço orquestrado de articulação das fontes de recursos onerosos e não-onerosos e de adequação do próprio Sistema à demanda.

### Recursos públicos: OGU/FNHIS, estados e municípios

Embora seja reconhecido como uma grande conquista dos movimentos por moradia e um passo efetivo rumo ao enfrentamento da questão habitacional brasileira, composto, junto com o FGTS, os pilares do SNHIS, o FNHIS ainda precisa passar por uma série de aprimoramentos para que possa exercer papel vital no SNHIS.

Apesar de apresentarem forte crescimento no período recente, os recursos monetários da União destinados à habitação, incluindo subsídio para o acesso a unidades novas, fundamental para garantir acesso direto à moradia digna pelos Grupos de Atendimento G1 e G2, e intervenções de urbanização e regularização de assentamentos precários, não são suficientes frente ao elevado déficit habitacional.

Por outro lado, a não canalização de uma série de recursos destinados à habitação para o FNHIS, a natureza meramente contábil do fundo e variações nas dotações anuais, impossibilitando um planejamento e estabele-

cimento de uma política de médio e longo prazo, enfraquecem o papel do FNHIS na estratégia de equacionamento das necessidades habitacionais do país.

Outros entraves para o FNHIS são a falta de mecanismos capazes de agilizar a utilização de recursos nele alocados, superando as dificuldades atuais que têm retardado sua transferência para os beneficiários finais; a não participação de modo complementar ao FGTS na política de subsídio, vinculada à concessão de financiamentos; e a prática de programas pontuais de subsídio, não integrados a uma política única, harmonizada. Este diagnóstico evidencia restrições para que o FNHIS possa funcionar com efetividade como novo pilar do SNHIS.

Tabela 4 – Investimento em habitação e urbanização de assentamentos precários previstos no PPA 2008-2011

Ações	Valor previsto (em milhões)
FNHIS	R\$ 4.000
Subsídio habitacional	R\$ 900
Urbanização de Assentamentos Precários	R\$ 7313
Saneamento Integrado	R\$ 3.799
Total	R\$ 16.012
Média anual – 2008 – 2011	R\$ 4.003

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1991 e 2000.

Estados e municípios, por sua vez, são fontes complementares de recursos não-onerosos investidos na habitação, funcionando sobretudo por meio da concessão de contrapartidas para os investimentos com recursos do OGU. No entanto, poucos são aqueles que aplicam recursos orçamentá-

rios em programas específicos.

A ausência de um sistema de informação sobre as reais despesas em habitação gera dificuldades até para se estimar o quanto cada ente federativo tem aplicado efetivamente em habitação, inclusive porque envolvem, frequentemente, contrapartidas em terrenos, serviços ou aportes, que têm origem em isenções fiscais ou em aplicações da administração indireta.

### Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Desde a sua criação, em 1966, o FGTS constitui-se um fundo financeiro de natureza privada, sob gestão pública, com duas funções básicas: estabelecer uma poupança compulsória para o trabalhador com carteira assinada e contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana, gerando *fundings* para o Sistema Financeiro da Habitação. Ainda hoje, o FGTS constitui-se na principal fonte de financiamento para a consecução dos objetivos estratégicos da Política Nacional de Habitação.

A observação do FGTS permite formar um quadro bastante favorável da sua situação. Trata-se do *funding* oneroso de menor custo de captação, subsidiado pelo trabalhador, que deve aplicar suas disponibilidades na promoção da habitação social e saneamento. É uma fonte estável e sustentável de recursos para financiamento, capaz ainda de produzir recursos não-onerosos, gozando de ótima saúde financeira e robustez. Em

função destas condições favoráveis, o FGTS passou a ser alvo da cobiça de outras políticas públicas e dos próprios cotistas.

A análise realizada para o PlanHab demonstra, contudo, que o FGTS precisa passar por aprimoramentos para cumprir seu papel no SNHIS, entre os quais: a recuperação do foco, voltado à promoção das políticas de habitação e saneamento; a melhoria da performance nas aplicações em habitação, que tem, nos últimos anos, estado bem abaixo do real potencial do Fundo; e a redução dos custos praticados nos repasses – os custos de empréstimo (Agente Operador – Agente Financeiro) que são altos, em relação ao custo de captação (TR + 3%), provocando uma demanda maior por subsídios e excluindo considerável parcela das famílias que demandariam financiamentos do FGTS.

Os valores efetivamente aplicados pelo FGTS em habitação têm ficado muito abaixo das reais potencialidades do *fundings*. Além de os orçamentos serem tímidos, os empréstimos realizados entre o Agente Operador e os agentes financeiros situam-se sempre abaixo das metas orçamentárias – em média 71% dos valores orçados e autorizados pelo CCFGTS, entre 2002 e 2006. Por outro lado, foram dadas à CAIXA condições privilegiadas na utilização do FGTS, sendo pouco significativa a participação de outros agentes na concessão de financiamentos com este *fundings*. As instituições financeiras alegam excesso de burocracia, custos elevados de administração, avaliação dos agentes realizada pela própria CAIXA e cobrança de taxa de risco de crédito, reduzindo o *spread* e diferenciando os custos entre os agentes, como obstáculos

para sua participação no FGTS. Mas deve ser considerado que a concentração das operações na CAIXA limita a expansão dos atendimentos e o potencial de realização de financiamentos com recursos do FGTS.

Apesar da crescente robustez do Fundo, resultante do incremento das receitas, a análise dos seus fluxos financeiros demonstra que os orçamentos vêm prevendo, em média, apenas a reaplicação do próprio retorno da carteira existente em novos empréstimos para habitação e saneamento, não sendo adicionados novos recursos. Assim, entre 2002 e 2007, as receitas totalizaram R\$134 bilhões (R\$32,7 bilhões de arrecadação líquida; R\$50,2 bilhões de receitas financeiras brutas e R\$51 bilhões de retorno dos empréstimos já concedidos), enquanto que os orçamentos aprovados para aplicações em habitação, saneamento e infraestrutura somaram R\$50,1 bilhões, dos quais apenas R\$36,4 bilhões foram efetivamente contratados.

Os orçamentos para habitação e saneamento definidos pelo CCFGTS no período corresponderam a 37% das receitas contabilizadas e totalizaram R\$50,1 bilhões – volume equivalente ao retorno dos empréstimos concedidos (R\$50,2 bilhões). Ou seja, o FGTS vem se limitando a girar a própria carteira de empréstimos, sem prever, mesmo em caráter orçamentário, novos recursos para investimento nas áreas de habitação e saneamento, mesmo experimentando um significativo crescimento de todas as suas demais receitas.

As efetivas contratações de empréstimo aos agentes financeiros somaram apenas 27% das receitas do FGTS e 72%, em média, do



que retorna da carteira de empréstimos existente. A performance dos empréstimos traz implicações para a evolução da própria carteira, no médio prazo. Marcos Cintra (2007:42 e 45) identifica uma queda de 53% na carteira de operações de crédito entre 1994 e 2006, de R\$168 bilhões para R\$79 bilhões, em valores de 2006.

Por todas essas razões, verifica-se um comportamento bastante aquém da capacidade do Fundo de contribuir para as políticas de habitação e saneamento. O conjunto de receitas do Fundo e sua trajetória ascendente apontam para um potencial de incremento das aplicações nestes setores. No ano de 2007, o orçamento da carteira de empréstimos em habitação e saneamento foi de apenas R\$10,65 bilhões, e os empréstimos efetivamente contratados de R\$9,35 bilhões. Isso evidencia a priorização dos investimentos financeiros em detrimento dos investimentos em habitação e saneamento na gestão do Fundo.

Esse estilo de gestão proporcionou um crescimento real de 53% do Patrimônio Líquido (PL) do Fundo entre 2001 e 2007 (de R\$13,7 bilhões para quase R\$23 bilhões). Contudo, pela natureza do FGTS – a rentabilidade auferida pelos seus cotistas é definida legalmente –, o atual patamar de patrimônio líquido não tem justificativa, especialmente considerando que ele está sendo constituído por uma gestão de viés fortemente financeiro, em prejuízo do cumprimento de um dos objetivos sociais do Fundo. Por outro lado, o recém criado Fundo de Investimento (FIFGTS), que sequer destina-se à aplicação nas áreas de habitação e saneamento, está sendo composto por meio de aportes retirados do Patrimônio Líquido do FGTS.

Ainda, o custo do FGTS, representado pela taxa de repasse do Agente Operador, é excessivamente alto. A importância da redução dos custos de financiamento é bastante óbvia para a viabilização da equação composta, de um lado, pela baixa renda/capacidade de pagamento das famílias e, de outro, o alto custo do bem moradia. O custo estabelecido para o FGTS, TR+ 6%, vem sendo mantido no mesmo patamar desde 1991 (Resolução 45/91), apesar de todas as mudanças ocorridas no período que possibilitariam a sua redução – avanços na tecnologia da informação e instrumentos de gestão financeira, estabilidade econômica e ganhos de escala do fundo, entre outros.

A manutenção deste alto patamar de custo, relativo ao custo de captação (TR+ 3%), tem impacto no custo de financiamento para o mutuário final – quanto maior o custo do FGTS, maior o custo de empréstimo e de financiamento e, portanto, menor a capacidade da família de alavancar financiamento e acessar uma moradia, promovendo uma maior exclusão de famílias de baixa renda.

Na aferição das receitas financeiras líquidas e, por consequência, no volume de recursos destinados a descontos/subsídios, quanto maior o custo, menor a receita líquida apurada e menor a dotação para descontos; e no volume de subsídio concedido para viabilizar cada financiamento, pois quanto maior o custo do FGTS maior o custo do financiamento e maior a necessidade de subsídio por família. Enquanto o custo contabilizado se mantém em TR + 6%, o custo real calculado pela CAIXA em dez/06 foi de TR + 4,08% e, em dez/07, ainda menor, de TR + 3,75%, declinante nos três anos seguintes, chegando a TR+ 3,61%

em 2011, segundo o Voto no 03/2007/MCd/CEF e FGTS – Orçamento de 2008.

A taxa de repasse aplicada aos empréstimos nas áreas de habitação e saneamento para os Agentes Financeiros tem como base o custo do Fundo, acrescido de uma margem. Essa margem operacional é definida por regulamentação em no mínimo 1%, a ser obtida no conjunto das operações. Ou seja, na análise da questão da margem, é preciso considerar o conjunto de aplicações realizadas pelo Fundo, não sendo necessário que as aplicações em habitação e saneamento embutam uma margem de 1% se outras aplicações puderem compensá-la. Essa questão é de suma importância, já que o custo do empréstimo, no qual se insere essa margem, define a demanda solvável – quais rendas conseguirão se financiar através do Sistema – e o volume de subsídios requeridos por família.

É salutar, a título de resguardar a saúde financeira do Fundo, garantir uma margem mínima de 1%, mas não há qualquer justificativa, conforme analisado, para margens mais elevadas. Além de o FGTS não visar lucro ou distribuir dividendos entre os seus cotistas, a carteira de operações tem como objetivo a promoção de políticas públicas sociais. Considerando as constatações acima, nas aplicações consideradas prioritárias – os empréstimos habitacionais para as famílias de baixa renda –, a margem poderia ser reduzida a ZERO, sem comprometer o FGTS.

### Recursos não-onerosos produzidos pelo FGTS – descontos/subsídios

A Resolução Nº 460/2004 estabeleceu que até 50% das receitas financeiras líquidas poderiam ser destinadas à concessão de descontos/subsídios acoplados a financiamentos habitacionais para aquisição e construção de imóveis novos (renda familiar limitada a R\$1.875,00). Esses recursos são originados nas receitas financeiras brutas produzidas pelas aplicações financeiras, descontado o custo do Fundo, constituindo excedente não apropriado pelo cotista e, por este motivo, passível de ser aplicado de forma não-onerosa como subsídio.

As receitas financeiras líquidas apuradas pelo FGTS entre 2004 e 2006 somam R\$11,8 bilhões (em reais de 2006), enquanto os recursos destinados a descontos (2005-2007) somaram cerca de R\$4 bilhões, cerca de 33% do total. A Tabela 4 a seguir explicita o percentual das receitas financeiras líquidas apuradas e os volumes efetivamente destinados à aplicação em descontos:

Tabela 4 – Receitas apuradas x descontos concedidos (R\$ milhões de 2006)

Receita Financeira Líquida		Aplicação em Descontos		%
Ano apuração	R\$	Ano	R\$	
2004	3.358	2005	776	23%
2005	4.635	2006	1.851	40%
2006	3.816	2007	1.407	37%

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de Demonstrações Financeiras FGTS/CAIXA.

Como se vê, os descontos concedidos não têm ultrapassado a marca dos 40% das receitas financeiras líquidas. É importante ainda lembrar que as receitas são contabilizadas considerando o custo do Fundo em 6% +TR. O reconhecimento do custo efetivo, inferior a 6% +TR, evidenciaria receitas

financeiras líquidas maiores, ampliando o percentual de recursos efetivamente destinados aos subsídios. Desta forma, é possível se concluir que a concessão de descontos/subsídios também se situa abaixo do potencial do Fundo e vem limitando, por sua vez, uma maior aplicação de recursos onerosos/ financiamentos.

Os descontos concedidos pelo FGTS são de dois tipos:

- equilíbrio: para subsidiar o *spread* de 2,16% do Agente Financeiro e a taxa de administração, ambos cobrados pelo Agente Financeiro e ambos pagos à vista e antecipadamente pelo FGTS/Agente Operador;
- complemento: para complementar a diferença entre o valor obtido pela família por meio do financiamento e o valor da unidade a ser adquirida.

Os subsídios aplicados sobre a taxa de administração valem a pena, pois o impacto no aumento da capacidade de financiamento do mutuário é maior que o valor pago. Já no caso do *spread*, a conclusão é a inversa – os valores pagos a título de subsídio para o agente não são compensados pela diferença na alavancagem de financiamento. Isso porque, no caso da TA, é aplicada pela CAIXA uma taxa de desconto de 12%, o que não ocorre na cobertura do *spread*.

### Financiamento à Habitação de Interesse Social

O CCFGTS vem, desde o ano de 2003, buscando ampliar a dotação orçamentária destinada especificamente para o financiamento da habitação popular. As Resoluções

nº 460, nº 518 e 520, de 07.11.2006, estabeleceram um mínimo de 50% dos recursos alocados à Área de Habitação Popular e destinados a operações de crédito vinculadas à produção ou à aquisição de imóveis novos, para os exercícios de 2007 e 2008.

Apesar dos esforços recentes no sentido de ampliar o atendimento às faixas mais populares, é possível afirmar que o FGTS vem sendo subutilizado na promoção da habitação e saneamento em função do custo do financiamento e escassez dos subsídios, resultando em baixas aplicações em novos financiamentos. De todos os financiamentos para aquisição de unidades prontas realizados pela CAIXA, entre maio de 2005 e dezembro de 2007, o Grupo 2 representou apenas 8,5% do total. O Grupo 1 apresenta uma performance melhor em função das operações caucionadas, resultantes da Resolução 460.

Embora possa ser apresentado como uma medida de justiça ao cotista do FGTS, o Programa Pró-Cotista aparece como um desvio do enfoque do Fundo em HIS. De fato, para o cotista, o FGTS cumpre sua missão ao garantir o seu pecúlio por tempo de serviço. A atuação do FGTS na área de habitação está relacionada com o seu papel estratégico de *funding* da Política Nacional de Habitação e do SNHIS. O cotista com renda acima de R\$4 mil pode captar recursos de financiamento habitacional no SBPE e, portanto, está plenamente atendido pelo SFH.

A limitação (no número e diversidade) dos agentes financeiros que operam com o FGTS pode estar contribuindo para a limitação da sua produtividade nas áreas de



habitação e saneamento, causada pelos seguintes aspectos:

- » Volumes de empréstimo sempre abaixo das metas orçamentárias;
- » Restrição da capilaridade, das alternativas de acesso e da competição dentro do Sistema;
- » Alto nível de burocracia e exigências;
- » O modelo de atendimento formatado dentro do estilo bancário, mais adequado às rendas médias (horários de funcionamento, linguagem utilizada etc.) é pouco adequado para a maior parte da população que compõe o déficit;
- » a ausência das Cohabs, que, apesar de sua *expertise* acumulada no atendimento ao público prioritário da PNH, estão impedidas de atuar como agente financeiro no âmbito do FGTS.

### Distribuição regional dos recursos do FGTS

A análise da distribuição regional dos recursos do FGTS no período de 2003-2006 demonstrou as seguintes conclusões:

- » À Região Sudeste tem sido destinado, em média, 52,16% do total do orçamento nacional, contudo, sua trajetória de captação vem apresentando tendência decrescente, de 56,93% em 2003 para ainda bastante significativos 48,27% em 2006, bem acima dos seus 38% de participação no déficit e na demanda projetada para os próximos 15 anos;
- » A Região Sul tem captação crescente, saindo de 19% em 2003 para 22,16% do total das aplicações no país em 2006,

mas responde por apenas 15% do déficit e da demanda futura;

- » O Nordeste participa com percentual médio de 17,67%, enquanto a Região Norte fica com cerca de 3% do total do país. Contudo, em termos de déficit e demanda projetada, ambas respondem por 29% e 10%, respectivamente;
- » Na Região Centro-Oeste, em geral, as aplicações efetivas correspondem ao previsto em orçamento, ficando com cerca de 8,49%, enquanto corresponde a 8% do déficit e da demanda projetada;
- » Individualmente, São Paulo é o estado que mais capta, tendo ficado, nos últimos quatro anos, com uma média de 30,88% do total dos recursos aplicados pelo FGTS em todo o país, seguido por Minas (12,04%), Rio Grande do Sul (8,11%), Rio de Janeiro (7,30%) e Paraná (6,96%);
- » Dentre os recursos aplicados no âmbito do Programa Carta de Crédito, nas diversas modalidades, a participação do Sudeste no total do país é ainda maior, ficando com 58,57%. São Paulo também sobe sua participação, ficando com 35,35% do total aplicado nessas linhas.

Seja para empréstimos ou para concessão de descontos, em geral se observa que o Sul sempre supera, em captação efetiva, o que foi, a princípio, atribuído em orçamento, enquanto o Norte e, principalmente, o Nordeste perdem nos remanejamentos.

A análise acima expõe que a distribuição dos recursos não corresponde, em termos percentuais, à distribuição das necessidades impostas pelo déficit e pela demanda futura

nas diversas regiões, excetuando a Centro-Oeste. A questão da distribuição é, contudo, complexa, pois envolve uma série de aspectos que escapam ao controle do Agente Financeiro, como a capacidade de endividamento dos estados, a oferta da produção privada, o poder aquisitivo/capacidade de pagamento das famílias e a demanda organizada por recursos. Contudo, é preciso atentar para a questão, especialmente para os casos das regiões Norte e Nordeste.

### Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)

O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), embora formado com recursos privados, apresenta um subsídio implícito: a isenção tributária sobre os rendimentos auferidos pelos poupadores, que pode ser estimada em uma renúncia fiscal da ordem de R\$2,2 bilhões/ano em 2007. Trata-se de um valor significativo, se comparado, por exemplo, às dotações do FNHIS, que têm atingido desde a sua criação cerca de R\$1 bilhão anuais.

Os atuais limites estabelecidos pelo SFH/SBPE são elevados (Valor de Avaliação - VA de até R\$350 mil e Valor de Financiamento - VF de até R\$245 mil) e estão em desacordo com a realidade da questão habitacional a ser enfrentada - no limite estão sendo atendidas as famílias do decil mais alto na escala de distribuição de renda. Os atuais limites indicam uma tendência de distanciamento do equacionamento da questão habitacional, reduzindo a capacidade do SFH de indução do SBPE para o atendimento que se busca equacionar.

Ainda em termos da regulamentação, o direcionamento tem, historicamente, acompanhado a tendência de redução da exigência de aplicação no financiamento de unidades habitacionais, compensado, recente e parcialmente, pelo fator multiplicador que incentiva o financiamento de unidades de valor abaixo de R\$150mil e a taxas reduzidas. Nos atuais limites permitidos pelo SFH - o fator multiplicador é insuficiente para atingir a focalização e a produtividade desejadas.

No entanto, o fator multiplicador é uma inovação importante para o Sistema por incentivar, de forma progressiva, financiamentos de imóveis de menor valor. Contudo, sua extensão, como é pela regra atual, a aplicações em Certificado de Recebíveis Imobiliários CRIs e Fundos de Investimento Imobiliário, é polêmica, posto que estimula aplicações que deveriam ser estritamente de mercado, e que, portanto, não constituem foco de priorização com recursos do SBPE, invalidando assim a prerrogativa do incentivo via fator multiplicador ou outro qualquer.

Historicamente, observa-se uma certa manutenção da atratividade da poupança, mesmo em período de baixa rentabilidade relativa, que pode ser explicada, em parte, pela não tributação sobre os rendimentos - compensação parcial pela menor rentabilidade - mas também por questões de segurança, questões culturais e, ainda, as relativas à facilidade de acesso (aplicação e saque) especialmente para os menores poupadores. De uma maneira geral, assim poderiam ser sintetizadas as principais conclusões do SBPE:

- As taxas de juros praticadas vêm se situando abaixo do limite de 12% +TR e

- apresentam tendência declinante;
- O fator multiplicador aplicável para a redução das taxas seria mais interessante se incentivasse a redução das taxas médias dos contratos de financiamento e não apenas a redução das taxas por 36 meses;
  - A regra de direcionamento é razoavelmente complexa, dificultando sobremaneira o controle social sobre a aplicação desses recursos;
  - A expectativa de atendimento às faixas de renda mais baixas e imóveis de menor valor deve ser reforçada e consolidada através de regulamentação, alinhando assim o SBPE com as estratégias da Política Nacional de Habitação;
  - A coleta e sistematização de informações pelo Banco Central são insuficientes e não permitem analisar de modo mais aprofundado o desempenho do Sistema *vis-à-vis* os objetivos da política;
  - O maior crescimento relativo das aplicações do SBPE, entre 2006 e 2007, deu-se nos imóveis financiados a taxas de mercado – 245,82% nos recursos alocados e de 248,03% na quantidade de unidades. É importante lembrar que o impulso a imóveis maiores e de maior valor aumenta a demanda por terra urbanizada e pelos demais insumos da construção, podendo gerar efeitos negativos, encarecendo e inviabilizando a produção de habitação social, se não forem tomadas medidas capazes de regular o mercado fundiário e ampliar a produção de materiais e componentes necessários para a produção massiva de moradia;
  - A distribuição das aplicações dos depósitos de poupança por saldo demonstra que a maior parcela do saldo aplicado em poupança concentra-se nos grandes poupadores – contas com saldos de até R\$1 mil contabilizam 78% das contas de poupança existentes no país, porém apenas 3,4% do saldo total de aplicações, enquanto as contas com saldo superior a R\$20 mil somam 2,7% das contas e 60% do total dos depósitos;
  - No cenário recém-instalado, de inversão da tendência de queda com retomada de crescimento das taxas de juros, a poupança tende a reduzir seu ritmo de captação.

Estas conclusões mostram que o SBPE deve ser aprimorado para contribuir de modo mais efetivo para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Habitação.

### Mercado formal de Habitação

Com relação à produção imobiliária formal, desde 2000 a participação do segmento da construção civil na formação do PIB nacional vem se situando na faixa dos 5%; e as edificações residenciais representam cerca de 50% do segmento, correspondendo a pouco menos de 20% do conjunto de todas as atividades da indústria de construção. Se somarmos os demais segmentos a elas vinculados – 50% de trabalhos prévios da construção, obras e/ou instalações, acabamento, aluguel de equipamentos, administração de obras, entre outros serviços –, tem-se 32% do conjunto; ou seja, a soma das atividades relacionadas às edificações residenciais responde por quase um terço de todo o setor da construção, o que, por si,

representa quase 2% do PIB do país.

A maior parte desta produção está concentrada na Região Sudeste do país, preponderantemente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro; contudo, já se observa o movimento de grandes construtoras, antes focadas no eixo Rio-São Paulo, em direção a outros estados/mercados, seja através de atuação direta, parcerias ou aquisições. Essa produção é composta, na sua maioria, por empreendimentos verticais, em função sobretudo do preço e da escassez do solo urbano. A produção formal de loteamentos aparece em menor quantidade, localizada nas regiões periféricas das grandes cidades litorâneas ou nas cidades pequenas e médias. No entanto, verifica-se uma forte tendência que retoma a produção de loteamentos fechados para classes de renda mais elevada, localizados ao longo das principais rodovias, em distâncias acessíveis aos principais centros urbanos.

O setor é formado por 109,1 mil empresas formais de construção, sendo que as de grande porte constituem a minoria numérica, mas respondem pela maior parte da produção do setor, enquanto as empresas de pequeno porte, com até quatro pessoas ocupadas, representam 73% do total, embora ocupem apenas 16,4% da mão-de-obra e sejam responsáveis por menos de 11% do valor das obras e serviços.

As cooperativas habitacionais têm sido também importantes agentes de produção formal da moradia, por representarem uma forma de adquirir um imóvel a preços inferiores aos do mercado, com redução estimada entre 30 e 40%, ampliando o acesso

à moradia. Por ser uma forma mais barata de provisão, embora também mais arriscada (administração da carteira e impacto da inadimplência), tem atendido às faixas de renda média e média baixa. O acesso a financiamentos no âmbito do SFH-FGTS pode se dar por intermédio do Programa de Crédito Solidário, que atende famílias organizadas sob forma associativa e cujas tipologias incluem unidades prontas verticais ou horizontais. Enquanto o Sudeste concentra, em termos regionais, o maior número de construções por cooperativas no Brasil, a Unidade da Federação que, individualmente, exibe a maior concentração do país é o DF – onde a produção por cooperativas domina a forma de construção em alguns bairros e cidades-satélites, a exemplo de Águas Claras, quase inteiramente planejada e construída por cooperativas habitacionais e onde se encontra o maior complexo de habitações do ramo no Brasil.

Em relação ao mercado privado de produção habitacional, após ter amargado um longo período de retração ou baixo crescimento de atividades, verifica-se, nos últimos anos, uma forte tendência de crescimento da produção, que se evidencia na evolução do volume de negócios, no aumento dos lançamentos de imóveis, no faturamento das empresas e nos lucros. Muitos são os fatores que têm contribuído para a retomada e expansão da construção no país – o cenário de estabilidade econômica, a maior oferta de crédito, a redução das taxas de juros, o aumento dos prazos de financiamento, as parcerias de bancos e construtoras para o financiamento direto na planta, a liberação para que os bancos privados também

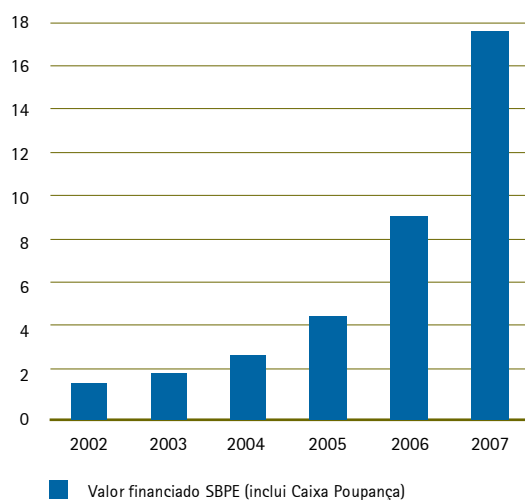


operem os recursos do FGTS, a melhoria nos níveis de renda e empregabilidade e as mudanças do marco regulatório.

As iniciativas específicas do Governo Federal foram fundamentais para essa retomada do crescimento. A desoneração tributária sobre insumos da construção foi fator de estímulo, além de outras medidas governamentais recentes, como a liberação dos financiamentos a taxas prefixadas e a possibilidade de utilização de crédito consignado para financiamentos habitacionais. A Lei 10.391/2004 teve grande importância, pois ampliou os direitos dos credores e a segurança dos adquirentes, imprimindo, portanto, maior segurança jurídica ao sistema de produção imobiliária. Resolução do Conselho Monetário Nacional exigindo o direcionamento dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para o financiamento habitacional teve um impacto significativo, que se expressa no aumento do investimento privado na produção habitacional, sobretudo a partir de 2006. O Gráfico 2 mostra este incremento, de cerca de mil por cento entre 2002 e 2007. No entanto, é importante ressaltar que o mercado, apesar dos esforços recentes, continua focado nos segmentos médios e altos.

A mudança de foco do mercado imobiliário, voltando-se para os segmentos de renda mais baixos, começa a ser observada. O volume expressivo da demanda das classes de renda mais baixa, a renda real em crescimento, refletida na migração de elevado número de famílias das classes D e E do consumo para a classe C, além da maior acessibilidade ao crédito podem ser elementos estratégicos para esta alteração. Em decorrência de todos

Gráfico 2 – Investimento em habitação pelo mercado privado



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados BACEN, ABECIP, Caixa

estes fatores, os segmentos mais populares ampliaram suas condições para aquisição de imóveis e passaram a atrair a atenção das empresas, o que, contudo, pode ser alterado pela crise financeira internacional.

O segmento de habitação popular pode, assim, se constituir num vetor de expansão do mercado imobiliário. Grandes construtoras, tradicionalmente focadas em segmentos de alta renda, têm criado estratégias com o intuito de abarcar esse "novo" mercado, verificando-se a busca de novos posicionamentos competitivos para atuação nesse mercado por meio da criação de subsidiárias por empresas tradicionalmente focadas nas classes média e alta e no surgimento de empresas especializadas no nicho das classes populares. Esse movimento, já iniciado, vem alcançando famílias com renda a partir de 5 salários mínimos; contudo, a incorporação dos extratos abaixo de 5 SM, vasta maioria do déficit/demanda, pelo setor formal privado de produção constitui ainda um desafio a ser enfrentado.

Por outro lado, o impacto deste aquecimento do mercado imobiliário foi sentido na elevação dos preços em 2007, quando apareceram gargalos na oferta de insumos – materiais e equipamentos – e mão de obra. Os investimentos em andamento na indústria tendem a expandir a capacidade de produção e suprir demandas mais altas, mas a questão da mão de obra qualificada é considerada mais delicada. Essa carência vem inflando os salários e os serviços especializados, como o de elaboração de projetos, que já estão consumindo prazos mais longos. Problema semelhante ocorreu na questão da terra, esta com grande impacto também no setor popular. A forte demanda do setor imobiliário num setor fortemente especulativo gerou uma elevação nos valores dos terrenos.

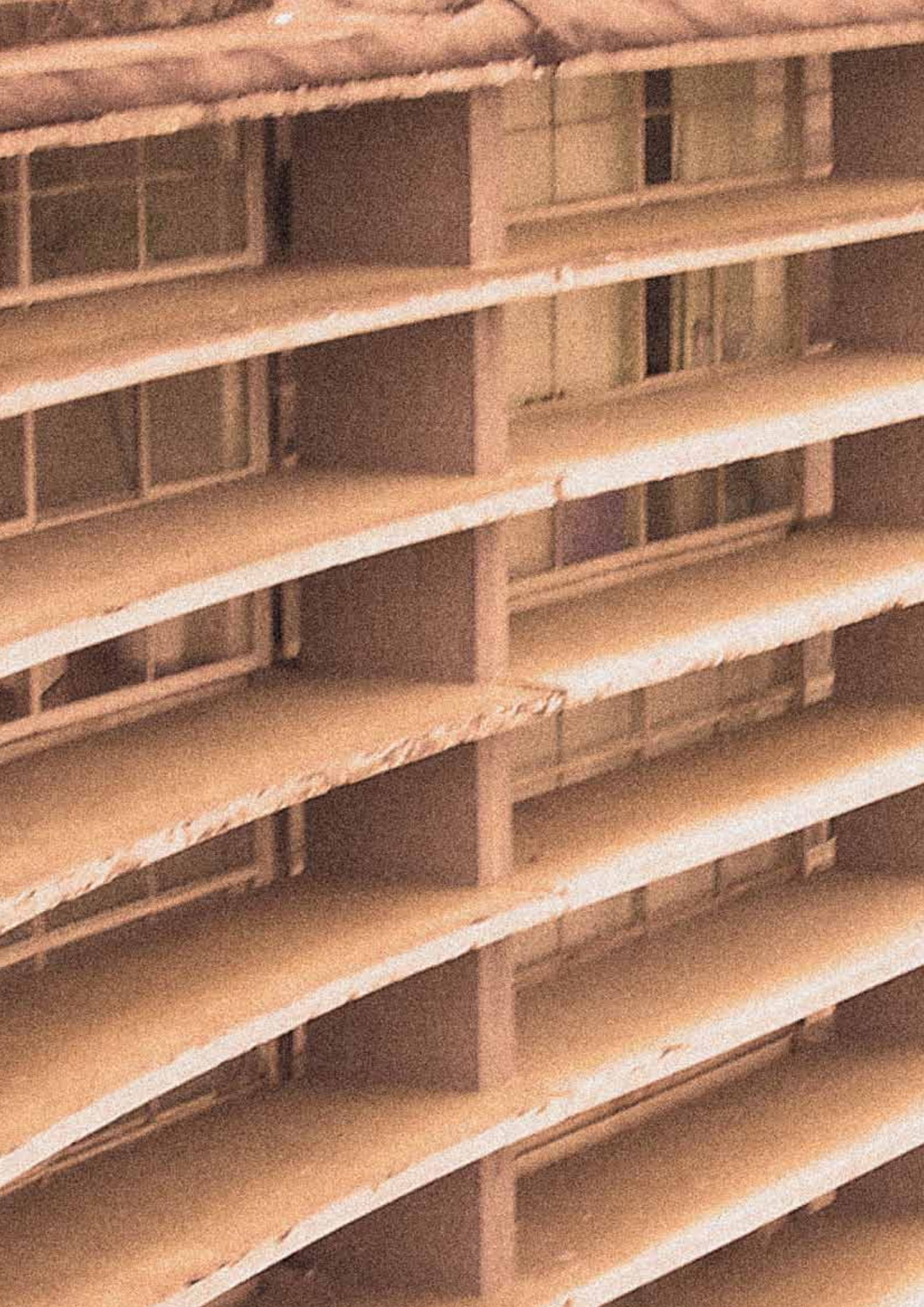
A carga tributária incidente também é considerada um fator de entrave pelo setor formal – a maior parte (63%) do valor adicionado no setor da construção vem de empresas informais, cuja contribuição tributária é de apenas 15,5%, enquanto que a do setor formal é de 45,7%. Algumas mudanças recentes vêm promovendo desonerações, contudo, a questão da carga tributária permanece sendo alvo de questionamentos pelo setor, em especial no que tange à produção de habitações de interesse social. Estudo realizado pelo SIN-DUSCON e FGV Projetos (nov/2006) para estimar a carga tributária incidente sobre a produção da habitação popular demonstra que os encargos sobre a mão de obra somam 123,6%; a carga tributária incidente sobre os custos diretos de produção de uma unidade residencial é de 26,8%; e a carga tributária sobre todo o empreendimento, incluindo obras de infraestrutura e pavimentação, despesas de legalização,

custos indiretos e BDI é de 27,99%.

A construção civil é, ainda, uma indústria atrasada em relação aos demais ramos industriais, mesmo considerando aumentos de produtividade resultantes da informatização e introdução de novas máquinas e equipamentos. Continua apresentando alta no desperdício de materiais, baixa qualificação de mão de obra, altos níveis de rotatividade, de informalidade nas relações de trabalho e de desgaste e mutilação do trabalhador, constituindo-se como porta de entrada para o mercado de trabalho, especialmente para segmentos de pouca qualificação. Alguns avanços nesta área incluem o desenvolvimento de sistemas construtivos industrializados testados e validados para aplicação em maior escala e a elaboração das normas brasileiras de desempenho das edificações, a cargo da ABNT, estabelecendo referências para o desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas construtivos.

Os processos de aprovação de projeto pelos órgãos municipais e os processos de licenciamento ambiental são caracterizados pela grande exigência de documentação e tramitação burocrática – fracionada em diversas etapas: análise; licença e aprovação; execução de loteamentos; construção e averbação da construção; instituição e especificação de condomínio; licenças ambientais RAP e RIMA; e registro de incorporação imobiliária – e são, de modo geral, dispendiosos, lentos e pouco transparentes. Há ainda uma carência de interlocução e articulação entre setores, agências, conselhos e níveis da federação, dificultando o aprimoramento dessa questão.







# Projeções e cenários

## Os horizontes da questão habitacional nos próximos 15 anos



A elaboração de um plano de longo prazo exige a formulação de cenários e projeções sobre as principais variáveis que interferem na questão em estudo no horizonte temporal previsto, com objetivo de estabelecer as referências que possam orientar a estratégia proposta. No caso do PlanHab, são inúmeros os aspectos que poderiam ser objeto de projeções e cenários, pois a questão da moradia tem interfaces com uma enorme quantidade de fatores e variáveis.

No entanto, dada a complexidade de se construir cenários e, ainda, ao caráter embrionário do planejamento habitacional no Brasil, optou-se por restringir aos aspectos indispensáveis

à formulação do plano, considerando que estudos posteriores poderão aperfeiçoar a metodologia desenvolvida com base nas revisões que deverão ocorrer a cada quatro anos.

Assim, foram elaborados cenários sobre três aspectos absolutamente fundamentais para o PlanHab: cenários macroeconômicos, necessidades habitacionais e projeções das fontes de receitas para habitação. Estes três aspectos, embora centrais para a formulação da estratégia do Plano, dependem ou de variáveis relativamente independentes de decisões políticas, como a demanda demográfica futura por moradias, ou de decisões que fogem do controle dos gestores da política habitacional, como macroeconomia.



## Cenários macroeconômicos

Após mais de duas décadas de estagnação econômica, ocorreram, nos últimos anos, mudanças significativas no cenário econômico brasileiro. Os anos 80 e 90 foram marcados por um ambiente instável, com crescente financeirização da riqueza e elevadas taxas de juros, que resultaram, por um lado, em um dos menores crescimentos entre todas as economias do mundo capitalista e, por outro, num enfraquecimento do mercado de trabalho, falta de crédito e aumento da pobreza, processos que levaram à deterioração das condições de moradia para parcela significativa da população brasileira.

Na última década, entretanto, o ambiente macroeconômico se alterou substancialmente e passou a ser muito mais favorável se comparado ao período de estagnação dos anos 90. Levando em conta a trajetória de estabilização da economia brasileira, com redução do déficit público, da inflação e das taxas de juros, especialmente nos últimos cinco anos, assim como as perspectivas futuras, pode-se dizer que o momento é oportuno para o país enfrentar o déficit habitacional, um dos maiores problemas sociais e, simultaneamente, dinamizar a atividade econômica e o nível de emprego. As projeções macroeconômicas indicam uma estimativa de crescimento médio do PIB mais elevada dos que tivemos nas duas últimas décadas, taxas de juros com tendência declinante, relativo aquecimento do mercado de trabalho, redução da pobreza e da desigualdade social.

### Projeção do crescimento da economia

O PlanHab, com a responsabilidade de pensar o futuro e propor estratégias para solucionar os problemas habitacionais brasileiros, realizou estimativas de longo prazo a respeito dos principais indicadores macroeconômicos. Entre as projeções futuras, estudou-se o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) e, após a análise de vários estudos e alternativas e consideração de dois cenários, optou-se por adotar uma taxa de crescimento médio anual de 4% para o horizonte temporal do Plano, ou seja, entre 2008 e 2023 – taxa definida e adotada antes da crise do final de 2008. A opção se baseou na avaliação de que as condições macroeconômicas da economia brasileira são e deverão continuar sendo nos próximos anos muito mais favoráveis do que nas chamadas décadas perdidas.

Ao se definir uma taxa média de 4%, levou-se em conta que, certamente, existiriam flutuações em função do ambiente econômico, com anos de crescimento mais alto, como foram 2007 e 2008, e anos de crescimento mais baixo ou até mesmo de estagnação, como deverá ser 2009, em decorrência da crise econômica internacional. Por esta razão, a taxa de 4% estaria próxima de uma média provável para os próximos 15 anos. De qualquer forma, as revisões do PlanHab, a serem realizadas a cada quatro anos, podem reavaliar este cenário, incorporando novas condições.

O plano considerou, ainda, uma projeção mais pessimista, baseada em um cenário de

crescimento médio anual do PIB de 2,5%, equivalente à média das duas décadas de estagnação que antecederam a recente expansão da economia.

### Taxa Selic e Taxa Referencial (TR)

A Taxa Selic e a Taxa Referencial (TR), outras duas importantes variáveis econômicas para o setor habitacional, tiveram reduções significativas nos últimos anos. Segundo o Banco Central do Brasil, a Taxa Selic passou de 17,43% para 11,88% entre 2000 e 2007, enquanto, a TR passou de 2,10% para 1,45% em igual período. Além de influenciar diretamente na capacidade de financiamento habitacional, a Taxa Selic possui relevância para o PlanHab, entre outros aspectos, por determinar as receitas financeiras auferidas na carteira de investimentos do FGTS (aplicações em títulos públicos federais), que, por sua vez, produzem os recursos utilizados na aplicação de descontos em financiamentos habitacionais. Já a TR determina a taxa de correção das contas do Fundo e das contas de poupança, bem como a correção monetária dos contratos de financiamento no âmbito do SFH (FGTS e SBPE).

Dada a importância dessas duas variáveis, no momento de sua elaboração, o PlanHab também as considerou em suas projeções. Levando em conta o horizonte temporal abordado pelo Plano, as projeções da Taxa Selic e da TR apontam continuidade de queda num cenário futuro. Desta maneira, projetou-se que a Taxa Selic terá uma forte tendência de queda, acelerada pela crise, que deverá reduzir a pressão inflacionária. Assim, o PlanHab considerou que a Taxa Selic deve seguir uma rota declinante, esta-

bilizando-se em 10,23% a partir de 2012. Já a projeção para o comportamento futuro da TR aponta para um declínio gradual de 1,44% para 1,25% ao longo do período 2008-2023.

### Emprego e Renda

O mercado de trabalho brasileiro, que passou por um processo de desestruturação nos anos 1990, voltou a se aquecer nesta década, apresentando melhora de seus indicadores, tais como redução das taxas de desemprego, aumento do emprego formal e queda da informalidade. Outro aspecto observado foi a redução, ainda que moderada, da pobreza e da desigualdade social, consequência, entre outros aspectos, do crescimento econômico, da valorização do salário mínimo e da expansão dos programas de transferência de renda.

O Plano Nacional de Habitação analisou estas tendências e buscou elaborar um cenário para a evolução da renda da população para seu horizonte temporal, tarefa de grande dificuldade, mas indispensável para o dimensionamento dos grupos de atendimento e a quantificação dos subsídios necessários.

As informações analisadas, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), apontam para uma redução do número de famílias situadas nas faixas de renda mais baixas (menos de R\$400,00), que tiveram sua participação no total das famílias diminuída de 24,9% para 18,5%, entre 2001 e 2006. Enquanto as faixas intermediárias (situadas entre R\$600,00 e R\$2.000,00) tiveram aumento de 39,2% para 48,1%, a faixa mais alta, compreendida

pela renda acima de R\$2.000,00, manteve-se praticamente estável na casa dos 22% durante os dois extremos do período abordado (Tabelas 5 e 6).

Essa redução da proporção de famílias situadas na faixa de renda mais baixa, ao longo do período em questão, pode ser observada tanto no meio urbano (que passou de 21,3% para 16,0% entre 2001 e 2006) quanto no meio rural (de 47,9% para 32,9% em igual período) e em todas as regiões geográficas brasileiras. Isso vem possibilitando que uma parcela menor de famílias necessite de uma intervenção pública em grau mais elevado, tais como subsídio habitacional integral, uma vez que se ampliou a parcela de famílias com capacidade de aderir a um financiamento habitacional (Tabela 6).

Como podemos ver, de forma sintética, os diagnósticos e projeções realizados ao longo da elaboração do PlanHab mostram rela-

tiva melhora dos principais indicadores econômicos. A Tabela 5, uma síntese dos dados já apresentados, mostra que o segmento situado entre R\$600,00 e R\$2.000,00, que corresponde aproximadamente aos Grupos 2 e 3, vem aumentando fortemente sua participação no conjunto da população e, por isto, é fundamental centrar neste segmento as estratégias mais estruturais para se enfrentar o problema da moradia. Trata-se de grupos de atendimento que requerem subsídios parciais e que podem assumir um compromisso de pagamento de longo prazo, desde que sejam criados mecanismos que facilitem o acesso ao crédito habitacional. A melhoria de renda destes grupos tende a reduzir os valores de subsídio necessários, ampliando o atendimento e viabilizando a estratégia proposta pelo PlanHab, que será apresentada no Capítulo 5.

**Tabela 5 – Distribuição da quantidade de famílias por faixas de renda familiar.**

Resumo. Brasil: 2001 e 2006 (em %)\*

	Até 600	600 a 1.200	1.200 a 2.000	Mais de 2.000	Total
2001	38,6	23,7	15,5	22,2	100
2006	29,2	29,3	18,8	22,8	100

\* Faixas de renda em reais de 2007.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab - FUPAM, Logos Engenharia a partir de dados da PNAD/IBGE

**Tabela 6 – Distribuição da quantidade de famílias por faixas de renda familiar.** Brasil: 2001-2006 (em %)\*

Ano	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	Total
2001	24,9	5,9	7,3	4,4	6,3	8,5	6,1	5,5	4,9	5,7	12,4	8,0	100,0
2002	22,9	6,2	9,4	4,3	6,2	8,4	7,5	4,7	4,8	5,6	12,2	8,0	100,0
2003	25,3	6,7	7,2	4,9	7,0	8,9	6,0	5,5	4,6	6,0	11,2	6,9	100,0
2004	22,3	6,8	8,5	5,4	7,8	9,5	6,7	5,6	3,5	5,9	11,2	6,8	100,0
2005	21,5	6,8	5,2	5,6	8,1	10,1	6,5	5,9	4,2	6,7	12,3	7,2	100,0
2006	18,5	6,7	5,7	4,9	7,1	9,7	8,3	6,1	3,9	7,3	13,5	8,1	100,0

\* Faixas de renda em reais de 2007.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da PNAD/IBGE



## Do cenário macroeconômico ao dimensionamento das necessidades habitacionais futuras

Frente a este cenário macroeconômico, considera-se que o país se encontra numa situação favorável para enfrentar o problema habitacional de maneira estruturada e planejada. Ao contrário do que ocorreu desde o início dos anos 80, quando o problema habitacional agravou-se consideravelmente com a crise econômica, política e social que marcou a transição democrática, pela primeira vez o país conta com um conjunto de fatores positivos para enfrentar de forma consistente o problema habitacional.

## Evolução da renda da população brasileira

Com base na evolução da renda da população brasileira verificada entre 2001 e 2006, foram projetadas tendências para o período seguinte, isto é, até 2012, e, a partir daí, repetiu-se até 2023 o mesmo percentual de participação de cada faixa apurada (ver Tabela 9), baseada na melhoria da renda das camadas mais pobres, considerando-se que as políticas de caráter social praticadas nos últimos seis anos, programas sociais de transferência de renda, além da valorização do salário mínimo, terão continuidade, assim como o crescimento econômico e a ampliação do mercado de trabalho. Levou-se em conta, ainda, a evolução diferenciada para as unidades da federação, posto que este processo apresenta disparidades regionais.

A tendência geral da projeção da renda da população para o Brasil aponta para uma redução da participação dos domicílios pertencentes a famílias com renda de até R\$400,00 entre 2007 e 2023, faixa na qual a possibilidade de comprometimento da ren-

da para acesso a moradia é muito baixa ou inexistente, necessitando, na maioria dos casos, de subsídio integral por parte do Estado. Estima-se para igual período, a elevação gradual da participação dos domicílios pertencentes a famílias com renda entre R\$400,00 e R\$500,00 e a redução da participação dos domicílios com renda entre R\$500,00 e R\$600,00. Prevê-se, de uma maneira geral, crescimento do peso dos domicílios situados entre as faixas de R\$600,00 a R\$4.000,00. Quanto ao peso da demanda por novos domicílios na faixa acima de R\$4.000,00, projeta-se pouca alteração ao longo do período abordado.

Com base nesta projeção, estima-se que as famílias com renda familiar de até R\$400,00 correspondam a 14,1% da totalidade da necessidade por novos domicílios entre 2007-2023. A faixa de renda familiar situada entre R\$400,00 e R\$700,00 possui uma projeção correspondente a 17,4% da totalidade dos novos domicílios. Enquanto, para igual período, as faixas de renda familiar entre R\$700,00 e R\$2.000,00 e entre R\$2.000,00 e R\$4.000,00, possuem estimativa de representar 48,9% e 13,0% do total de novos domicílios, respectivamente. Finalmente, a faixa de renda familiar acima de R\$4.000,00 tem sua correspondência estimada em 6,6% da demanda por novos domicílios durante 2007-2023.

Conforme é possível notar nas Tabelas 7 e 10, a distribuição das famílias situadas nas faixas de renda mais baixas não ocorre da mesma forma em todas as regiões brasileiras. Estima-se que, entre 2007-2023, a Região Norte terá 2,7 milhões de novos domicílios (16,2% deles situados na faixa de renda familiar de até R\$400,00), a Região Nordeste terá 7,3 milhões de novos domicílios (23,1%

deles situados na faixa de renda familiar de até R\$400,00) e a Região Centro-Oeste terá 2,3 milhões de novos domicílios (11,4% deles estarão situados na faixa de renda familiar de até R\$400,00). Já o eixo Sul/ Sudeste apresenta uma proporção menor de famílias na faixa de renda mais baixa, se comparadas às demais regiões brasileiras. Para o período 2007-2023, estima-se cerca de 4,2 milhões de novos domicílios (10,1% deles situados na faixa de renda familiar de até R\$400,00) na Região Sul e, na Região Sudeste, 10,4 milhões de novos domicílios (9,4% deles situados na faixa de renda familiar de até R\$400,00).

A projeção da população por faixas de renda foi também elaborada por tipologia de muni-

cípio (Tabela 8). Trata-se de um exercício de grande dificuldade metodológica e empírica, mas que é necessário para dimensionar as necessidades habitacionais futuras e simular a quantidade de recursos necessários para financiamento e subsídio.

As projeções apresentadas neste capítulo foram elaboradas entre o final de 2007 e o primeiro semestre de 2008, quando o quadro macroeconômico do país era muito positivo. Considera-se que, para cenários de longo prazo, as projeções realizadas são consistentes, embora os efeitos da crise mundial ainda não possam ser totalmente previstos, gerando incertezas que, eventualmente, possam estar em desacordo com as perspectivas

Tabela 7 – Projeção de demanda habitacional por faixas de renda familiar e regiões do país - 2007-2023

Regiões	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	Total
REGIÃO CENTRO-OESTE	268.096	169.128	91.443	148.672	207.065	302.491	200.689	190.476	51.343	212.618	315.231	184.481	2.341.732
REGIÃO NORDESTE	1.687.349	782.729	185.211	558.715	911.987	861.305	600.312	360.717	181.648	393.387	524.335	255.165	7.302.860
REGIÃO NORTE	443.618	271.305	104.492	213.907	307.235	376.296	241.473	198.516	74.799	159.422	234.859	106.332	2.732.254
REGIÃO SUDESTE	974.192	630.137	307.843	609.468	844.146	1.235.259	1.009.921	852.898	281.760	1.079.649	1.673.764	885.381	10.384.419
REGIÃO SUL	428.513	264.208	99.604	254.008	370.440	491.954	362.778	295.288	129.809	423.585	755.031	351.870	4.227.089
<b>BRASIL</b>	<b>3.801.769</b>	<b>2.117.508</b>	<b>788.592</b>	<b>1.784.770</b>	<b>2.640.873</b>	<b>3.267.305</b>	<b>2.415.172</b>	<b>1.897.895</b>	<b>719.359</b>	<b>2.268.661</b>	<b>3.503.219</b>	<b>1.783.229</b>	<b>26.988.353</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Tabela 8 – Projeção de demanda habitacional por faixas de renda familiar e tipologias de municípios - 2007-2023

	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	Total
TIPO A	306.485	155.779	109.351	176.030	235.256	380.186	319.229	323.385	75.805	424.174	744.701	410.307	3.683.993
TIPO B	167.076	156.367	61.922	141.044	188.131	283.661	240.304	227.432	92.624	329.050	631.430	362.440	2.755.317
TIPO C	251.023	173.316	40.379	123.879	195.644	171.554	132.851	99.411	45.152	127.086	225.146	127.918	1.524.349
TIPO D	202.475	163.301	84.691	170.349	226.715	351.254	290.474	272.278	95.889	386.139	627.893	320.864	3.080.542
TIPO E	240.222	162.273	54.375	127.067	185.239	204.945	150.391	121.616	57.854	133.999	201.492	114.609	1.590.730
TIPO F	108.629	80.068	50.632	84.020	112.092	176.552	145.001	123.991	39.469	165.689	209.648	106.054	1.372.115
TIPO G	183.631	138.146	60.792	108.055	147.956	196.613	139.000	109.706	44.094	130.593	185.300	96.464	1.560.499
TIPO H	573.663	258.860	81.572	143.219	216.290	217.267	132.094	85.761	40.163	90.493	95.345	54.517	2.200.464
TIPO I	89.636	67.506	39.864	61.453	81.968	127.057	91.551	74.549	24.268	94.145	111.538	55.922	931.006
TIPO J	260.101	156.835	66.024	96.821	135.357	172.288	108.668	74.400	30.288	87.552	103.436	53.308	1.509.652
TIPO K	323.185	151.215	52.079	82.681	122.072	131.457	76.292	49.700	22.228	58.023	58.225	32.724	1.349.119
<b>MEIO URBANO</b>	<b>2.706.126</b>	<b>1.663.668</b>	<b>701.680</b>	<b>1.314.619</b>	<b>1.846.719</b>	<b>2.412.834</b>	<b>1.825.855</b>	<b>1.562.228</b>	<b>567.834</b>	<b>2.026.944</b>	<b>3.194.153</b>	<b>1.735.125</b>	<b>21.557.786</b>
<b>MEIO RURAL</b>	<b>1.095.642</b>	<b>453.840</b>	<b>86.912</b>	<b>470.151</b>	<b>794.155</b>	<b>854.471</b>	<b>589.317</b>	<b>335.667</b>	<b>151.525</b>	<b>241.717</b>	<b>309.066</b>	<b>48.104</b>	<b>5.430.567</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.801.769</b>	<b>2.117.508</b>	<b>788.592</b>	<b>1.784.770</b>	<b>2.640.873</b>	<b>3.267.305</b>	<b>2.415.172</b>	<b>1.897.895</b>	<b>719.359</b>	<b>2.268.661</b>	<b>3.503.219</b>	<b>1.783.229</b>	<b>26.988.353</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

prospectadas. No curto prazo, a crise impacta o ritmo do crescimento econômico e a melhoria da renda da população. No entanto, do ponto de vista estrutural e no horizonte de longo prazo, os cenários previstos podem

ser mantidos, inclusive porque a própria estratégia proposta no PlanHab e seus desdobramentos podem contribuir para evitar que os efeitos conjunturais da crise sejam fortes na economia do país.

**Tabela 9 – Projeção de demanda habitacional por faixas de renda familiar**  
Brasil 2007-2023 (urbano e rural) (em %)

	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	TOTAL
2007	20%	7%	5%	6%	8%	10%	8%	6%	3%	7%	12%	7%	100%
2008	18%	7%	5%	6%	9%	11%	8%	6%	3%	7%	12%	7%	100%
2009	17%	8%	4%	6%	9%	11%	8%	7%	3%	8%	13%	7%	100%
2010	16%	8%	4%	6%	9%	12%	9%	7%	3%	8%	13%	7%	100%
2011	14%	8%	3%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	8%	13%	7%	100%
2012	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2013	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2014	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2015	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2016	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2017	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	3%	9%	13%	7%	100%
2018	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
2019	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
2020	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
2021	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
2022	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
2023	13%	8%	2%	7%	10%	12%	9%	7%	2%	9%	13%	7%	100%
<b>Média 2007-2023</b>	<b>14%</b>	<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>7%</b>	<b>10%</b>	<b>12%</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>3%</b>	<b>8%</b>	<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir dos da PNAD (IBGE 2001, 2006), Projeção populacional (Cedeplar, 2007), Projeção das taxas de chefia ICAM e Cedeplar 2007.

**Tabela 10 – Projeção de demanda habitacional por faixas de renda familiar e regiões do país.**  
2007-2023 (em % do número de unidades)

Regiões	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	Total
REGIÃO CENTRO-OESTE	11,4	7,2	3,9	6,3	8,8	12,9	8,6	8,1	2,2	9,1	13,5	7,9	100,0
REGIÃO NORDESTE	23,1	10,7	2,5	7,7	12,5	11,8	8,2	4,9	2,5	5,4	7,2	3,5	100,0
REGIÃO NORTE	16,2	9,9	3,8	7,8	11,2	13,8	8,8	7,3	2,7	5,8	8,6	3,9	100,0
REGIÃO SUDESTE	9,4	6,1	3,0	5,9	8,1	11,9	9,7	8,2	2,7	10,4	16,1	8,5	100,0
REGIÃO SUL	10,1	6,3	2,4	6,0	8,8	11,6	8,6	7,0	3,1	10,0	17,9	8,3	100,0
BRASIL	14,1	7,8	2,9	6,6	9,8	12,1	8,9	7,0	2,7	8,4	13,0	6,6	100,0
%	14,1	7,8	2,9	6,6	9,8	12,1	8,9	7,0	2,7	8,4	13,0	6,6	100,0

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir dos da PNAD (IBGE 2001, 2006), Projeção populacional (Cedeplar, 2007), Projeção das taxas de chefia ICAM e Cedeplar 2007.



## Projeção das necessidades habitacionais (2007-2023)

O dimensionamento das necessidades habitacionais do país, no horizonte temporal considerado, é absolutamente essencial para a formulação do PlanHab. É com base nesta projeção que é possível avaliar as metas e quantificar os recursos – financeiros, urbanos, fundiários e institucionais – necessários para enfrentar o problema habitacional. Normalmente, enfatiza-se muito o déficit habitacional acumulado como o desafio a ser enfrentado pela política habitacional. Num plano de longo prazo, entretanto, é indispensável trabalhar-se numa perspectiva mais ampla, dimensionando a formação de novos núcleos familiares no horizonte temporal estabelecido, que serve de base para a construção da projeção futura da demanda por moradias.

Nesta perspectiva, o PlanHab dimensionou as necessidades habitacionais considerando, por um lado, o déficit acumulado e a inadequação urbana e, por outro, a demanda demográfica gerada pela formação de novas famílias previstas no período de 2007 a 2023. Na medida em que se estabeleceu como conceitos fundamentais – na montagem da estratégia e nas simulações que servem de base para a construção das metas – uma tipologia de municípios e uma segmentação da demanda por grupos de atendimento, tornou-se essencial dimensionar as necessidades habitacionais considerando estas variáveis, sendo que a projeção de distribuição da população por faixas de renda, apresentada no item anterior, é uma das va-

riáveis importantes neste dimensionamento.

De acordo com as estimativas elaboradas pela Fundação João Pinheiro, com base nas informações da PNAD/ IBGE 2006 (dados disponíveis à época da elaboração do PlanHab), o déficit total acumulado de unidades novas no Brasil alcançava 7,9 milhões em 2006, conforme foi apresentado no Capítulo 3. A este déficit acumulado deve ser acrescida a demanda demográfica futura, que, segundo projeções realizadas pelo CEDEPLAR (2007) e adotadas pelo PlanHab, soma cerca de 27 milhões de unidades no horizonte temporal até 2023, considerando como premissa que a cada família que se formar no período corresponde a formação de um domicílio. Assim, o PlanHab adotou uma projeção de necessidade global de cerca de 35 milhões de unidades no período de 15 anos.

Esta estimativa considera que todas as famílias do país – já formadas ou as que deverão se formar nos próximos 15 anos – requerem e devem ter acesso a uma unidade habitacional unifamiliar. Este conceito, que orienta o próprio dimensionamento do déficit, tem sido recentemente questionado por vários pesquisadores, posto que a coabitação, em muitas situações, tem sido uma espécie de expediente de sobrevivência conveniente para muitas famílias que, portanto, não seriam demandantes de novas unidades. Acresce-se, ainda, o fato de que o tamanho das famílias vem se reduzindo, o que, em tese, torna mais aceitável a coabitação, se

ela não implica adensamento excessivo da moradia.

Estes argumentos, eventualmente, poderiam servir de base para se reduzir a quantidade de unidades habitacionais necessárias para enfrentar o déficit habitacional e a demanda futura. No entanto, julgou-se que isto não poderia ser feito antes de se consolidar novos conceitos de déficit habitacional, sob risco de parecer um artifício para se reduzir as necessidades habitacionais. De qualquer maneira, na avaliação das metas propostas, é razoável supor que sempre existirá, num país com as características do Brasil, um percentual de famílias que deverão coabitar a mesma moradia por razões de ordem pessoal e que, portanto, as metas não precisariam alcançar 100% das necessidades consideradas.

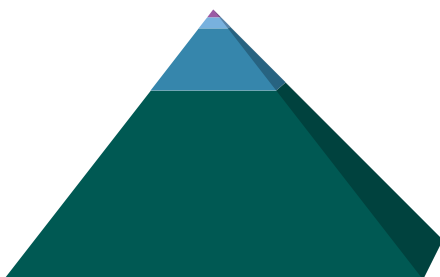
Por outro lado, é importante ressaltar que o perfil socioeconômico da população prevista na demanda futura difere significativamente daquela que forma o déficit acumulado, conforme se pode verificar nos gráficos 3 e 4 (elaborados em forma de pirâmide), que subdivide a necessidade habitacional pelos Grupos de Atendimento, conforme concei-

tuação apresentada no capítulo 1. A pirâmide do déficit acumulado, estimado em 7,9 milhões de domicílios (FJP, 2006), expressa a ausência de soluções habitacionais adequadas para o Grupo 1 e, em menor escala, no Grupo 2, que juntos concentram 93% da demanda, sendo residual a porcentagem nos demais grupos.

Já a pirâmide da demanda futura, estimada em cerca de 27 milhões de domicílios (CE-DEPLAR, 2007), apresenta uma distribuição equivalente ao peso de cada grupo na população, sendo significativa a presença dos Grupos 4 e 5, que atingem a 20% do total, enquanto que os Grupos 1 e 2 somam 63%. Se não houver uma estratégia adequada que garanta acesso à moradia para os grupos de renda mais baixa, a tendência é esta parcela da demanda futura engrossar o déficit acumulado ou formar novos assentamentos precários no próximo período. A projeção das necessidades habitacionais por Grupo de Atendimento é fundamental para se dimensionar as metas financeiras por fonte de recursos, particularmente no que se refere aos valores de subsídio.

Gráfico 3 – Déficit acumulado por grupo de atendimento. Brasil (2006)

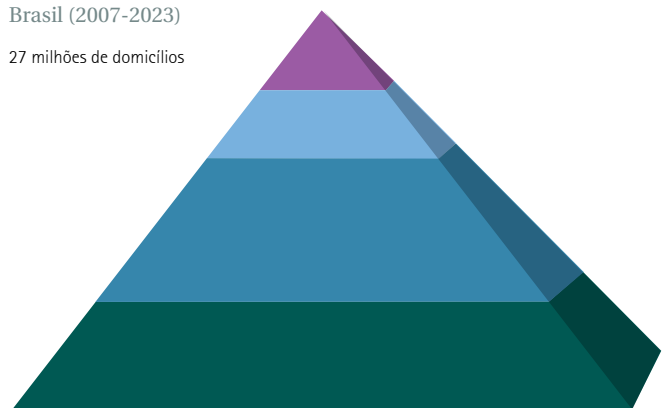
7,9 milhões de domicílios



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 4 – Projeção da demanda futura por novas unidades, por grupos de atendimento Brasil (2007-2023)

27 milhões de domicílios



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

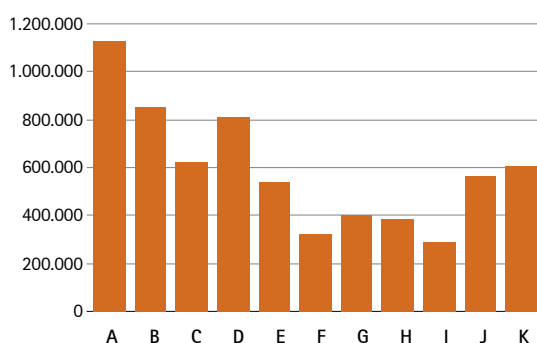
Tabela 11– Projeção da demanda futura por novas unidades, quadriênio

Brasil 2007-2023

Ano	Número de unidades
2007-2011	8.743.874
2012-2015	5.205.857
2016-2019	5.858.258
2020-2023	7.180.364
2007-2023	26.988.353

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 5 – Distribuição do déficit habitacional por tipologia de municípios (2006)



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da FJP, 2006.

Na Tabela 11, as necessidades futuras de moradias estão apresentadas por quadriênios (2007/11, 2012/15, 2016/19 e 2020/23). Nota-se que, em decorrência de processos demográficos, existe uma forte tendência de queda no crescimento das necessidades habitacionais no período de 2012 a 2019, tanto em termos absolutos como principalmente em termos relativos (ou seja, em relação ao número total de domicílios), abrindo-se neste momento uma oportunidade para uma redução significativa do déficit, evidentemente se as estratégias propostas forem adotadas.

O Gráfico 5 e a Tabela 12 mostram o déficit e a demanda futura por tipo de município, o que revela uma forte concentração nas regiões metropolitanas (tipos A, B, C), mas também uma forte presença nos pequenos municípios (tipos G, H, I, J, K). A segmentação das necessidades por tipo de município foi fundamental nas simulações para dimensionar os recursos necessários, pois as soluções habitacionais adotadas como referências, com seus respectivos custos, variam de acordo com o tipo de município, basicamente em função do adensamento,

Tabela 12 – Necessidades futuras por novos domicílios, por tipologia de municípios e períodos. Brasil - 2007-2023

Tipologias de Municípios	Domicílios a serem acrescidos				TOTAL		
	2007-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023			
URBANO	A	1.235.178	714.974	815.067	1.044.013	3.809.231	14,1%
	B	945.998	545.023	613.798	757.517	2.862.335	10,6%
	C	617.374	363.949	402.550	500.603	1.884.476	7,0%
	D	1.066.716	647.237	738.116	897.491	3.349.560	12,4%
	E	631.529	394.835	438.514	524.028	1.988.907	7,4%
	F	453.464	270.167	306.664	380.763	1.411.059	5,2%
	G	535.381	323.977	364.458	438.356	1.662.172	6,2%
	H	577.029	344.543	383.070	466.415	1.771.057	6,6%
	I	240.127	144.579	163.823	201.015	749.544	2,8%
	J	346.961	211.118	236.347	283.204	1.077.630	4,0%
	K	324.031	192.796	215.272	259.717	991.815	3,7%
RURAL	1.757.171	1.056.528	1.184.785	1.432.083	5.430.567	20,1%	
TOTAL	8.730.960	5.209.726	5.862.462	7.185.205	26.988.353	100,0%	
	32,4%	19,3%	21,7%	26,6%	100,0%		

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

da disponibilidade e custo da terra, além dos preços locais dos insumos de mão de obra. Na Tabela 13, foi elaborada uma síntese cruzando todas as variáveis empregadas nestas projeções, ou seja, necessidades globais (déficit acumulado e demanda futura), Grupos de Atendimento e categorias agrupadas de municípios.

Na Tabela 14, finalmente, está sintetizado o cenário das necessidades habitacionais totais, incluindo unidades habitacionais novas, a urbanização de assentamentos precários e a complementação da infraestrutura. Para efeito da construção dos cenários, não se estimou o crescimento dos assentamentos precários, dimensionando-se os recursos necessários para urbanizar os existentes, que, como foi mostrado no Capítulo 3, abrigam 3,25 milhões de famílias.

Esta opção não significa que o PlanHab trabalhe com a perspectiva de que novos assentamentos precários e informais, assim como o adensamento dos existentes, não deverão ocorrer. Mesmo que as ambi-

ciosas metas do PlanHab sejam cumpridas, no cenário de recursos mais favorável, um número significativo de famílias do Grupo 1 deixará de ser atendido.

No entanto, como se dimensionou como necessidade de novas unidades, todo o déficit acumulado e a demanda futura, quantificá-las como eventuais moradores de assentamentos precários, que ainda não existem, seria dupla contagem, admitindo, por antecipação, que os novos assentamentos que se formarem no período seriam urbanizados imediatamente. A meta definida no PlanHab em relação a esta modalidade do déficit é urbanizar a totalidade dos assentamentos, buscando desestimular que novos se formem.

Os números apresentados neste item em relação às necessidades habitacionais constituem a base para a elaboração das simulações realizadas para efeito de dimensionamento das metas físicas e financeiras, apresentadas no Capítulo 7.

Tabela 13 – Distribuição da necessidade total de novas unidades por grupo de atendimento e tipologia de municípios (% por agrupamento de tipos de municípios)

Tipologia	G1	G2	G3	G4	G5	TOTAL
A	37,3	28,3	9,4	16,1	8,9	100,0
B + C	36,1	24,8	16,3	14,5	8,3	100,0
D + E + F	27,6	33,5	18,5	13,4	7	100,0
G + H + I + J + K	44,4	33,7	12,1	6,4	3,4	100,0
RURAL	39,0	43,8	11,5	5,0	0,7	100,0

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia.

Tabela 14 – Síntese do cenário das necessidades habitacionais totais – 2007-2023  
Brasil – em milhões de unidades

Especificação	Déficit Acumulado	Demanda futura				Total 2007-2023	Necessidades totais
		2007-2011	2012-2015	2015-2019	2020-2023		
Necessidade de Unidades Novas	7,90	8,73	5,20	5,86	7,19	26,98	34,9
Domicílios em assentamentos precários	3,26						
Domicílios com necessidade de complementação de infraestrutura	9,83						

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia a partir de dados da Fundação João Pinheiro, 2006 / CEDEPLAR



# Projeções e cenários das fontes de recursos para habitação

A projeção das fontes de recursos para habitação deriva das estratégias traçadas no âmbito do próprio PlanHab, considerando-se suas interfaces com a economia e as necessidades habitacionais no país. Assim, os cenários em relação às fontes de recursos destinadas à habitação estão sujeitos a decisões políticas e opções relativas a estratégias e prioridades traçadas no âmbito da própria política habitacional.

Nesta perspectiva, foram construídos vários cenários relativos às fontes de receitas, considerando as propostas e estratégias definidas pelo PlanHab, de modo a utilizar essas projeções para orientar suas metas financeiras e físicas. Destes cenários, serão apresentados os dois principais, um que se mantém os percentuais de recursos previstos no PPA 2009-2012, já incorporando os investimentos realizados no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e traçando uma previsão mais conservadora dos orçamentos do FGTS, e outro que aponta para a criação de um patamar mais elevado de investimentos, tanto em relação aos recursos orçamentários, de modo a compatibilizá-los com o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) da Moradia Digna, em tramitação no Congresso Nacional, quanto em relação aos recursos do FGTS.

## Cenários em relação aos recursos orçamentários: OGU/FNHIS, estados e municípios

A construção dos cenários relativos aos recursos orçamentários dos três níveis de governo partiu das seguintes premissas, definidas a partir do cenário macroeconômico adotado:

- Crescimento médio do PIB no período de 2008 a 2023 em 4%;
- Manutenção da atual carga tributária, estimada em torno de 35,9% do PIB;
- Manutenção da distribuição atual da carga tributária entre União, estados e municípios, estimada, respectivamente em 56%, 27% e 17%.

Frente a essas premissas, serão apresentados dois cenários para as aplicações dos orçamentos da União, estados e municípios, que podem ser assim sintetizados:

### ➤ Cenário 1: Mantendo o avanço do PAC

No Cenário 1, mantém-se a porcentagem do Orçamento Geral da União (OGU) que foi destinada à habitação no PPA 2008-2011 e que equivale, na média deste período, a 0,685% do OGU para todos os anos do horizonte temporal do PlanHab, ou seja até 2023. Este percentual significa uma elevação substancial em relação ao que historicamente foi aplicado em habitação pelo Governo Federal, sendo resultado do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Embora o percentual em relação ao OGU se mantenha, na medida em que o PIB

crece 4%, a arrecadação se eleva na mesma proporção e, assim, os recursos orçamentários destinados à habitação, em valor real, também são crescentes ao longo do período.

Em relação aos estados e municípios, manteve-se o percentual que, em média, estes entes federativos informam ter aplicado em habitação nos últimos anos. Sabe-se que boa parte destes investimentos informados pelos estados e municípios não corresponde exatamente a investimento em habitação, mas, de qualquer forma, é a única referência que permite traçar um cenário que garanta uma aproximação com as aplicações que vêm sendo feitas por estados e municípios.

Assim neste cenário, estima-se que a União

**Tabela 15 – Recursos dos orçamentos públicos para habitação.**

União, Estados e Municípios - 2008-2023 (em R\$ mil-valores de dez 2007) Cenário 1 - Mantendo o avanço do PAC

PERÍODO (PPA)	OGU	Estados	Municípios	TOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS
2008/2011	16.400.000	5.330.411	4.985.305	26.715.716
2012/2015	19.514.705	6.236.182	5.831.791	31.582.678
2016/2019	22.859.577	7.295.451	6.822.370	36.977.398
2020/2023	26.733.425	8.534.645	7.981.208	43.249.278
<b>TOTAL (2008-2023)</b>	<b>85.507.708</b>	<b>27.396.690</b>	<b>25.620.674</b>	<b>138.525.072</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

investiria R\$85,5 bilhões e estados municípios R\$53,2 bilhões nos próximos 15 anos abarcados pelo PlanHab.

» **Cenário 2 – Adotando a percentagem proposta na PEC – Moradia Digna**

O Cenário 2 trabalha com o horizonte proposto na Proposta de Emenda Constitu-

cional (PEC) da Moradia Digna, que estabelece em 2% a percentagem destinada à habitação no orçamento da União e de 1% de demais entes federativos (estados e municípios), elevando significativamente os recursos não-onerosos destinados à produção de unidades novas, subsídios e ações de urbanização.

Este cenário foi baseado na mobilização de vários segmentos da sociedade no sentido de criar uma vinculação de receita dos orçamentos públicos para habitação. Nesse sentido, entidades empresariais e movimentos de moradia firmaram, no início de 2008, um protocolo de intenções no sentido de elaborar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para vincular 2% dos orçamentos da União, estados e municípios para habitação. Movimento semelhante foi encetado pelo setor público estadual e municipal, através do Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que, em seminário do PlanHab, apresentou proposta de vinculação de 2% do orçamento da União e 1% dos orçamentos dos estados e municípios para habitação. Em junho de 2008, inúmeros deputados apresentaram uma Emenda Constitucional com esta proposta.

Embora a vinculação de receitas seja polêmica e, por esta razão, o PlanHab não a adote enquanto preceito constitucional, destaca-se o reconhecimento de que é impossível formular um plano de investimentos de longo prazo, num setor onde as necessidades são permanentes, sem que haja uma estabilidade na alocação de recursos. Nesta perspectiva, frente ao movimento existente na sociedade para ampliar os re-

curso para habitação e às evidências de que este patamar é necessário para enfrentar as necessidades presentes e futuras, o PlanHab apresenta um cenário baseado na referência definida na PEC, respaldado em premissas tecnicamente justificáveis.

De fato, como será mostrado nas previsões de metas (Capítulo 7), este é o único cenário em que a população de renda mais baixa consegue um nível satisfatório de atendimento. Por esta razão, essa proposta tem um forte apoio dos diferentes segmentos que atuam na área da habitação e oferece condições de ser sustentada politicamente, mesmo sem vinculação constitucional.

Estima-se que os recursos destinados à habitação, considerando o Cenário 2, irão se elevar gradualmente até atingir 2% da receita da União e 1% da receita dos estados e municípios, totalizando, até 2023, R\$252,8 bi, sendo R\$174,8 bi da União, R\$ 45,3 bi dos estados e R\$32,7 bilhões dos municípios.

Tabela 16 – Recursos dos orçamentos públicos para habitação.

União, Estados e Municípios - 2008-2023. (em R\$ mil – valores de dez 2007) Cenário 3 - Adotando a % proposta no PEC – Moradia Digna

PERÍODO (PPA)	OGU	Estados	Municípios	TOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS
2008/2011	19.400.000	6.348.772	5.478.343	31.227.115
2012/2015	28.302.169	9.127.526	7.023.348	44.453.043
2016/2019	49.664.303	12.666.647	8.935.536	71.266.486
2020/2023	77.466.945	17.144.717	11.294.694	105.906.356
<b>TOTAL (2008-2023)</b>	<b>174.833.417</b>	<b>45.287.662</b>	<b>32.731.921</b>	<b>252.853.000</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

### Projeções para o FGTS

As principais tendências observadas e esperadas para o FGTS, como já apontadas no Capítulo 2, são a manutenção da saúde

financeira do Fundo, aumento da pressão para aplicação de seus recursos em outras áreas além da habitação e saneamento, comprometendo os orçamentos disponíveis – sendo a principal delas, já concretizada, a constituição do FI-FGTS –, além de outras propostas em trâmite no legislativo, pressão para elevação da remuneração das contas, tendência de queda da Taxa Selic e TR, eventual aumento dos saques em função da redução do nível de emprego no curto prazo, em decorrência da crise econômica.

As projeções para o FGTS foram elaboradas considerando a aplicação da estratégia prevista para o PlanHab, que está apresentada e justificada no Capítulo 5, sobre o Modelo de Financiamento e Subsídios – Estratégia 1 (referente ao subsídio) e Estratégia 3 (referente ao orçamento e ao custo do *funding*, Agente Operador). Em síntese, a Estratégia 1 propõe que os recursos para subsídio sejam baseados em 80% da receita financeira líquida. Esta receita foi calculada considerando o custo do *funding* (TR + 4%), que faz parte da Estratégia 3. Esta estabelece, ainda, um critério de referência para a elaboração do orçamento do FGTS, baseado em 100% da receita de retorno dos empréstimos + 100% da arrecadação líquida + 20% do resultado líquido apurado das receitas financeiras + 50% do Resultado Operacional do Fundo. Finalmente, foram utilizadas as previsões da evolução da Taxa Selic e TR adotadas no item Cenários Macroeconômicos, apresentado neste capítulo.

### » Cenário 1 – FGTS

Como já foi dito, em todos os cenários de disponibilidade financeira projetados no âmbito do PlanHab, os recursos não-onerosos do FGTS são baseados em 80% da sua

receita financeira líquida, calculada a partir da Taxa Selic decrescente, utilizando os valores de referência definidos pela Caixa Econômica Federal. Considerou-se que a disponibilidade de recursos não-onerosos do FGTS deve permanecer estável nos próximos 15 anos e, por este motivo, os dois cenários projetados no PlanHab coincidem

em relação a este aspecto, sendo tal disponibilidade estimada em R\$45 bilhões.

Nos cenários propostos, os recursos onerosos do FGTS para habitação são baseados em 60% do orçamento de investimento do Fundo. No Cenário 1, este orçamento foi calculado de acordo com as seguintes premissas: 100% Retorno dos Empréstimos

Tabela 17– Projeções de recursos onerosos e não-onerosos do FGTS para habitação.

Brasil 2008-2023 (em R\$ mil – valores de dez 2007). Cenário 1 – FGTS

Período de Apuração (PPA)	Carteira de Operações		Subsídios/Descontos	
	Orçamento Global Novos Finan.	Orçamento Habitação (60%)	80% Resultado Financeiro	Subsídio Total
2007 - 2011	70.691.159	42.414.695	10.251.980	13.152.640
2012 - 2015	69.962.491	41.977.494	11.602.640	11.602.640
2016 - 2020	87.785.498	52.671.299	11.602.640	11.602.640
2020 - 2023	75.000.000	45.000.000	11.602.640	8.701.980
<b>Total do período</b>	<b>303.439.148</b>	<b>182.063.489</b>	<b>45.059.902</b>	<b>45.059.902</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

+ 20% Resultado apurado das Receitas Financeiras + 50% do Resultado Operacional do Fundo + Arrecadação Líquida próxima a zero, utilizando os valores de referência definidos pela CAIXA. Com estas premissas, propostas no Cenário 1, a soma total dos recursos onerosos do FGTS disponíveis para habitação nos 15 anos seria de R\$182 bilhões.

### » Cenário 2 – FGTS

O Cenário 2 mantém a mesma disponibilidade de recursos não-onerosos prevista no Cenário 1, ou seja, 80% do resultado das receitas financeiras líquidas aplicadas em descontos/subsídios, equivalentes a R\$45 bilhões. Em relação aos recursos onerosos, as premissas para o cálculo do orçamento do FGTS foram as seguintes: 100% retorno dos empréstimos + 20% do resultado apurado das receitas financeiras + 50% do

resultado operacional do Fundo + 100% da arrecadação líquida, utilizando os valores de referência definidos pela CAIXA, totalizando, em 15 anos, o valor de R\$301,7 bilhões.

### Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)

O SBPE, que apresentou um desempenho bastante comprometido durante a década de 90, vem movimentando, nos anos recentes, recursos expressivos. Essa recuperação se deve principalmente à estabilidade da moeda, à queda da Taxa Selic, ao aumento da renda dos brasileiros e à maior segurança jurídica, que vêm levando ao crescimento da captação e a uma maior flexibilização do crédito imobiliário. Em um cenário macroeconômico de taxas de juros declinantes, a poupança vem ganhando maior atratividade, e os depósitos atingiram a marca de R\$162 bilhões em julho de 2007.



Tabela 18 – Projeções de recursos onerosos e não-onerosos do FGTS para habitação. Brasil 2008-2023 (em R\$ mil – valores de dez 2007). Cenário 3 – FGTS

Ano Apuração	Carteira de Operações		Subsídios/Descontos	
	Orçamento Global Novos Finan.	Orçamento Habitação (60%)	80% Resultado Financeiro	Subsídio Total
2007 - 2011	109.593.765	67.376.260	10.251.980	13.152.640
2012 - 2015	117.450.164	70.470.099	11.602.640	11.602.640
2016 - 2020	144.082.568	86.449.540	11.602.640	11.602.640
2020 - 2023	128.940.259	77.364.156	11.602.640	8.701.980
<b>Total do período</b>	<b>500.066.756</b>	<b>301.660.054</b>	<b>45.059.902</b>	<b>45.059.902</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

O SBPE (SFH e carteira imobiliária a taxas livres) aplicou R\$2,7 bilhões em 2003 e, cinco anos mais tarde, em 2008, alcançou a marca de R\$30 bilhões, totalizando aplicações de R\$69 bilhões em todo o período. O crescimento do SBPE vem se acentuando a cada ano – entre jan/07 e dez/07, haviam sido aplicados R\$ 17,6 bilhões, um salto de 92% em relação aos R\$ 9,2 bilhões em 2006 – e, em 2008, os R\$ 30 bilhões aplicados representam um acréscimo de 61% em relação ao ano anterior.

Em consequência, o número de unidades habitacionais financiadas com recursos da poupança também vem crescendo, tendo somado mais de 760 mil unidades entre 2003 e 2008; em 2007 foram aproximadamente 196 mil financiamentos e, em 2008, este número cresceu para 299,7 mil unidades. Alguns fatores permitem que se trabalhe com uma perspectiva de continuidade da expansão do SBPE em longo prazo:

» **Ambiente macroeconômico favorável:** a expansão do crédito imobiliário está relacionada a um ambiente de estabilidade econômica, principalmente por trabalhar em operações de longo prazo, que levam

em conta como variáveis fundamentais o crescimento da renda e as taxas de juros;

» **Maior segurança jurídica:** avanços no campo regulatório, através da edição da Lei nº 10.931 de 2004, permitiram maior segurança das operações – instituição do patrimônio de afetação, que consiste na segregação do patrimônio de um empreendimento imobiliário, do patrimônio do incorporador ou construtor; disciplinado o valor do incontroverso, exigindo que os devedores depositem o principal se quiserem discutir o acessório das prestações, visando o retorno dos recursos que foram emprestados, mesmo de forma parcial; e alienação fiduciária.

» **No campo tributário:** a criação do Regime Especial de Tributação (RET) para o patrimônio de afetação, reduzido para 6%, com alíquota especial de 1% para imóveis de até R\$60mil.

» **Redução de tributação:** através da Lei nº 11.196 de 2005, permitiu a eliminação do imposto de renda sobre o lucro imobiliário nos casos de reaplicação do recurso na compra de outro imóvel em até

seis meses. A lei também possibilitou destinar os montantes depositados em entidades de previdência privada como garantia de financiamentos imobiliários contratados com agentes financeiros.

- » **Financiamentos imobiliários a juros fixos:** a Resolução 3.410, de 2006, do Conselho Monetário Nacional, possibilitou aos agentes financeiros contratar financiamentos imobiliários a juros fixos, sem correção pela TR. Segundo estudo realizado pela ABECIP (2007), essa modalidade de operação possui demanda crescente em momentos de estabilidade monetária.

A projeção de disponibilidade de recursos que, potencialmente, podem ser aplicados pelo SBPE, entre 2008 e 2023, está apresen-

tada na Tabela 19, que aponta para o valor de R\$590,1 bilhões, resultando, a princípio, em um *funding* capaz de financiar um total de 6,3 milhões de unidades, desde que haja capacidade de produção e mercado.

Essa expectativa de evolução dos recursos do SBPE indica que ele poderá exercer um papel estratégico no enfrentamento do problema habitacional, desde que possa financiar, gradativamente, faixas de renda mais baixas que as atuais. Embora tenha um custo de captação (e, por consequência, repasse) mais elevado que o FGTS, o SBPE pode atender, além do Grupo 5, também o Grupo 4, aliviando, no médio prazo, a pressão sobre o FGTS. Para tanto, contudo, precisa estar mais calibrado e focado, tanto em termos de limites quanto de direcionamento.

Tabela 19 – Projeção da disponibilidade de recursos do SBPE para aplicação em habitação. Brasil 2008-2023

PPA	Evol. Finan (em mil R\$)
2008 -2011	103.888.559
2012-2015	131.659.044
2016 -2019	160.032.390
2020 -2023	194.520.371
<b>TOTAL</b>	<b>590.100.363</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Tabela 20 – Síntese dos cenários das fontes de recursos

Fontes	Cenário 1	Cenário 2
OGU – FNHIS	85,5	174,8
Município/Estados	53,2	78,0
FGTS – Desconto	45,0	45,0
<b>Total – Subsídio</b>	<b>183,7</b>	<b>297,8</b>
FGTS	182,1	301,6
SBPE	590,1	590,1
<b>Total geral</b>	<b>955,9</b>	<b>1.189,6</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia







# Objetivos e estratégias

## Como equacionar as necessidades habitacionais até 2023

**E**quacionar as necessidades habitacionais no Brasil no período de 15 anos exige a estruturação de estratégias capazes de interferir nos vários aspectos presentes no processo de produção da moradia. Como superar a incompatibilidade entre o custo e a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, viabilizando soluções habitacionais de qualidade, inseridas na malha urbana e servidas por redes de infraestrutura urbana é o principal desafio.

Se, por um lado, é necessário garantir recursos, inclusive para subsídio, também é essencial interferir nas outras dimensões, como regular o mercado fundiário, para evitar que o subsídio seja desviado para a espe-

culação, e capacitar os agentes públicos e privados para responder ao desafio de uma produção massiva.

A estratégia do PlanHab considera que seria inócuo atuar apenas em uma dimensão. A questão habitacional é complexa e apenas pode ser enfrentada com sucesso se forem realizados esforços em várias direções ao mesmo tempo. Assim, a estratégia foi dividida em quatro eixos; que precisam ser atacados simultaneamente, com iniciativas claras e bem delimitadas, de modo a gerar resultados a curto, médio e longo prazos. São eles:

- » Financiamento e subsídio
- » Arranjos institucionais
- » Estratégias urbanas e fundiárias
- » Cadeia Produtiva da Construção Civil



# Eixo

## Financiamento e Subsídio

A criação de um novo modelo de financiamento e subsídio é essencial no equacionamento das necessidades habitacionais no Brasil e pedra angular da estratégia traçada no PlanHab.

Neste eixo, os principais desafios são a insuficiência de renda de parte significativa da população para acessar uma solução habitacional adequada, o alto custo do bem habitação, as dificuldades do financiamento a longo prazo, a reduzida capacidade de poupança e investimento presentes no país e a necessidade de enfrentamento de um déficit habitacional e uma demanda futura de grande escala.

Frente ao quadro das fontes de recursos para habitação existentes no país, ampliar

os recursos não-onerosos e potencializar a utilização dos recursos onerosos, sobretudo do FGTS, é essencial. O FGTS é um fundo saudável, com grande disponibilidade de recursos e estruturado para apoiar o acesso à moradia, mas encontra-se limitado devido à renda insuficiente de parte significativa das famílias que necessitam de atendimento habitacional. As estratégias propostas buscam viabilizar a utilização massiva deste *fundings*, sem afetar a sua sustentabilidade, ao mesmo tempo em que se criam mecanismos para subsidiar as famílias que não têm condições de assumir o pagamento de um financiamento habitacional.

### Objetivo geral

Criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais.

### Estratégias

1. Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;
2. Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (G1);
3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (G2 e G3);
4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS;
5. Criar Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (G2);
6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao G4.

## ESTRATÉGIA 1

### Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade

A ampliação dos recursos não-onerosos é uma estratégia essencial para o sucesso das metas do Plano Nacional de Habitação. Como estabelece a Política Nacional de Habitação, a habitação é uma questão de Estado, com foco nos setores de baixa renda, onde se concentra o déficit, que não têm capacidade de assumir parcial ou integralmente um financiamento, nem de pagar o aluguel de uma moradia digna, direito garantido constitucionalmente.

De acordo com os dados do déficit e as projeções sobre as necessidades futuras, até 2023, cerca de 12,7 milhões de famílias deverão estar no Grupo 1 (sem capacidade de tomar um financiamento habitacional) e 12,5 milhões no G2 (com capacidade parcial de tomar financiamento, requerendo complementação para obter uma solução adequada). Trata-se de um desafio de grande dimensão, cujo equacionamento exige alocação de recursos não-onerosos, evitando-se que se multiplique o déficit e se criem novas áreas de precariedade urbana nas cidades brasileiras. A estes números soma-se o investimento necessário para a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários já existentes, onde vivem cerca de 3,25 milhões de famílias. Esse investimento deve sair, sobretudo, dos orçamentos públicos, pois são fundamentalmente obras de infraestrutura urbana ou de produção de unidades habitacionais novas indispensáveis para viabilizar as intervenções previstas nestas áreas.

O PlanHab considera que os orçamentos públicos da União, estados e municípios, integrados no SNHIS, tendem a ser a prin-

cipal fonte destes recursos, complementada com os recursos do FGTS destinados ao desconto. Desde a aprovação da PNH, em 2004, esta diretriz já vem sendo aplicada pelo Governo Federal, expressando-se no significativo acréscimo de recursos orçamentários destinados à habitação, mostrado no capítulo 3 deste plano. Igualmente, a Resolução 460/2004 do Conselho Curador do FGTS elevou fortemente os recursos para descontos/subsídio.

#### Estabilidade e previsibilidade nas dotações orçamentárias destinadas ao FNHIS

A implementação do Plano Nacional de Habitação, com sua estratégia de longo prazo, nova modelagem de financiamento e subsídios e metas planejadas, exigirá não apenas uma mudança de patamar na alocação de recursos não-onerosos em habitação, como, sobretudo, estabilidade e previsibilidade nas dotações orçamentárias, que devem ser prioritariamente alocadas no FNHIS.

A estruturação consistente do setor habitacional voltado para a faixa de interesse social, os investimentos necessários para a modernização da cadeia produtiva da construção civil, o planejamento territorial e fundiário e a estruturação institucional dos entes públicos e agentes privados que atuam no setor apenas vão ocorrer se existir uma previsibilidade nas dotações orçamentárias que garantam uma estabilidade para

o setor, cujos empreendimentos exigem um prazo longo de maturação. Isto não implica necessariamente vinculação de receita, como propõe o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) da Moradia Digna, mas pressupõe um planejamento de médio e longo prazos que dê segurança aos agentes do SNHIS para investirem com uma previsão de estabilidade das dotações orçamentárias.

Conforme explicitado no capítulo 4, o PlanHab elaborou possíveis cenários de alocação de recursos orçamentários da União (OGU) destinados à habitação. No mais pessimista, considerou-se a manutenção da porcentagem do OGU prevista no Programa Plurianual (PPA) de 2008-2011, o que significa um crescimento moderado, equivalente ao incremento do PIB (4% anual, em média). Mesmo assim, trata-se de um patamar já elevado se for considerada a média histórica dos aportes orçamentários para habitação. No outro cenário, o incremento é bem mais significativo, considerando a possibilidade de a habitação alcançar o patamar de 2% do OGU, conforme propõe a PEC da Moradia Digna.

Em qualquer que venha a ser o cenário adotado, a manutenção de níveis elevados de recursos orçamentários é um pressuposto para viabilizar qualquer estratégia consistente a longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais. O cenário que pressupõe uma elevação gradual nas dotações para habitação, até alcançar 2% do OGU em 2023, é o que permite chegar a uma produção próxima do nível necessário para atingir percentuais elevados de atendimento, não apenas do déficit acumulado como das demandas demográficas futuras, particularmente dos Grupos de Atendimento 1 e 2.

## Contrapartida de estados e municípios

O modelo de financiamento e subsídio pressupõe que estados e municípios contribuam de modo significativo no equacionamento das necessidades habitacionais. Considera-se que, em média, estados e municípios aportem uma contrapartida de 30% nos investimentos realizados pelo Governo Federal. Em decorrência das disparidades regionais e da desigual distribuição das receitas tributárias entre os municípios, as contrapartidas reais seriam diferenciadas, mas obrigatórias para qualquer ente federativo que receber repasses do governo federal. Os entes subnacionais devem, segundo a estratégia adotada, alcançar em 2023 um investimento de cerca de 1% das suas receitas tributárias para os empreendimentos habitacionais, o que representa um substancial acréscimo em relação ao que tem sido aportado.

## Dotações para descontos/subsídios do FGTS

A elevação dos volumes de subsídio – de todas as fontes – é indispensável para possibilitar a ampliação da concessão de financiamentos para os Grupos de Atendimento 2 e 3 – foco proposto pelo PlanHab para o FGTS. Apenas por meio da combinação do enxugamento dos custos de financiamento do FGTS, com a adoção dos subsídios de complemento, será possível promover uma contribuição mais efetiva do FGTS no equacionamento do grave déficit habitacional brasileiro. Neste sentido, os recursos não-onerosos provenientes dos orçamentos públicos são essenciais, sendo que seu progressivo acréscimo poderá tornar, ao longo do período, a con-

tribuição dos descontos/subsídios do FGTS menos relevante.

No entanto, a curto prazo, a adição de recursos não retornáveis oriundos do FGTS é indispensável e dá condições para que a nova modelagem proposta para o subsídio à produção e aquisição de unidades novas se consolide; inclusive porque, na 1ª etapa do PlanHab, uma ênfase maior será dada à destinação dos recursos orçamentários para a urbanização dos assentamentos precários, em decorrência das próprias prioridades do PAC.

Por outro lado, o FGTS tem uma significativa disponibilidade de recursos que permite elevar o volume de subsídios, obtida por meio da captação das receitas financeiras resultantes da aplicação rentável, em títulos da dívida pública, das disponibilidades do próprio Fundo. O PlanHab propõe elevar de 50% para 80% as receitas financeiras líquidas (isto é, descontando o custo do FGTS, que deve ser de 4% + TR, segundo a Estratégia 3 deste eixo), de acordo com a seguinte regra:

Dotação para subsídio do FGTS  
(ano X+1) = 80% das receitas financeiras  
líquidas ano X, apuradas com  
base no novo custo de TR+4%

A longo prazo, com a tendência esperada de queda da taxa Selic, as receitas financeiras tendem a se reduzir e com elas a geração de recursos não-onerosos para os descontos/subsídios. O ritmo de redução depende não só da queda da Selic, mas também do comportamento da TR, devendo depender fortemente dos cenários macroeconômicos. Por outro lado, a redução do custo do FGTS para 4%+TR, proposta pelo PlanHab (Estratégia 3 deste eixo) terá como consequência imediata a elevação da receita financeira

líquida disponível, gerando mais recursos para subsídio. Considera-se, ainda, que uma eventual redução dos recursos do FGTS destinados aos descontos/subsídios (que poderá ocorrer se a taxa Selic recuar fortemente) deverá ser compensada ao longo do período por uma progressiva elevação dos recursos dos orçamentos públicos, conforme já explicitado.

Os recursos para subsídio do FGTS deverão ser utilizados para complemento do financiamento habitacional tomado pelas famílias do Grupo 2, no âmbito da proposta de criação da Carta Subsídio (Estratégia 4 deste eixo), e para subsídio de equilíbrio (Grupos 2 e 3). No que se refere ao subsídio de equilíbrio, deve ser mantido apenas na cobertura da taxa de administração (TA) de R\$22,05/mês, que deve permanecer subsidiada para o G3 para o pagamento do agente financeiro à vista e antecipadamente. O volume de recursos financeiros aplicados para subsidiar esta taxa é plenamente compensado pela diferença na alavancagem de financiamento, posto que a taxa de administração incide diretamente no encargo mensal, reduzindo a parcela de amortização para uma dada renda e comprometimento. A redução dessa taxa deve ser, contudo, perseguida pelo gestor da Política Nacional de Habitação junto aos agentes financeiros, de forma a reduzir os recursos necessários para os subsídios e ampliar o atendimento.

O subsídio de equilíbrio sobre o *spread* de 2,16% do agente financeiro deve ser eliminado. O PlanHab recomenda, como regra geral do Sistema, a suspensão deste subsídio ao *spread*, devendo o mutuário dos grupos 2 e 3 assumir os juros totais de 6,16%; vale lembrar que o Grupo 2 terá



o risco de crédito minimizado pelo novo modelo de seguros e garantias, baseado no Fundo Garantidor (Estratégia 5). Estas medidas expressam a prioridade que deve ser dada à utilização do subsídio de complemento, conforme valores estabelecidos na modelagem de subsídios proposta pelo PlanHab.

- » Manutenção do subsídio sobre a TA em valor máximo de R\$22,05/ mês
- » Suspensão do subsídio de equilíbrio sobre o *spread* do Agente Financeiro
- » Priorização de subsídio de complemento
- » Explicitação ao beneficiário final dos subsídios concedidos

## ESTRATÉGIA 2

### Destinar recursos do SNHIS para urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas para o G1

A natureza das ações de urbanização de assentamentos precários, assim como de produção de unidades novas para as famílias integrantes do Grupo 1, requer ações estruturadas pelo poder público e integradas a outras políticas sociais. Neste tipo de intervenção, a principal fonte prevista é o OGU/FNHIS, por meio de repasses da União aos governos estaduais e municipais, a partir de projetos de intervenção. A estes devem ser adicionadas contrapartidas de estados e municípios que, em média, devem somar 30%, de modo a complementar os recursos destinados a esse tipo de intervenção. Não se exclui, no entanto, a possibilidade de acesso aos recursos do FGTS por meio de programas específicos de financiamento ao setor público municipal ou estadual, como o Pró-Moradia.

As ações em assentamentos precários e a produção de unidades novas para as famílias do G1 não preveem retorno das famílias beneficiadas para a União, sendo conside-

rados investimentos a fundo perdido, integralmente subsidiados. Como se considera adequado, a princípio, que haja alguma contribuição dos beneficiários dessas operações estruturadas quando houver a produção de unidades novas, cabe ao poder local, em conjunto com o conselho de habitação, definir as regras sociais de retorno por parte das famílias atendidas com unidades habitacionais ou outra forma de contribuição, como contrapartida em trabalho. No caso de se estabelecer algum mecanismo de retorno, este deveria ser destinado ao Fundo Local de Habitação, que, assim, ampliaria sua capacidade de investimento para atender outras famílias.

Além das ações estruturadas promovidas pelo poder público, deve ser ainda estimulada a possibilidade de famílias situadas nos assentamentos precários objeto de intervenção buscarem financiamentos e/ou subsídios habitacionais para qualificar suas moradias, por meio de aquisição de cesta

de materiais de construção com assistência técnica. Neste caso, em operações coletivas, promovidas pelo poder público, ou por iniciativa individual, seguiriam as regras do PlanHab estabelecidas para cada Grupo de Atendimento.

Para fins do dimensionamento de recursos necessários, foram considerados diferentes tipos de intervenção, que espelham graus de precariedade e complexidade diferenciados dos assentamentos precários (MCidades/SNH: ANCONA, 2008):

- » **Urbanização complexa:** necessária em assentamentos precários com alta densidade de ocupação; bastante consolidados do ponto de vista de suas edificações; terreno com condições morfológicas complicadas; traçado viário complexo, muitas vezes irregular, sem condições de tráfego em todas as vias; com necessidade de implantação de infraestrutura básica e grande necessidade de remoção para viabilização das obras.
- » **Urbanização simples:** necessária em assentamentos menos consolidados e menos adensados, onde é preciso complementar itens de infraestrutura.
- » **Reconstrução de unidades no local:** consiste na construção de novas unidades habitacionais no local do assentamento precário em processo de urbanização, em substituição às unidades localizadas em áreas de risco e em função da necessidade de obras e de desadensamento, envolvendo, portanto, o

remanejamento de famílias dentro do perímetro do assentamento.

Tais intervenções físicas pressupõem, todas elas, integração com os outros eixos da política, demandando as ações de regularização jurídica e trabalho social voltado à participação e inclusão social ao longo de todo o processo de urbanização.

Para estas ações, os custos médios de intervenção por família foram adotados com base em experiências praticadas em diferentes regiões do país e serviram como referência para o cálculo global do volume de recursos necessários para qualificação do conjunto de assentamentos precários do país. Em relação à reconstrução de unidades habitacionais no local, foi considerado o custo de construção da unidade (com variação entre os estados), assumindo-se que as unidades fossem reconstruídas no perímetro do assentamento). Contudo, nos casos de construção em outro local, é imprescindível que a necessidade e o custo da terra sejam considerados e que sejam quantificados nos planos locais de habitação, a partir da realidade de cada intervenção.

Quadro 3 - Custos médios por família, por tipo de intervenção, adotados para fins de quantificação dos atendimentos

Tipologias de intervenção	R\$ (em média)
Urbanização Complexa	R\$ 11.000,00
Urbanização Simples	R\$ 5.500,00
Reconstrução de Unidades *	R\$ 21.000,00
Regularização Fundiária	R\$ 300,00
Trabalho Social	R\$ 300,00

Valores de dez/2007.

\* Não inclui o custo da terra por se tratar de unidades habitacionais no local do assentamento.

## ESTRATÉGIA 3

### Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS

O FGTS é a fonte mais expressiva que a política habitacional dispõe para financiar a produção de moradias para os Grupos 2 e 3, que são segmentos da demanda prioritários para atendimento pelo FGTS, de acordo com a estratégia geral definida pelo PlanHab. No entanto, o potencial de contribuição do FGTS para o equacionamento da questão habitacional de interesse social está subutilizado, uma vez que sua disponibilidade permitiria ampliar de modo expressivo os recursos investidos.

A promoção da habitação e do saneamento constitui, junto com a formação do pecúlio do trabalhador, os objetivos do FGTS. Mas é necessário criar as condições para que o FGTS possa ampliar consideravelmente seu orçamento de investimento destinado à habitação, garantidas suas condições de sustentabilidade e equilíbrio financeiro, bem como os direitos legais dos cotistas. Para recuperar o papel estratégico do FGTS, elevando-se substancialmente os volumes de recursos destinados a financiamentos e subsídios, é necessário não apenas estabelecer novas referências para a definição do orçamento do FGTS como criar condições para que o orçamento possa ser executado. Com este objetivo, além da redução do custo do *funding*, previsto neste item, foram definidas duas estratégias específicas, indispensáveis para a maximização na utilização dos recursos do FGTS:

- » Operacionalizar a política de subsídios, baseada na Carta Subsídio, com recursos

do FGTS e do SNHIS (Estratégia 4);

- » Criação de um modelo de seguros e garantias para reduzir o risco de crédito do agente financeiro no financiamento destinado ao Grupo 2 (Estratégia 5).

A viabilização da estratégia de redução dos custos e de ampliação do orçamento do FGTS criará condições para uma substancial elevação de seus investimentos, de modo a utilizar integralmente seu potencial. Desta forma, seria produzido um novo cenário de financiamento, proporcionando não só uma significativa ampliação dos volumes globais de recursos a serem investidos em habitação e saneamento, como o crescimento da demanda solvável, através de uma maior acessibilidade ao crédito pelas famílias de baixa renda. Assim, seu orçamento poderia passar a ser elaborado com base na real disponibilidade do *funding* para investimento e não limitado, como hoje ocorre, à sua capacidade de aplicação.

#### Critérios para a aplicação do FGTS em habitação e saneamento

Na perspectiva de elevar o orçamento de investimento do FGTS, garantindo uma distribuição ótima das aplicações do Fundo – financeiras e operacionais – que compatibilize o seu papel na política habitacional com sustentabilidade, propõe-se o estabelecimento de uma relação entre os orçamentos para novas contratações a cada ano e a composição de receitas do fundo apuradas no exercício anterior, de modo a garantir que

os orçamentos passem a acompanhar a evolução do Fundo, potencializando sua contribuição como *funding* do Sistema.

Essa relação, que o PlanHab propõe servir de parâmetro para os orçamentos a serem definidos pelo CCFGTS a partir de 2010, seria estabelecida na seguinte fórmula:

- »> Orçamento para Empréstimos em Habitação e Saneamento (ano de referência +1) =
- »> **100%** da receita de retorno dos empréstimos (ano de referência) +
- »> **100%** da arrecadação líquida (ano de referência) +
- »> **20%** do resultado líquido apurado das receitas financeiras (ano de referência) +
- »> **50%** do Resultado Operacional do Fundo (ano de referência)

A incorporação de parte (50%) do resultado operacional nesta equação é utilizada como balizador da aplicação de recursos *vis-à-vis* o desempenho positivo ou negativo do Fundo. O estabelecimento dessa regra de direcionamento é importante e salutar, em função tanto da oscilação observada nas análises das dotações orçamentárias anteriores quanto, principalmente, por permitir previsibilidade e planejamento de médio e longo prazos. Essa regra não invalida a prerrogativa do CCFGTS de analisar a capacidade do Fundo e aprovar as dotações ano a ano, mas estabelece uma referência, útil para o próprio controle social dos orçamentos do FGTS. Neste sentido, destaca-se que é preciso melhorar a relação entre as contratações efetivamente realizadas e os orçamentos, que tem ficado abaixo do desejável. Certamente, as propostas explicitadas na estratégia do PlanHab (redução do

custo do *funding*, Carta Subsídio e Fundo Garantidor) contribuirão para a melhoria da execução orçamentária.

### Redução do custo do agente operador do FGTS para ampliar o financiamento habitacional

Para as operações de empréstimo entre o FGTS/agente operador e os agentes financeiros, propõe-se reduzir a taxa de TR + 6% para TR + 4%. A redução proposta do custo de repasse na saída do recurso do FGTS é viável e promoverá uma significativa diminuição na demanda por subsídio por família, permitindo ao FGTS atender a um número muito maior de famílias. Pretende-se reduzir a taxa de empréstimo para o valor mais próximo possível do custo real do Fundo, iniciativa que é fundamental para ampliar os financiamentos com recursos do FGTS, beneficiando particularmente as famílias dos Grupos 2 e 3.

O PlanHab propõe o reconhecimento do custo real apurado para 2008 de TR+4% com a revogação da Resolução 45/1991. A partir de 2009, os custos reais devem ser apurados anualmente pelo agente operador e, com base neste custo real apurado, deverão ser contabilizadas as receitas e rentabilidade do FGTS. Por outro lado, deve ser buscada uma redução contínua do custo, a partir de ganhos de eficiência na gestão do FGTS, devendo ser estabelecidas metas em relação a esta questão a cada revisão do PlanHab.

As simulações no âmbito do FGTS indicaram, ainda, que o ponto de corte a ser estabelecido para o pagamento de uma taxa de financiamento mais elevada, de 7,5%, é uma renda familiar a partir de R\$2.000,00,



definida como Grupo 4. O excedente, gerado pela diferença entre a taxa de 6,16% e o 7,5% cobrado, será utilizado como contribuição ao Fundo Garantidor ou ao subsídio para as famílias do G2.

Com as novas regras propostas estabelecidas, uma família com renda de R\$2.000,00, pagando uma taxa de financiamento ainda de 6,16%, acessa um financiamento de até R\$57.013,71, em um prazo de 24 anos e comprometimento de 30%. Nessas mesmas condições, mas já pagando a taxa de 7,5%, uma família com renda de R\$2.400,00 acessa um valor de financiamento em torno de R\$69 mil. Rendas entre R\$2.600,00 e R\$4.000,00, pagando uma taxa de 7,5%, acessam financiamentos que vão de cerca de R\$75 mil a R\$120 mil e fornecem contribuições ao Fundo Garantidor que vão de R\$10 mil a R\$17 mil por financiamento (valor presente da contribuição arrecadada ao longo do prazo de amortização do contrato). Estes números mostram que a modelagem proposta está coerente com as premissas estabelecidas, permitindo-se alcançar os objetivos do PlanHab.

Para tanto, adicionalmente, recomenda-se que as demais aplicações realizadas pelo FGTS com os recursos não destinados a empréstimos habitacionais deverão buscar auferir a maior margem possível, estabelecendo a taxa Selic como parâmetro e produzindo, assim, margens que, no conjunto das operações, garantirão, com folga, uma margem de 1% nas aplicações do FGTS. O princípio proposto é cobrar uma margem reduzida nos empréstimos para habitação de interesse social (G2 e G3) e saneamento – objetivo estratégico do FGTS – e com-

pensá-la nos demais investimentos realizados. As demais aplicações devem, portanto, priorizar o investimento em títulos públicos federais, evitando aplicações com margens inferiores às obtidas nos títulos públicos e, sobretudo, os que oferecem maior nível de risco.

O objetivo estratégico do FGTS enquanto *funding* para saneamento e habitação para baixa renda deve ser preservado; contudo, podem ser estudadas outras alternativas para aplicação nestas mesmas áreas, porém em produtos diferenciados, que permitam uma rentabilidade extraordinária a ser capturada para subsídios e/ou para o Fundo Garantidor. Seriam exemplos de alternativas à atual política de aplicação de recursos o apoio à produção, bem como financiamento de produtos de habitação às famílias de maior renda, com taxas que possam compensar a redução da taxa garantida às famílias do G2.

Ainda no que diz respeito aos custos de repasse entre o Agente Operador e os Agentes Financeiros, propõe-se a eliminação da Taxa de Risco de Crédito. As avaliações dos agentes – *rating* – devem impactar somente no volume de recursos a ser disponibilizado para cada agente.

Taxa de Juros nos Empréstimos em Habitação e Saneamento = TR + 4%  
Eliminação da Taxa de Risco de Crédito dos Agentes Financeiros

### Público-alvo de atendimento, novas regras, limites e taxas de financiamento

O FGTS deverá atender aos Grupos 2, 3 e 4, devendo obedecer às seguintes diretrizes:

- » Os grupos prioritários para o FGTS são

Tabela 21 – Taxas de juros – FGTS

Grupo de Atendimento	Taxa de Juros Final Financiamento ao Mutuário	Composição das Taxas		
		Spread do Agente Financeiro	Taxa de retorno ao FGTS (Agente Operador)	Destinado ao Fundo Garantidor
2	6,16%	2,16%	4%	0
3	6,16%	2,16%	4%	0
4	7,5%	2,16%	4%	1,34%

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, Lab-Hab-Fupam, Logos Engenharia.

o G2 e o G3, que têm uma taxa de juros reduzida, sendo 4% + TR para o agente operador;

- Nos financiamentos destinados ao Grupo 2, deverão ser acoplados subsídios de equilíbrio (TA apenas), subsídios de complemento e, em alguns municípios, subsídios de localização, concedidos pelo FGTS (recursos para descontos) e pelo FNHIS. Os subsídios de complemento serão repassados por meio da Carta Subsídio, de acordo com a Estratégia 4;
- Os financiamentos destinados às famílias do Grupo 2 contarão com oferecimento de garantias acessórias e seguros, de acordo com o previsto no Modelo de Seguros e Garantias – Fundo Garantidor (Estratégia 5);
- Nos financiamentos destinados às famílias do Grupo 3 serão concedidos subsídios de equilíbrio (TA apenas) e, em algumas localidades ou modalidades, podem incluir ainda subsídio de localização (Estratégia 5 do Eixo Urbano-fundiário);
- Nos financiamentos destinados às famílias do Grupo 4 não existe subsídio acoplado, gerando-se recursos para alimentar o Fundo Garantidor, resultado da cobrança de uma taxa diferenciada (acréscimo de 1,34%);
- As famílias integrantes dos Grupos 1 e

5 não deverão ser atendidas pelo FGTS (apenas excepcionalmente em um período de transição).

Na Tabela 21 estão sintetizadas as taxas propostas para os financiamentos habitacionais a serem cobrados pelo FGTS. Para os Grupos 2 e 3, a taxa final é de 6,16%. Para o Grupo 4, a taxa sobe para 7,5%, sendo que permanecem inalterados a taxa de retorno ao fundo (4%) e o *spread* do agente financeiro (2,16%), gerando 1,34%, a ser canalizado para o Fundo Garantidor para as operações destinadas ao Grupo 2, estabelecendo, assim, uma política de subsídio cruzado.

Taxa de Administração de R\$22,05 subsidiada, paga à vista e antecipadamente, para os grupos 2 e 3
Spread do agente financeiro máximo de 2,16%, pago mensalmente pelo mutuário (não subsidiado)
Taxas de juros dos contratos de 6,16% para os Grupos 2 e 3 e de 7,5% para o Grupo 4
Utilização de 1,34% nos financiamentos do Grupo 4 para compor o Fundo Garantidor
Redução da renda máxima de acesso aos recursos do FGTS para R\$4 mil (Grupo 4) e de VA máximo para R\$120 mil
Pró-Cotista TR+8,16%

Os limites atualmente estabelecidos para o FGTS devem ser revistos gradativamente, de modo a serem adequados às diretrizes do PlanHab, em particular os novos cortes de renda propostos pelo Plano. Os limites de valor de imóveis deverão também ser gradativamente reduzidos na medida em que o SBPE for assumindo o atendimento ao Grupo 4 e, ainda, de acordo com a evolução dos preços de mercado.

Como se vê, para superar os obstáculos ao atendimento ao Grupo 2 – vulnerabilidade,

precariedade das garantias e incapacidade de financiar o custo total de uma solução habitacional – foram propostos dois instrumentos fundamentais para o sucesso do PlanHab: a criação da Carta Subsídio (Estratégia 4) e a estruturação de um Fundo Garantidor (Estratégia 5), além do aumento do volume de recursos para subsídios no âmbito do próprio FGTS a ser adicionado aos recursos do FNHIS (Estratégia 1). Com estes mecanismos, será possível viabilizar uma ampliação significativa dos financiamentos do FGTS.

## ESTRATÉGIA 4

### Criar a Carta Subsídio

A Carta Subsídio é um instrumento proposto pelo PlanHab para permitir que recursos não-onerosos e onerosos, de duas fontes distintas (FGTS e FNHIS), alcancem os beneficiários finais das diferentes modalidades de atendimento previstas, do modo mais rápido, eficaz e transparente possível. A proposta busca superar as dificuldades inerentes ao fato de que essas duas fontes se baseiam em normativas e controles diferenciados, viabilizando, então, o atendimento nos moldes da proposta do PlanHab.

O público-alvo prioritário é formado pelas famílias do Grupo 2, abrangendo as linhas programáticas destinadas à aquisição de imóveis novos ou usados, bem como aquelas destinadas à aquisição de lotes com cesta de materiais de construção e assistência técnica. Foram previstas duas alternativas de provisão habitacional: a provisão direta pelo mercado imobiliário ou a provisão por

intermédio de cooperativas habitacionais ou associações de classe/comunitárias. Estas alternativas não eliminam a possibilidade de o subsídio ser utilizado diretamente pelo poder público, em operações estruturadas, mas apenas criam um caminho mais ágil e descentralizado, que permite ampliar de forma massiva a concessão deste benefício. A Carta Subsídio pode ser operacionalizada por intermédio de instituições existentes, o que facilita sua implementação.

### Objetivo da Carta Subsídio

Permitir que recursos não-onerosos e onerosos, de duas fontes distintas (FNHIS e FGTS), alcancem os beneficiários finais em diferentes modalidades de atendimento com rapidez, eficácia e transparência. Por meio da Carta Subsídio, busca-se criar um instrumento ágil para implementar um programa de subsídios habitacionais às famílias de bai-

xa renda, complementando os financiamentos.

### Justificativas para implementação da Carta Subsídio

As famílias do Grupo 2, em função da baixa capacidade de pagamento, alta vulnerabilidade social e precariedade das garantias oferecidas, têm grande dificuldade de acesso ao SFH, inclusive no âmbito do FGTS. Mesmo com os novos instrumentos que estão sendo criados, como o Fundo Garantidor, este segmento ainda não consegue assumir um financiamento suficiente para adquirir uma solução habitacional adequada. A Carta Subsídio seria um mecanismo ágil que permitiria enfrentar este problema, complementando o financiamento. A Carta Subsídio teria ainda uma série de vantagens, dentre as quais poderiam ser citadas:

- » **Transparência.** Todos os critérios e procedimentos previstos para a seleção de beneficiários do FNHIS serão objetivos e de conhecimento público.
- » **Fluidez na execução orçamentária do FNHIS.** O fluxo proposto tem por objetivo reduzir o problema da alocação de recursos públicos (subsídios) para os programas habitacionais sem que ocorra a conclusão da operação junto ao beneficiário final.
- » **Flexibilidade.** O fluxo operacional é flexível e admite a possibilidade de concessão de carta de crédito para a aquisição de lote urbanizado e cesta de materiais de construção.
- » **Participação do setor privado.** A demanda do Grupo 2 será atendida pelas

instituições de mercado (construtoras, incorporadoras, bancos, companhias hipotecárias, entre outras), e o setor público concentrará esforços e recursos no atendimento do Grupo 1 (sem capacidade de pagamento).

- » **Participação efetiva da municipalidade.** A Prefeitura poderá alinhar o perfil da demanda a ser atendida aos objetivos da política municipal de habitação, além de poder definir a melhor contrapartida para os projetos habitacionais.
- » **Agilidade.** O atendimento às famílias se limita ao cadastramento na Prefeitura e à análise do crédito habitacional. Após a aprovação do crédito, o tempo de espera só dependerá da análise do Ministério das Cidades. Além disso, o processo deverá ser todo informatizado.

### Público-alvo

Os beneficiários da Carta Subsídio seriam as famílias integrantes do Grupo 2, que se caracterizam por ter alguma capacidade de pagamento do crédito habitacional, mas que necessitam de subsídio complementar para acessar uma moradia adequada.

### Modalidades de atendimento

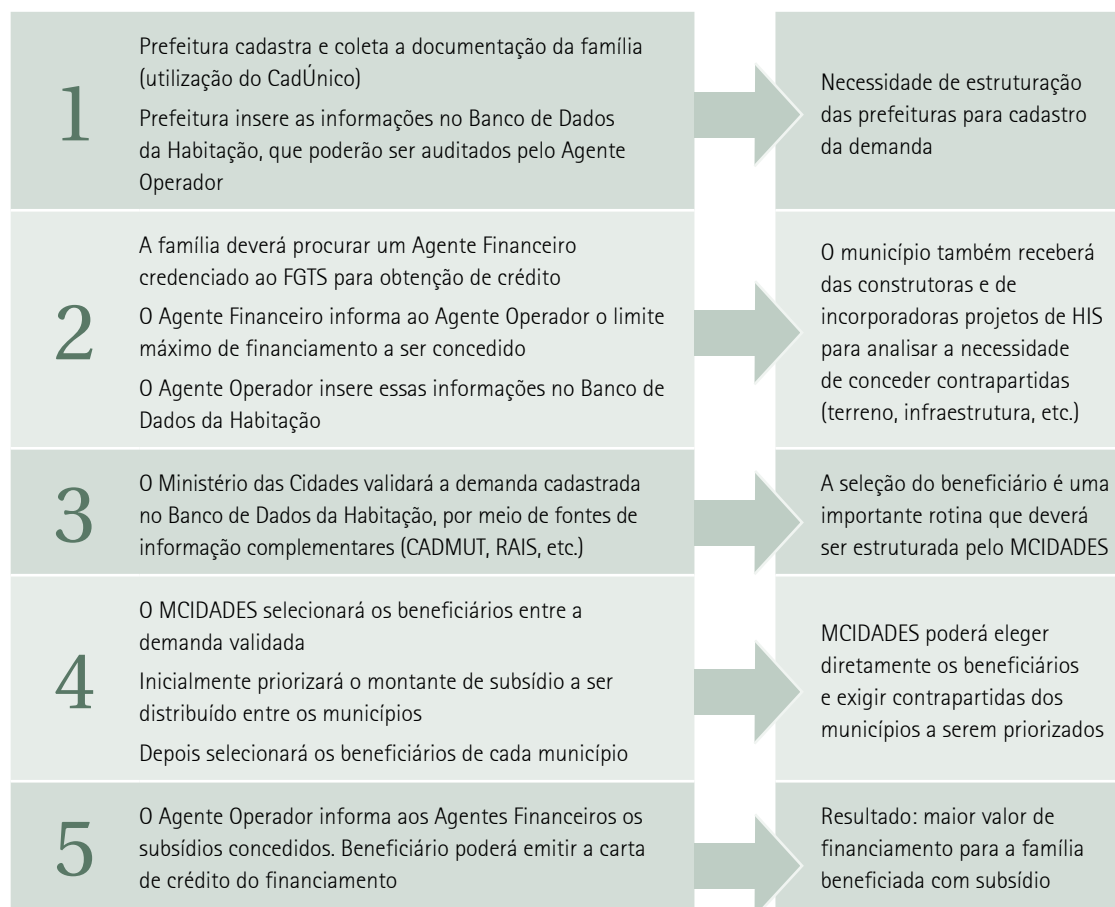
- » Aquisição de imóveis novos
- » Aquisição de imóveis usados
- » Aquisição de lotes com cesta de materiais de construção e assistência técnica

### Alternativas de provisão habitacional

- » provisão direta pelo mercado imobiliário
- » provisão por intermédio de cooperativas habitacionais ou associações de classe/comunitárias.



## Etapas para acesso ao subsídio (FNHIS)



### A operacionalização da Carta Subsídio

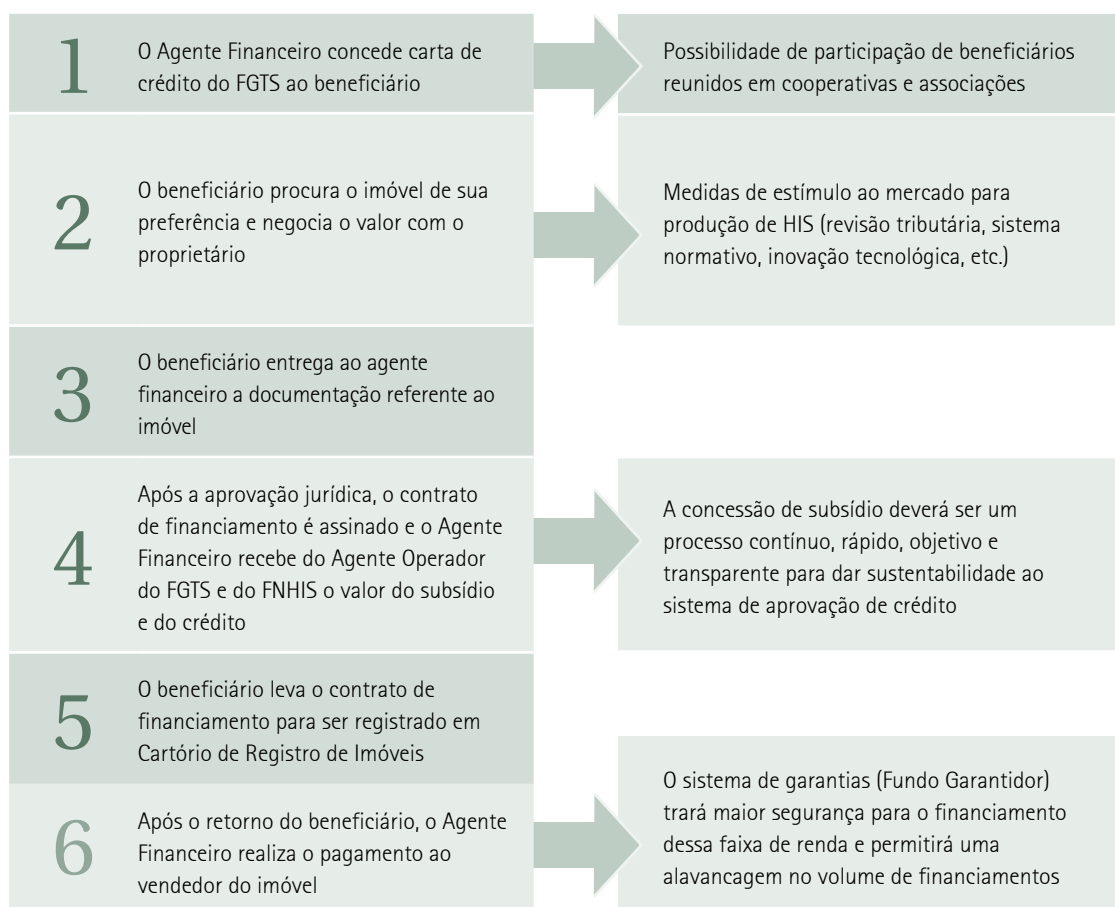
A operacionalização da Carta Subsídio segue os seguintes passos:

- o proponente é cadastrado em sistema informatizado pela prefeitura do município onde reside;
- o crédito habitacional solicitado pelo proponente é aprovado pelo agente financeiro;
- o proponente é selecionado a receber a Carta Subsídio;
- o beneficiário efetua a compra do imóvel utilizando a Carta Subsídio e o crédito.

### Carta Subsídio para a provisão habitacional pelo mercado

A provisão habitacional pelo mercado imobiliário é baseada na concessão de carta de crédito – cujo valor deve ser a soma de dois componentes: o limite do financiamento a ser concedido (recurso oneroso) e o limite do subsídio (recurso não-oneroso). Esta carta possibilita ao seu detentor procurar e negociar o valor do imóvel durante todo o prazo de validade do crédito. O financiamento é determinado pela capacidade de pagamento da família beneficiária; o subsídio é o complemento concedido para que a família possa adquirir uma habitação adequada. A carta de crédito informa um valor limite disponibilizado ao seu detentor, sendo que, no caso do valor da habitação ser inferior a esse limite, a prioridade seria utilizar o limite do financia-

## Concessão de subsídio e crédito



mento previsto e, se necessário, complementar a diferença com o subsídio.

A concessão do subsídio ocorre no momento da efetiva concessão do crédito habitacional pelo agente financeiro, sendo um benefício pessoal e intransferível, com prazo para utilização.

A fonte de recursos para o financiamento é o FGTS, nas condições previstas pelo Programa Carta de Crédito Individual, que podem ser operadas por qualquer agente financeiro credenciado e habilitado no FGTS. O Programa Carta de Crédito Associativo também poderá ser utilizado, com a diferença de que a contratação do financiamento, entre agente financeiro e beneficiário final, ocorre antes ou durante a fase de obras e requer a participação de uma entidade promotora,

responsável pela execução do empreendimento e pela organização da demanda.

Os financiamentos e os subsídios com recursos do FGTS são operados correntemente pelos agentes do FGTS, e a proposta do PlanHab é incluir a possibilidade do Grupo 2 obter subsídio complementar, com recursos do FNHIS ou do FGTS, que lhe permita encontrar um imóvel novo ou usado em condição de habitabilidade no mercado habitacional, além da cesta de materiais de construção.

### Carta Subsídio para a provisão habitacional por cooperativas ou associações

A Carta Subsídio dá liberdade para o beneficiário optar por um imóvel oferecido pelo

mercado imobiliário ou por cooperativa habitacional.

A operacionalização dessa alternativa é semelhante à anterior, embora com alguma especificidade. As cooperativas podem ofertar projetos habitacionais ao preço de custo e abrir a possibilidade de a demanda participar da definição do projeto e propor soluções adequadas às necessidades do grupo. Mas, como as cooperativas e associações têm restrições de crédito junto aos agentes financeiros, devido a sua reduzida capacidade em oferecer garantias ao crédito, além de representarem maior vulnerabilidade financeira na ótica dos agentes financeiros, a Carta Subsídio pode representar um grande avanço para a viabilização desta alternativa de promoção habitacional.

Neste caso, os valores da Carta Subsídio de cada beneficiário membro de cooperativa ou associação seriam direcionados ao agente financeiro para aplicação na obra. O montante total de subsídio seria mantido em conta segregada, em nome da entidade promotora, e os desembolsos de subsídios seriam destinados exclusivamente à obra, de acordo com cronograma físico-financeiro previamente acordado, cabendo ao agente financeiro a responsabilidade pelas medições da obra e posteriores pagamentos.

O aporte de subsídios no agente financeiro com a finalidade de emprego na obra contribui para a redução do crédito a ser concedido à entidade promotora. Como parcela da obra pode ser viabilizada com os subsídios dos beneficiários finais, o agente financeiro atribui menor risco à operação de crédito à produção.

Após a conclusão da obra, o agente finan-

ceiro se responsabiliza pela concessão de crédito aos beneficiários que aportaram seus respectivos subsídios no empreendimento. Vale observar que o subsídio do beneficiário aplicado na construção pode ser visto como uma parcela de entrada a ser abatida do valor da unidade habitacional quando da assinatura do contrato de financiamento à aquisição. O saldo devedor remanescente corresponde ao crédito com recursos do FGTS concedido ao beneficiário para a aquisição da moradia.

Essa alternativa de provisão habitacional permite que a Carta Subsídio possa ser empregada durante a fase de construção da habitação ao invés de ser destinada à compra de uma habitação pronta.

### **Papel do poder público estadual e municipal na operacionalização**

O poder público municipal tem um papel relevante na operacionalização da Carta Subsídio, que ocorre de três formas:

- » cadastramento da demanda via CadÚnico, segundo regras definidas em âmbito nacional;
- » definição de atributos específicos a serem considerados no processo de escolha do beneficiário, que se somam aos atributos gerais definidos pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Gestor do FNHIS;
- » oferta de contrapartidas.

A concepção do cadastro está detalhada no Eixo Arranjos Institucionais. Em síntese, a esfera municipal é a responsável pela tarefa de identificar, coletar as informações da demanda e definir critérios adicionais para seleção dos beneficiários, pois está mais próxima ao público-alvo, cabendo ao Ministério das Cidades controlar e auditar

as informações geradas pelos municípios. Os municípios, apoiados em decisões aprovadas pelos Conselhos Municipais de Habitação, devem, ainda, definir os critérios adicionais de seleção da demanda, a serem considerados na escolha dos beneficiários. Esses atributos não devem conflitar com os critérios nacionais de escolha estabelecidos pelo Ministério das Cidades.

Após o cadastramento da demanda no CadÚnico, o proponente é orientado a procurar um agente financeiro credenciado ao FGTS. Nessa fase do processo, o papel do agente financeiro é realizar a análise de crédito do proponente e, no caso de aprovação, informar ao agente operador do FGTS o valor máximo de financiamento disponibilizado. Cabe ao agente financeiro receber essas informações e inseri-las no Banco de Dados da Habitação.

A partir do momento em que o proponente foi cadastrado pelo município e teve o crédito aprovado pelo Agente Financeiro, ele se torna passível de ser selecionado, como beneficiário de subsídios.

### O papel da Secretaria Nacional de Habitação – MCidades na operacionalização

O Ministério das Cidades, no papel de gestor da Política Nacional de Habitação, é o responsável pela alocação e distribuição de recursos de subsídios para habitação entre as diversas regiões e municípios do país, além da seleção dos beneficiários finais com base em critérios estritamente objetivos. Para tanto, o Ministério contará com as informações referentes à demanda cadastrada pelos

De posse da Carta de Crédito, que inclui a Carta Subsídio, os beneficiários tornam-se aptos a procurar e negociar o imóvel.

municípios, além daquelas provenientes dos agentes financeiros, ambas consolidadas no Sistema de Informações da Habitação.

Definidos os beneficiários, o Ministério das Cidades informará ao agente financeiro o nome, CPF e valor do subsídio de cada beneficiário, bem como o prazo de validade. Os dados dos beneficiários selecionados são repassados pelo Agente Operador aos Agentes Financeiros, de modo que os agentes financeiros podem conceder a Carta de Crédito, cujo valor é a soma do financiamento e da Carta Subsídio.

A documentação referente ao imóvel escolhido deve ser disponibilizada pelo beneficiário ao Agente Financeiro para análise e, após a aprovação, este deverá solicitar ao agente operador o repasse dos valores referentes ao crédito e ao subsídio. A operação é concluída com a assinatura do contrato de financiamento, registro em cartório e pagamento ao vendedor do imóvel.

O Ministério das Cidades, por meio do agente operador do FNHIS, Caixa Econômica Federal, é responsável pela gestão do banco de dados com as informações provenientes dos Agentes Financeiros. Depois de processadas as informações, o MCidades retorna aos Agentes Financeiros a relação final dos beneficiários com direito a subsídios. Além disso, o agente operador é responsável por manter procedimentos de verificação, por amostragem, das informações dos beneficiários geradas pelos agentes financeiros.



## ESTRATÉGIA 5

### Criação do Fundo Garantidor

Para incluir as famílias do Grupo 2 nos financiamentos habitacionais, é indispensável instituir um Modelo de Garantias e Seguros, baseado num Fundo Garantidor, de modo a mitigar o risco de crédito, tornar o atendimento destas famílias mais atrativo para os Agentes Financeiros e reduzir a necessidade de subsídio.

Não há como negar a favorável relação custo-benefício da criação do Fundo Garantidor. Ele permite trocar a concessão de R\$1,00 de subsídios a fundo perdido pelo aporte de R\$0,10 ou R\$0,20 num fundo específico, para permitir (garantir) a concessão de R\$1,00 de financiamento, retornável, especialmente se considerarmos o perfil do déficit habitacional brasileiro, absolutamente concentrado nas populações de mais baixa renda e totalmente dependente de subsídios para a sua erradicação. Esta solução, além de mais econômica, tem o condão educativo de permitir que nenhum valor seja concedido graciosamente pelo poder público, fazendo, até, com que se crie uma relação mais saudável e responsável entre o beneficiário dos recursos e o imóvel (patrimônio) por ele acessado.

Neste cenário, a composição e a calibragem dos recursos ou receitas que sustentarão o Fundo é um dos mais delicados e complexos desafios a serem superados no que concerne à sua estruturação, especialmente se considerarmos que parcela expressiva desses recursos deve ser aportada a fundo perdido ou com custos que permitam ao Fundo

a geração de receitas extras com a sua aplicação financeira em condições de mercado.

#### Justificativa

Mesmo na Caixa Econômica Federal, agente operador da totalidade do orçamento do FGTS e com atuação fortemente voltada para a baixa renda, é pouco expressiva tanto a quantidade de operações realizadas quanto o volume de recursos financiados para a faixa de renda familiar classificada como Grupo 2. O atendimento às famílias classificadas neste Grupo representa apenas 8,5% do total de mais de 526 mil financiamentos concedidos para aquisição de unidades prontas entre maio de 2005 e dezembro de 2007, excluindo as operações 100% caucionadas para famílias de até 1 SM (Grupo I), que representam 119 mil unidades, e às operações para a aquisição de material de construção, as quais somaram 391 mil unidades, especialmente em função de sua maior aderência à baixa renda em virtude dos pequenos valores oferecidos e da não exigência de garantia real, substituída por uma taxa de risco de 0,55% do financiamento. Para viabilizar a inclusão deste Grupo nos financiamentos de longo prazo do FGTS, é necessário instituir um Modelo de Garantias e Seguros como instrumento de mitigação do risco de crédito dessas famílias, tornando o seu atendimento mais atrativo para os agentes financeiros.

Este instrumento visa possibilitar, ainda, a manutenção ou até a redução do *spread* hoje

praticado nos financiamentos com recursos do FGTS – 2,16% – para a remuneração dos agentes financeiros, bem como dos demais custos incluídos nas operações de financiamento – taxas de administração e avaliação de garantia. A manutenção ou redução dessas taxas é vital para a elevação deste Grupo à condição de demanda solvável.

Sendo assim, o desenvolvimento de um instrumento de mitigação do risco de crédito – Fundo Garantidor – desponta no nosso cenário como uma medida fundamental para viabilizar a significativa ampliação dos financiamentos habitacionais para as famílias do Grupo 2, alargando as condições de equacionamento da questão habitacional e, inclusive, otimizando a utilização dos recursos não-onerosos para subsídios.

### Objetivos estratégicos do Fundo Garantidor

- Criar mecanismos de mitigação para o risco de crédito que permitam incluir no mercado de financiamento imobiliário as famílias do Grupo 2, ou seja, famílias de baixa renda, mas que possuem alguma capacidade de pagamento para assumir compromissos mensais regulares;
- Aproveitar as condições atrativas de crédito oferecidas pelo FGTS e pelos Agentes Financeiros, como maiores prazos de financiamento, menores taxas de juros e maior comprometimento de renda, estendendo-as, também, para as famílias nessa faixa de renda, como forma de aumentar a quantidade e valor dos financiamentos concedidos, reduzindo a demanda/pressão por recursos a fundo perdido (subsídios);
- Ampliar a participação de bancos priva-

dos, além da Caixa Econômica Federal, e de outros agentes financeiros neste segmento de baixa renda, expandindo a escala de atendimento e as opções de acesso para essas famílias;

- Agilizar o processo de concessão do crédito e torná-lo mais acessível, inclusive do ponto de vista do custo financeiro, para este Grupo atualmente mais desassistido.

### População beneficiária

O Fundo Garantidor visa permitir que as famílias integrantes do Grupo 2 possam assumir um financiamento habitacional. As características básicas destas famílias são:

- integrantes do déficit habitacional acumulado e da demanda potencial futura;
- baixa renda (R\$600,00 – R\$1.600,00);
- estabilidade relativa na atividade geradora de renda/emprego;
- podem apresentar eventualmente dificuldades financeiras temporárias;
- com capacidade de pagamento, mas consideradas de alto risco de crédito pelas instituições financeiras;
- em geral, não são clientes nem têm histórico junto aos bancos, à exceção do crédito consignado;
- não têm poupança acumulada;
- parcialmente atendidas com recursos a fundo perdido ou retornável;
- tomadoras de crédito de curto prazo como material de construção, FGTS ou varejo e bens de consumo;
- não possuem cultura de crédito, necessitando de estímulo à adimplência;
- contam com certo "paternalismo" do judiciário, nas execuções de dívida.

## Constituição do Fundo Garantidor

O Fundo Garantidor precisa funcionar a curto, médio e longo prazos, possuindo meios para se tornar autosustentável e autônomo, independentemente de aportes sucessivos de recursos do governo, com exceção daqueles necessários ao seu redimensionamento decorrente do crescimento das contratações de financiamentos, na faixa de renda garantida. Para tanto, precisa:

- » Ter sustentabilidade e autonomia financeira, não funcionando sob o lastro do Governo Federal;
- » Possibilitar o acesso ao financiamento formal pelo grupo alvo (Grupo 2), criando condições de retorno do débito, que contemplem a vulnerabilidade financeira dessas famílias e, ao mesmo tempo, incentivem a adimplência nos contratos firmados;
- » Mitigar o risco do conessor de financiamento, oferecendo determinadas garantias.

O desenho foi concebido para possibilitar ao Agente Financeiro a aprovação do crédito, levando em conta somente a situação cadastral atual do proponente e a existência de renda compatível com o financiamento pretendido. Com a participação do Fundo, seu perfil de crédito, responsável hoje pelos altos percentuais de indeferimento das operações e pelos baixos volumes de crédito aprovados, deixaria de ser uma condição na aprovação do financiamento.

### Premissas de funcionamento

As premissas do Fundo Garantidor consideram um prazo original máximo de contra-

tação de 24 anos (com garantia real) ou 10 anos (sem garantia real). O prazo máximo fechado em 24 anos foi definido levando em conta a possibilidade de utilização de suspensão de pagamento no limite máximo permitido, ao longo de todo o prazo de financiamento, o que totalizaria 36 prestações (3 prestações a cada 2 anos, em 24 anos), necessitando de uma prorrogação em torno de 6 anos no prazo de financiamento contratado. Este acréscimo resultaria num prazo total de financiamento próximo do máximo definido por lei para caducidade da hipoteca, que é de 30 anos (na hipótese de suspensão do pagamento das prestações no limite do prazo facultado). As demais premissas assumidas foram as seguintes:

- » Possibilidade de suspensão do pagamento de até 3 prestações mensais a cada 2 anos (24 meses), em caso de comprovada incapacidade de pagamento, não sendo cumulativas;
- » Concessão de Bônus de Adimplência, representado, por exemplo, pela 13ª prestação, a cada doze pagas, nos casos em que houver pontualidade no pagamento (quitação em até 30 dias do vencimento), sendo cumulativo;
- » Possibilidades de utilização do Bônus Adimplência por meio da liquidação antecipada do contrato ou utilização a qualquer tempo, mediante simples solicitação.

### Garantias oferecidas ao Agente

- » Assume até 50% da perda do agente financeiro (PLD), no encerramento do processo executório, para os financiamentos com garantia real;

- Garante o pagamento antecipado de até 50% do saldo devedor, dos contratos inadimplentes a mais de 360 dias, nos financiamentos sem garantia real, desde que comprovada pelo Agente Financeiro a utilização de todos os instrumentos de cobrança previstos, inclusive o cadastramento do mutuário em todos os cadastros restritivos (SPC, SERASA);
- Garante o fluxo financeiro mensal dos agentes financeiros (no período de suspensão dos pagamentos), assim entendido o encargo mensal contratado (amortização, juros de 6.16% e seguros), excluída a TA, por ser subsidiada, sendo que o beneficiário retornará este valor ao Fundo, rateado nas 12 prestações subsequentes à suspensão, sempre que houver renda disponível (comprometimento aquém do permitido) ou no final do contrato, mediante a prorrogação do prazo de amortização, preferencialmente, pelo mesmo período da suspensão utilizada;
- Institucionaliza e garante financeiramente os instrumentos de estímulo ou premiação da adimplência, com vistas a restringir o uso do recurso da suspensão de pagamentos;
- Qualquer garantia ou faculdade oferecida pelo Fundo não poderá ser acionada antes de seis meses da contratação, sendo considerado como responsabilidade do beneficiário mutuário ou do agente financeiro o pagamento dos encargos vencidos até aquela data.

### Constituição e sustentabilidade do Fundo

Para não onerar sobremaneira os mutuá-

rios beneficiários dos créditos, como acontece hoje nos financiamentos habitacionais com ausência de garantia real, que incluem algum tipo de seguro ou garantia contra inadimplência, e, também, para preservar a autosustentabilidade do Fundo, é necessário adotar mecanismos que equilibrem despesas e receitas e garantam a sua sustentabilidade e autonomia. Neste sentido, a sua constituição básica deve contar, além de contribuições dos mutuários beneficiários, com um aporte inicial de recursos orçamentários do Governo, além de contribuições permanentes oriundas de fontes diversas. Este aporte deverá ser proporcional ao volume de contratações realizadas na faixa de renda atendida (Grupo 2).

### Dimensionamento do Fundo Garantidor

Segundo estimativas preliminares, o Fundo Garantidor deve estar dimensionado em aproximadamente 15% do somatório dos valores concedidos para as famílias do Grupo 2, com uma defasagem da ordem de 7% entre receitas e despesas, a qual representaria, a princípio, o valor a ser aportado pela União para garantir seu equilíbrio e sustentabilidade. Este cálculo considerou um conjunto de premissas e parâmetros adotados para o comportamento de uma carteira fictícia, em cenários otimistas e pessimistas, a partir de simulações.

O dimensionamento leva em conta o volume de crédito a ser garantido e os fatores mitigadores de risco presentes nestas operações, muitos das quais dependem, inclusive, das definições e condições previstas pelo PlanHab. Por meio de simulações, para uma



carteira fictícia nas condições previstas para a faixa de renda do Grupo 2, foram consideradas as premissas e condições, estimadas em consonância com a realidade experimentada atualmente nos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS, com e sem garantia real, ajustadas aos cenários traçados e, quando possível, à realidade do plano. As premissas adotadas foram as seguintes:

- » Carteira com 40% dos financiamentos sem garantia real, concedidos na modalidade material de construção e 60% dos financiamentos concedidos em outras modalidades, com garantia real;
- » Todos os contratos sem garantia real contribuindo para o Fundo com uma TRC de 0,0025 sobre o valor financiado;
- » 40% do volume de recursos da carteira garantida contratados na faixa de renda não subsidiada, com taxa de juros de 7,5% e com diferencial de juros (1,34%) alocados ao Fundo como receita;
- » Para as premissas e garantias foram adotados os seguintes parâmetros: para todos os contratos foi considerado como subsídio de equilíbrio somente TA;
- » Para todos os contratos, com e sem garantia, foi considerada uma indenização pela perda, em caso de inadimplemento, de 50% da PLD (com garantia) ou do saldo devedor (sem garantia);
- » Para os contratos sem garantia foi considerada uma bonificação com prêmio adimplência para 30% dos contratos, uma perda de 30% da carteira e uma utilização da carência de 3 meses/ano para 20% dos contratos, ficando perdido, sem retorno ao Fundo, 50% desse valor;

- » Para os contratos com garantia foi considerada uma bonificação com prêmio adimplência para 35% dos contratos, uma perda de 10% da carteira e uma utilização da carência de 3 meses/ano para 15% dos contratos.

Com relação às premissas e pressupostos do modelo financeiro, ressalta-se que as simulações efetuadas utilizaram para estimativa dos haveres e obrigações do Fundo e, conseqüentemente, para o seu dimensionamento os pressupostos assumidos pelo PlanHab, como tipos e valores de subsídios concedidos na faixa de renda do Grupo 2; o diferencial de juros, acima dos custos definidos, alocados como receita do Fundo; o custo dos recursos para o agente operador de 4%, entre outros, os quais, caso sejam alterados ou não aprovados exigirão uma revisão das estimativas efetuadas.

É importante registrar que, quando o Fundo for mais precisamente mensurado, o seu dimensionamento e o aporte por parte da União deverão ser ajustados mediante uma revisão nas premissas e garantias oferecidas de forma a reduzir as obrigações do Fundo, como, por exemplo, espaçar o período para aquisição do direito ao bônus adimplência; reduzir o número de prestações passíveis de terem os pagamentos suspensos a cada ano, criar intervalos de tempo para a sua utilização ou diminuir o percentual de ressarcimentos e indenizações, entre outras. O cuidado necessário, neste caso, é com relação ao impacto de cada proposta ou premissa para a eficácia, sustentabilidade e credibilidade do Fundo, a fim de que os Agentes Financeiros se sintam efetivamente atraídos para o sistema e que se obtenha o resultado esperado em termos de financiamentos concedidos, para a faixa de renda pretendi-

da. Ressalta-se, finalmente, o impacto positivo no dimensionamento do Fundo de uma ação institucional, no sentido de permitir o cadastramento, nos serviços de proteção ao crédito, do devedor inadimplente no crédito habitacional.

### Receitas do Fundo

- Aporte inicial originado de recursos orçamentários da União (proporcional ao volume de contratações previstas para o Grupo 2);
- Contribuição dos beneficiários a título de Taxa de Risco de Crédito (TRC), cobrada em função do risco da operação, 0,0025 sobre o valor do financiamento, em todos os contratos sem garantia real (uma redução de mais de 50% em relação à praticada atualmente no FGTS – de 0,005543);
- Diferencial de 1,34% de juros dos contratos de financiamento habitacionais, com recursos do FGTS, para proponentes com renda familiar acima de R\$2.000,00 (Grupo 4) e, também, para saneamento e infraestrutura – subsídio cruzado;
- Eventualmente pode se considerar a cobrança de taxa aos mutuários do SBPE.

### Receitas alternativas complementares

Outras receitas alternativas possíveis, dentro do próprio sistema, para garantir a sua sustentabilidade e reduzir a necessidade de aporte de recursos orçamentários:

- O recolhimento compulsório das importâncias não aplicadas no SFH por descumprimento das exigibilidades. Esta possibilidade geraria uma receita adicional de R\$424,12 milhões em 5 anos;
- Alternativamente à aplicação compulsória por 5 anos tratada no inciso anterior,

poderia ser criada a possibilidade de a instituição financeira penalizada contribuir/ doar recursos para o Fundo;

- Outra fonte de recursos a ser avaliada é o FESA, que conta com um patrimônio de R\$5,8 bilhões e é possível delinear uma expectativa de aporte do FESA na ordem de R\$700 milhões, apurada de forma a assegurar reserva para a sustentação futura dos compromissos do FCVS;
- Instituição de uma tarifa única ou mensal no valor de R\$5,00 a ser cobrada nos financiamentos do SBPE, com valor de avaliação acima de R\$130.000,00 (faixa incentivada) a ser carreada para o fundo como receita;
- Contribuição dos agentes financeiros, equivalente a parcela (ou parte dela) de amortização da 13ª prestação (bonificação do mutuário);
- Doações com isenção fiscal (nos moldes do Fundo da Criança e Adolescente) e outras contribuições e doações possíveis, a serem identificadas.

### Despesas do Fundo

- A indenização de até 50% dos saldos devedores inadimplidos há mais de 360 dias nos contratos sem garantia real;
- A indenização de até 50% da PLD, dos contratos com garantia real (que tende a ser reduzida em vista da baixa quota provocada pelo subsídio complemento);
- O fluxo dos Agentes Financeiros em caso de utilização da carência (suspensão de pagamento) pelo mutuário;
- A responsabilidade financeira pelo ônus adimplência.

## ESTRATÉGIA 6

### Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao G4

As famílias integrantes dos grupos 4 e 5, que têm capacidade plena de tomar um financiamento habitacional, embora compareçam de modo insignificante no déficit acumulado, representam cerca de 19,6% da demanda futura, devendo demandar no horizonte temporal do PlanHab recursos em financiamentos de mais de R\$400 bilhões.

Pelos conceitos adotados no PlanHab, o Grupo 4 enquadra-se nas condições de financiamento do FGTS, enquanto que as famílias integrantes do Grupo 5 obteriam financiamento nas condições do SBPE. As estimativas de recursos para o SBPE apontam, no período, para uma disponibilidade de cerca de R\$590 bilhões, que excede em muito as necessidades do Grupo 5. Por outro lado, a estratégia do PlanHab (Carta Subsídio, Fundo Garantidor, redução do custo do *funding* etc.) está voltada para criar melhores condições para que as famílias dos grupos 2 e 3 possam acessar ao financiamento do FGTS. Se estes expedientes forem bem-sucedidos, o orçamento do FGTS, mesmo que potencializado até o limite da sua sustentabilidade, poderá ser insuficiente para atender à demanda futura.

Nesta perspectiva, onde o SBPE pode ter disponibilidades e o FGTS carência de recursos, propõe-se reforçar os mecanismos de direcionamento de modo a estimular e viabilizar condições de financiamento para

o Grupo 4 com recursos do SBPE, de modo a desonerar parcialmente o FGTS do atendimento deste segmento. A proposta se justifica dado o fato de que o SBPE é um sistema subsidiado, devendo estar submetido aos objetivos da Política Nacional de Habitação, atuando em complementaridade ao FGTS e ser monitorado para gerar os melhores resultados no conjunto do financiamento habitacional.

#### Direcionamento

Para alcançar os objetivos desejados, o direcionamento das aplicações deve ser reforçado de forma alinhada com as necessidades identificadas pelo PlanHab. Seja através da criação de uma subfaixa ou da redução dos atuais limites do SFH, propõe-se a manutenção da atual política de direcionamento, pelo menos a médio prazo. Adicionalmente, propõe-se para esta faixa um teto de custo/taxa de financiamento ajustado para 10,5%. Deve buscar uma simplificação da regulamentação do direcionamento, facilitando o seu entendimento, acompanhamento e publicização, permitindo o controle social sobre o SBPE.

O fator multiplicador atualmente utilizado sobre o financiamento de unidades habitacionais deve ser mantido, porém tornado ainda mais progressivo de modo a incentivar mais fortemente o financiamento de unidades de valor abaixo de R\$80 mil, obedecendo à seguinte fórmula:

$$M_i = 1,6 \cdot [(R\$130 \text{ mil} - V_i) / R\$70 \text{ mil}]$$

para imóveis VA < R\$130 mil

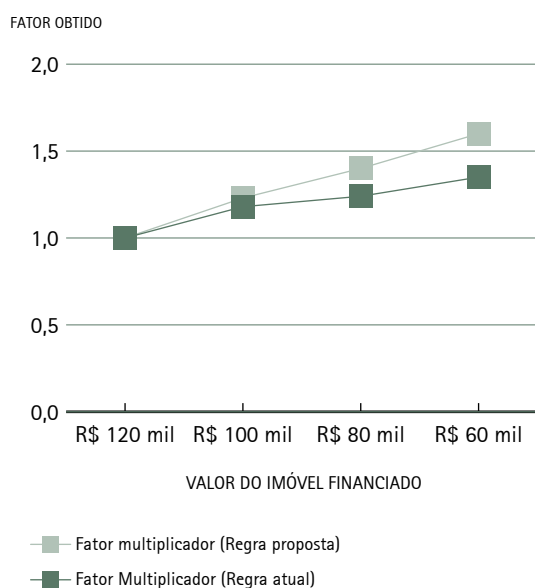
O gráfico 6 demonstra o efeito do novo fator aqui proposto.

O fator multiplicador relativo à redução da taxa passa a ser calculado segundo a fórmula abaixo e para cada 1pt% de redução no custo do financiamento pela taxa média aplicada contratualmente ao longo de todo o prazo de amortização:

$$A_i = 0,9 \times [(R\$130 \text{ mil} - V_i) / R\$70 \text{ mil}]$$

Propõe-se que o fator não seja aplicado quando da redução de taxas por um número determinado de meses (36 meses no mínimo), como estabelece a regra atual, mas sim pela taxa média ao longo da vida do contrato, garantindo uma acessibilidade maior e, principalmente, mais sustentável para o grupo que venha a ser incluído no

Gráfico 6 – Fator multiplicador SBPE



Elaboração: Consórcio Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia

SBPE.

Por fim, ainda sobre os fatores de multiplicação, recomendamos que os aplicáveis hoje que incidem sobre os CRIs e cotas de Fundo de Investimento Imobiliário sejam, de imediato, revogados, com base no entendimento de que esses instrumentos de mercado devem funcionar sem incentivos governamentais subsidiados e tenham como objetivo, ainda, estimular o direcionamento do SBPE para o financiamento das soluções habitacionais para as famílias integrantes do Grupo 4.

### Sistematização, registro e publicização das informações do SBPE

Em relação ao SBPE, o PlanHab propõe, ainda, que o Banco Central passe a coletar junto aos agentes financeiros atuantes no SBPE e a registrar, sistematizar e informar ao MCidades e ao Conselho das Cidades um conjunto de informações fundamentais para o monitoramento da sua atuação e inclusão no Sistema de Informações da Habitação. Dentre as informações a serem publicizadas, podem ser citadas: número de unidades habitacionais financiadas; novas (produção e aquisição) e usadas; por valor de imóvel/avaliação, financiamento e renda da família; por localização; por condições de financiamento (taxas, LTV, prazos); por instituição financeira; saldos do SBPE por faixa de renda por estado; financiamentos à cadeia produtiva da construção civil e em materiais de construção para construtoras e incorporadoras; instituições financeiras e seus percentuais de cumprimento das exigibilidades e utilização dos fatores de multiplicação.



# Eixo

## Arranjos Institucionais

Para o sucesso do PlanHab e a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é essencial que as instituições públicas e demais agentes privados operem sob uma mesma ótica, em torno de conceitos e focos de atuação comuns, por meio de programas e ações articuladas a partir de diretrizes nacionais. É imprescindível que a política habitacional, mesmo sendo desenhada por instâncias governamentais distintas, agregue capacidades e recursos das três esferas e trabalhe de forma conjunta para potencializar o atendimento às necessidades habitacionais, visto que parte significativa das propostas do PlanHab,

em relação ao modelo financeiro de atendimento habitacional e em matéria de política urbana, depende fundamentalmente da iniciativa e da responsabilidade ativa dos agentes públicos nas três instâncias de governo e da ação dos demais agentes para ganhar escala e qualidade.

Em relação à vertente da organização institucional, o PlanHab apresenta estratégias que se desenham a partir da ação do Governo Federal, para dinamizar o desempenho público, superar entraves identificados nos graus diversificados de organização institucional de estados e municípios e cimentar as bases de um sistema nacional articulado e integrado.

### Objetivo geral de arranjos e desenvolvimento institucional

Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

### Estratégias

1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS;
2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas;
4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;
5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;
6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;
7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

## ESTRATÉGIA 1

### Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências em cada nível de governo

Para que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social se consolide como sistema coordenado e articulado é importante que os papéis e as funções dos principais agentes sejam claramente explicitados. A gradual adesão ao sistema que se iniciou nos últimos anos e o trabalho conjunto dos diversos agentes públicos permitirão propor mecanismos para reforçar ou modificar as estruturas que implementarão as propostas-fim do plano, isto é, as propostas de atendimento à população consolidadas nas metas estabelecidas no PlanHab.

A definição de papéis e competências se torna ainda mais importante porque é pressuposto do SNHIS que haja intensa articulação entre as ações nas três esferas de governo, sem a qual não haverá mudanças de escala e qualidade no enfrentamento da questão habitacional no país. É também um dos desafios a ser colocado em prática, considerando as diversidades institucionais existentes e os graus diversificados de desenvolvimento institucional de cada município e estado.

#### Ministério das Cidades

Como gestor do SNHIS, o Ministério das Cidades tem o papel central de Direção e Coordenação do Sistema no âmbito federal, exercendo funções de planejamento, coordenação, gestão e controle do SNHIS. Cabe a ele:

- » **com relação à Política Habitacional:** formular, estabelecer as diretrizes, prioridades e estratégias, compatibilizá-la com as demais políticas setoriais, acompanhar seus resultados e indicar caminhos de correção de rumos para o alcance dos objetivos estabelecidos;
- » **com relação aos instrumentos da Política:** formular, estruturar e institucionalizar os principais instrumentos da política habitacional (conselho, fundo e plano). Estimular a elaboração desses instrumentos no âmbito local, sempre em consonância com os planos diretores;
- » **com relação à implementação da Política:** dar incentivos aos estados e municípios que tiverem promovido a melhoria da gestão habitacional em seus territórios. Capacitar os agentes do SNHIS para exercerem seus papéis e implantarem as propostas do PlanHab. Ampliar a atuação de outros agentes, especialmente as entidades sem fins lucrativos voltadas à promoção de empreendimentos realizados pelo sistema de autogestão;
- » **com relação a recursos financeiros:** definir critérios e regras para sua aplicação, elaborar orçamentos, planos de aplicação e definir metas anuais e plurianuais. É o responsável por induzir a ampliação do volume de recursos e de fontes para financiamento dos programas voltados para HIS, garantindo recursos não-onerosos como fonte propulsora dos programas locais;
- » **com relação à execução das ações:** estabelecer as diretrizes gerais, formular programas e definir os procedimentos

operacionais para a sua implantação, realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados, do ponto de vista físico e financeiro;

- » **com relação à articulação intergovernamental:** desenvolver e coordenar ações que estimulem os estados e municípios a promoverem a estruturação local do Sistema, a começar pelo processo de adesão ao SNHIS e também na efetiva implementação das ações previstas neste Plano;
- » **com relação à informação:** instituir e manter sistema de informações para o cadastro dos beneficiários, a gestão da política e as avaliações que levem às revisões do PlanHab.

Em função da coordenação e gestão do SNHIS, o MCidades tem interlocução qualificada com o subsistema de habitação de mercado e seus agentes, considerando que outros organismos setoriais já exercem importantes funções, como é o caso do Banco Central, que atua como agente fiscalizador das instituições financeiras, e do Conselho Monetário Nacional, que atua como regulador dos aspectos financeiros.

### Estados e Distrito Federal

Os governos estaduais e municipais são considerados responsáveis pela gestão do SNHIS, em sua esfera correspondente, mediante o exercício de funções de planejamento, coordenação, articulação, negociação, monitoramento e avaliação. Cabe aos estados e ao DF:

- » atuar como articuladores das ações do setor habitacional, promovendo a integração entre os planos municipais, es-

taduais e de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação;

- » criar e/ou estruturar órgãos com atribuição específica de formular, implementar, gerir e executar a política habitacional;
- » criar e estimular o bom funcionamento dos conselhos e do fundo estadual e promover o ingresso qualificado dos municípios de sua região no SNHIS, apoiando as administrações locais na criação e estruturação de seus conselhos e fundos e na implantação dos seus programas habitacionais;
- » articular os segmentos e os agentes locais envolvidos na questão habitacional, objetivando ampliar e tornar mais legítima a capacidade de intervenção do poder público;
- » credenciar, de forma complementar à função exercida pelos municípios, as entidades de assistência técnica cujos serviços sejam financiados por recursos do FNHIS e formar, manter e disponibilizar cadastro das entidades credenciadas.

### Municípios

Os municípios têm como papéis:

- » a criação e/ou estruturação de órgãos com atribuição específica de formular, implementar, gerir e executar as políticas habitacionais locais;
- » a articulação com outras políticas setoriais e com demais esferas de governo, uma vez que é no município que as ações devem acontecer de forma articulada;

- a criação e estímulo ao bom funcionamento dos conselhos e fundos locais, alimentando-os com recursos permanentes e crescentes, a partir de ações que melhorem a gestão da arrecadação local de recursos que possam ser aplicados em HIS;
- o estímulo ao ingresso e à habilitação de novos agentes promotores (cooperativas e associações locais), bem como o apoio à sua atuação com capacitação e assistência técnica;
- o credenciamento de entidades de assistência técnica cujos serviços sejam financiados por recursos do FNHIS e a formação, manutenção e disponibilização de cadastro das entidades credenciadas.

Cabe ainda aos governos locais:

- gerar recursos na forma de contrapartidas, complementando e garantindo, com aportes não-onerosos, a política de subsídios;
- promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários existentes a partir de intervenções estruturadas e articuladas a outras políticas sociais e de integração econômica;
- elaborar projetos e promover a construção de moradias, atendendo prioritariamente a população de menor renda (G1);
- identificar beneficiários do programa nacional de subsídio e criar as condições para o cadastramento e para a alimentação da demanda de possíveis beneficiários da concessão de subsídios habitacionais;
- ampliar a atuação dos agentes que promovem empreendimentos realizados pelo sistema de autogestão;
- estruturar e cadastrar escritórios de as-

sistência técnica, para o fornecimento de serviços técnicos financiados com recursos do FNHIS, porém não necessariamente vinculados aos programas habitacionais.

### Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros

O agente operador do SNHIS é a Caixa Econômica Federal, atribuição que lhe foi conferida pela Lei n.º 11.124/05, acumulando também o papel de agente financeiro exclusivo do FNHIS. Ao mesmo tempo, a caixa também atua como agente operador e financeiro do FGTS e como agente financeiro do SBPE, principais fontes de financiamento do Sistema Nacional de Habitação, concomitante às substantivas responsabilidades que já recaem sobre aquela instituição, não apenas do setor habitacional, mas de outros tantos setores governamentais que têm na caixa seu principal operador.

Considerando-se a introdução e incremento ao longo do tempo de novos agentes promotores no SNHIS, a fragilidade institucional dos agentes promotores públicos e o substantivo aumento de recursos para financiamento em todas as fontes previstas para os próximos 15 anos, é necessário que se redimensione as atribuições da Caixa com a introdução de novos agentes financeiros para atuarem no SNHIS. Isto requererá adequações legais, regulamentações e a devida qualificação desses agentes pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Fica claro, no entanto, que, na modelagem proposta de financiamento e subsídio, a Caixa tem experiência acumulada no atendimento às faixas de renda mais baixas e exerce papel específico junto aos dois principais fundos



financeiros do Sistema, o que a torna agente privilegiado no atendimento à população

integrante dos grupos de atendimento G2 e G3.

## ESTRATÉGIA 2

### Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS

Além dos agentes públicos cujo comprometimento é fundamental para alcançar as metas desenhadas neste plano será necessário ampliar significativamente a participação do mercado privado de produção e a atuação de outros agentes não estatais, tais como movimentos sociais, cooperativas, associações de moradores, no atendimento das famílias de baixa renda. A atuação será facilitada pelas medidas destinadas ao financiamento habitacional para a população de menor renda e por medidas visando ao aumento da produção apresentadas no eixo relacionado à cadeia produtiva da construção civil.

#### Setor privado ligado à produção habitacional de HIS

No PlanHab, o setor produtivo privado tem papel de destaque relacionado à produção habitacional, pois a maior parte do atendimento habitacional passa por mecanismos de produção privada e aquisição no mercado imobiliário formal. Para ampliar a atuação como agente do sistema, cuja principal função é a produção habitacional, o segmento privado deverá estruturar-se, reduzir seus custos e conceber produtos e estratégias mais adequadas ao perfil da demanda do mercado de média e baixa renda, de maneira a aumentar a escala de produção do setor,

garantir a qualidade dos produtos oferecidos e a adequação dos novos empreendimentos ao tecido urbano já existente. As propostas para dinamizar o setor estão apresentadas no item específico deste Plano, sobre a cadeia produtiva da construção civil.

#### Entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional de interesse social

A ampliação da capacidade de atendimento do SNHIS também passa pelas entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional de interesse social. É uma forma inclusive de valorizar a demanda organizada a partir de processos que privilegiam a autogestão. Para tanto, o setor público deverá passar a apoiar diretamente a disseminação desses agentes públicos não estatais no SNHIS. Nesse sentido, é importante construir uma regulamentação e uma normatização complementares em que estejam definidos: os atributos que 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 Caixa Econômica Federal; 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. Além disso, é importante promover uma adequação da lei que regulamenta a atuação de cooperativas para o caso específico do provimento habitacional.

### Entidades profissionais, de pesquisa e acadêmicas

O setor técnico, universidades e entidades profissionais cumprem função importante no desenvolvimento de conhecimento sobre as diversas dimensões da questão habitacio-

nal, de técnicas e de produtos apropriados para enfrentar as carências e desafios de uma produção adequada ao perfil da população. É fundamental a interação do setor público com universidades e centros de pesquisa para suprir uma série de informações inexistentes no momento da formulação deste plano. Importante também a interação com o setor técnico, junto ao qual deverá ser articulada a criação de uma rede de instituições tecnológicas, que contribuirão no Sistema, tanto para o estabelecimento de padrões técnicos para a utilização dos diversos insumos da produção habitacional (mão de obra, projetos, materiais e métodos construtivos) como para a assistência técnica à gestão e produção.

## ESTRATÉGIA 3

### Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos de habitação

A função de controle social e canais de participação da sociedade civil organizada em segmentos é protagonizada no SNHIS pelo Conselho das Cidades, pelos conselhos que respondem pelas principais fontes de recursos nacionais (Conselho Curador do FGTS e Conselho Gestor do FNHIS) e pelos conselhos gestores dos fundos locais.

#### Conselho das Cidades

A possibilidade de negociação instituída no âmbito do ConCidades será crucial para a tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, tanto as que dizem respeito a este plano como para que aconteça a necessária articulação com as políticas de saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial. O Plano Nacional de Habitação será apreciado pelo ConCidades,

tendo em vista as inúmeras propostas ora apresentadas, que resultarão em uma série de alterações na dinâmica atual da política habitacional e transmitirão seus efeitos na elaboração de novas estratégias a serem viabilizadas pela Secretaria Nacional de Habitação; repercutirão ainda nas ações de outros órgãos públicos afetos à política de desenvolvimento urbano. Estratégica para a implementação das ações do PlanHab é a estreita articulação do ConCidades com os conselhos das principais fontes de recursos do sistema, isto é, CGFNHIS e CCFGTS. Tanto as diretrizes da política, as propostas e metas do plano como o volume e foco de aplicação dos recursos passam por essas instâncias colegiadas de aprovação e controle.

Outra função importante relacionada à articulação intergovernamental passa pela instância do ConCidades. É fundamental que se

constitua um novo ambiente que congregue os gestores governamentais – e que não concorra com as atribuições do Conselho das Cidades, mas, ao contrário, que se apoie nele, visando 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. Cabe ainda ao Conselho das Cidades, como integrante da estrutura do Ministério das Cidades, coordenar a articulação entre os Conselhos das demais esferas governamentais. Esta questão se tornará cada vez mais relevante na medida em que estados e a totalidade dos municípios cumpram os requisitos de adesão ao SNHIS e tenham seus conselhos locais em plena atividade deliberando sobre questões com repercussões nos três âmbitos de governo.

Também é importante e recomendável para a implementação deste plano a articulação entre o ConCidades e os conselhos definidores de outras políticas setoriais, tanto aquelas voltadas às questões sociais, que

têm por foco de ação a mesma parcela de população do SNHIS, quanto as relacionadas às políticas que têm interface com a política habitacional, como a ambiental.

Da mesma maneira, esse modelo deverá ser reproduzido nos conselhos estaduais, nos quais os representantes dos governos dos estados e dos municípios devem articular-se em um ambiente de pactuação de compromissos, responsabilidades e metas, considerando-se o papel estratégico e insubstituível desses agentes no atendimento à população de menor renda, congregada no Grupo 1 de atendimento, que, além da precariedade habitacional, é considerada de alta vulnerabilidade social e necessita de ações focadas que integrem todas as políticas sociais.

### Conselho do FNHIS e FGTS

Os Conselhos do FNHIS e do FGTS são corresponsáveis na implementação dos objetivos do PlanHab, pois deliberam sobre a alocação de recursos das principais fontes da política de HIS. Fica evidente também a capacidade dos recursos do FNHIS em alavancar os do FGTS, permitindo o uso pleno dos seus recursos na habitação. Esse desenho promove, de modo gradual, alterações nas prioridades atuais, necessitando, inclusive, de alterações normativas.

### Conselhos locais

A constituição dos conselhos locais e a implementação de suas atividades de forma regular representam importante elo para a concretização e para a extensão do SNHIS. É importante que o gestor nacional do sistema oriente os entes subnacionais sobre as funções dos membros dos conselhos locais e dos gestores de fundos e os capacite para

exercer essas funções. Entre as atribuições, salientam-se:

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

- distribuição dos recursos do fundo;
- aprovar as programações financeiras e 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.

## ESTRATÉGIA 4

### Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana

O modelo operacional do FNHIS deve evoluir de tal maneira que permita a concretização dos fundamentos da PNH, dentre os quais a descentralização é, do ponto de vista operacional, o mais relevante. Considera-se que o principal instrumento de descentralização é o repasse de recursos fundo a fundo, a ser alcançado em um processo de médio e longo prazos, em que os agentes locais assumam a responsabilidade pelo uso dos recursos, nos moldes de outras políticas sociais, de forma menos burocrática possível. O Índice de Capacidade Institucional e de Gestão Urbana permite verificar a evolução das condições institucionais e a aplicação de instrumentos da política habitacional, fundiária e urbana por parte dos agentes promotores públicos, que poderiam conseguir maior acesso aos recursos federais na medida em que se qualificassem. A partir de sua implantação, os critérios de distribuição de recursos federais de subsídio estariam associados a este índice e não mais a indicadores parciais como quantidade de população e quantidade de déficit habitacional. Propõe-se o seguinte procedimento:

- avaliação de capacitação institucional de

agentes promotores/executores e da inclusão de instrumentos de política urbana essenciais para a consecução da política habitacional por meio do Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana. Esse instrumento teria a função inicial de pontuar e criar uma sistemática para a alocação de recursos de subsídios. Em um segundo momento, à medida que os estados e municípios aprimorem sua participação no SNHIS, será um instrumento que permitirá graduar a descentralização de recursos e projetos;

- estabelecer, a partir da pontuação atribuída aos estados e municípios, patamares de desenvolvimento institucional, categorizando-os como de gestão básica, semiplena e plena, que corresponderão aos diferentes estágios de autonomia de gestão dos recursos do FNHIS;
- definir percentuais adicionais de distribuição de recursos em função da evolução pretendida;
- definir incentivos para os estados em função dos resultados alcançados pelo conjunto dos municípios de seu território e de sua evolução.



## Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana

Tem como objetivo avaliar a capacidade institucional e eficiência na implementação da política pelos agentes executores locais do SNHIS. Inicialmente, tem a função de pontuar e criar uma sistemática para a alocação de recursos de subsídios. Em um segundo momento, permitirá graduar a descentralização de recursos e projetos.

A pontuação é resultado de um índice composto por dois grupos de indicadores. Os que avaliam as condições de gestão do ente federado e os que avaliam a política habitacional, a existência e aplicação de instrumentos voltados à regularização fundiária e destinados a ampliar a terra para habitação de interesse social.

### **Indicadores que avaliam a institucionalização do setor de habitação.**

Verifica-se a existência de órgão responsável pela formulação, gestão e coordenação da Política Habitacional Local. Existência de programas, projetos ou ações específicas de HIS. Existência de pessoal técnico qualificado e infraestrutura tecnológica do órgão responsável pelo setor habitacional. Existência de cadastro de beneficiários e qualidade da informação.

### **Indicadores que aferem o campo de atuação dos conselhos locais gestores do fundo de HIS.**

Avalia-se a composição do conselho; a frequência de sua convocação, conteúdos de deliberação, tais como fixação de critérios para a priorização de linhas de ação; alocação de recursos e atendimento dos beneficiários; aprovação de orçamentos e planos de aplicação de recursos; entre outros.

### **Indicadores que avaliam a política habitacional e gestão do plano local.**

Avalia-se a existência de diagnóstico habitacional; estágio de implementação da política de habitação; existência de contratos e convênios com MCidades; execução e avaliação de projetos e articulação com as demais políticas sociais nas estratégias de atendimento aos grupos mais vulneráveis.

### **Indicadores de Gestão de Política Urbana e Fundiária.**

Avalia-se no PLHIS os instrumentos de política urbana e fundiária, tais como ZEIS, dimensionamento da quantidade de terra para atender a demanda habitacional no PLHIS, instrumentos de regularização fundiária.

### **Indicadores que medem a capacidade de financiamento local.**

Afere-se a existência de recursos captados localmente: cobrança de IPTU; relação entre PIB e arrecadação própria e execução na despesa com habitação.

## ESTRATÉGIA 5

### Capacitar os vários agentes do SNHIS

A implementação do Sistema Nacional de Habitação e a correspondente assunção das novas funções e papéis pelo Estado – e, ainda, a introdução de novos atores na promoção habitacional e na assistência técnica – exigirão não apenas a alocação de maior quantidade de profissionais, como também de quadros com perfis específicos. Considerando que a capacitação e a assistência técnica dos agentes serão pontos críticos de sucesso para a melhoria da sua capacidade na produção de soluções de moradias e para a efetividade do SNHIS, cabe ao MCidades/SNH desenvolver estratégias e garantir recursos para apoiar:

- » Atividades de autoconstrução dos grupos de renda mais baixa, aumentando seu acesso aos fatores de produção;
- » Programas estruturados de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários;
- » Estados e municípios na construção e implementação de suas políticas, planos, programas e projetos;
- » Conselhos locais para ampliar a efetividade de participação e controle social;
- » Fortalecimento e estruturação de cooperativas e organizações não-governamentais, voltadas à promoção de projetos habitacionais para a população de baixa renda em sua montagem, viabilização e execução e na organização de grupos;
- » Fortalecimento da direção central do

SNHIS, permitindo que se estruture para gerir o sistema e para apoiar institucionalmente os demais agentes.

Atualmente, o MCidades atua alocando recursos para assessoria técnica associada aos programas de urbanização, regularização fundiária e autogestão e, ao mesmo tempo, promove ações de desenvolvimento institucional e capacitação.

Este Plano propõe:

- » Programa de capacitação e qualificação dos agentes promotores, de conselheiros e equipes técnicas locais para atuação no SNHIS, abrangendo os seguintes temas:
  - » gestão do SNHIS, recursos, programa e projetos;
  - » produção habitacional (qualificação para a elaboração de projetos de intervenção, execução de obras e certificação de empresas);
  - » urbanização de assentamentos precários.
- » Recursos para infraestrutura tecnológica visando à coleta de informações referentes ao cadastro de beneficiários, gestão de projetos e informações relacionadas ao monitoramento e avaliação;
- » Programa de assessoria técnica associada ao financiamento para material de construção e à autopromoção da moradia. Escritórios locais que atendam à escala de demanda prevista no PlanHab podem ser criados a partir de uma parceria com universidades, ONGs e poder público local, com apoio das entidades de classe.

## ESTRATÉGIA 6

### Instituir o Sistema de Informações da Habitação

Um dos pontos nevrálgicos da implementação do SNHIS e da política de subsídios consiste na identificação e cadastramento da demanda com direito ao atendimento e ao benefício do subsídio habitacional, ação que repercute na operação e na qualidade de gestão de todo o processo.

No entanto, a necessidade de informações para a gestão da política habitacional é bastante abrangente e não se restringe apenas ao momento cadastral. Para atender a essas necessidades, apresenta-se uma proposta baseada na utilização do CadÚnico do Governo Federal e na criação de um sistema informatizado unificado voltado às políticas habitacionais – Sistema de Informações da Habitação –, sustentado por três pontos:

- » **cadastro** dos indivíduos e famílias alvo das ações direcionadas ao acesso a moradia;
- » **gestão** das políticas habitacionais coordenadas pelo Ministério das Cidades;
- » **avaliação e monitoramento** das políticas habitacionais implementadas.

O formato atual do CadÚnico contemplaria a execução da etapa inicial de inserção de dados cadastrais dos beneficiários. Para a gestão dos benefícios concedidos, principalmente no que tange ao objetivo de evitar duplicidades de benefícios, à manutenção dos dados cadastrados e demais informações necessárias para a gestão, avaliação e monitoramento, propõe-se a criação de um novo sistema informatizado – Sistema de Informações da Habitação – alocado no Ministério das Cidades.

Uma vez implementado, esse novo sistema se tornará uma ferramenta importante para a gestão das informações da política habitacional, pois seu desenho permitirá que venha a contemplar uma ampla gama de relacionamentos entre o cidadão e o poder público, comunicando-se também com outros sistemas já existentes, a exemplo do CadÚnico e do Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT).

Além das informações contidas no CadÚnico, a serem migradas e acessadas a partir de rotinas de transferência de dados, o Sistema de Informações proporcionará a gestão de benefícios de interesse social provenientes das seguintes fontes de recursos: Orçamento Geral da União (OGU), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), entre outras.

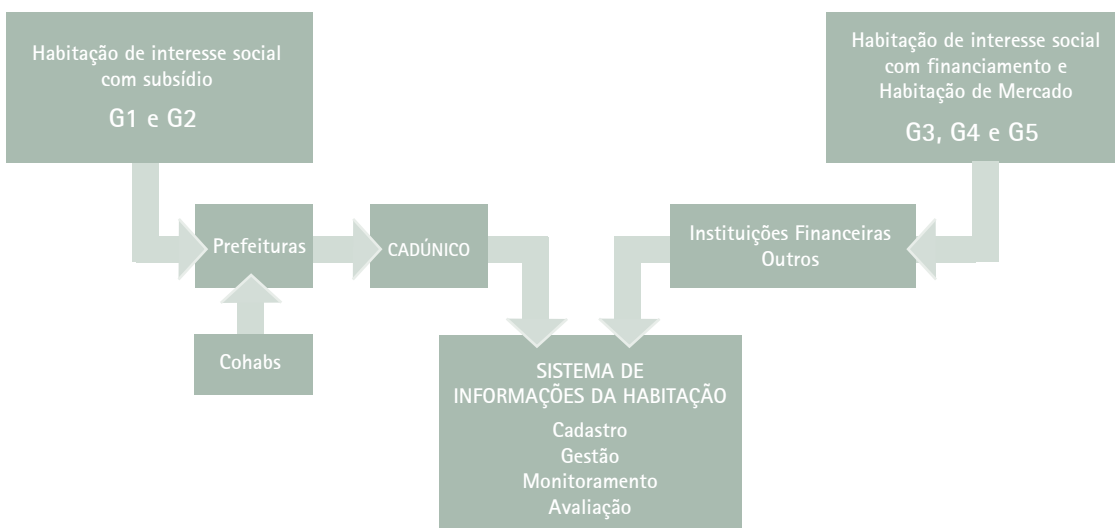
Além de tratar das políticas habitacionais de interesse social que recebem algum subsídio (atendimento aos grupos 1 e 2) e que, portanto, deverão se cadastrar no CadÚnico, o Sistema de Informações também atuará junto aos grupos de atendimento 3, 4 e 5, ou seja, Sistema de Habitação de Interesse Social com financiamento e o Sistema de Habitação de Mercado. Neste caso, a entrada de dados não será via CadÚnico, mas realizada diretamente no Sistema de Informações (e enquanto o novo cadastro não estiver operativo, no CADMUT, como acontece atualmente). A alimentação dos

dados cadastrais e demais informações necessárias deverá ser feita pelos agentes executores do subsistema de habitação de mercado (instituições financeiras, COHABs etc.). Desta maneira, o SISHAB possibilitará a gestão tanto do subsistema de habitação de interesse social como também do subsistema de habitação de mercado.

A alimentação deste Sistema será realizada pelos municípios via CadÚnico, pelos Agentes Financeiros e gestores do Ministério das

Cidades. Uma vez dentro de um mesmo banco de dados será possível obter diversas informações:

- » perfil do público atendido;
- » recursos alocados e características do atendimento;
- » tipos de empreendimento e obras financiadas;
- » caracterização das operações financeiras;
- » entre outras.



## ESTRATÉGIA 7

### Criar um sistema de monitoramento e avaliação

A montagem do Sistema de Informações da Habitação permitirá que se agregue em um só banco de dados as principais informações necessárias ao desenvolvimento de uma política de habitação alimentada pelas ações nos três âmbitos de governo. Parte desses dados deve subsidiar indicadores para o acompanhamento das ações, para a avaliação de resultados e para suprir a necessidade de revisões periódicas do PlanHab. No entanto, algumas rotinas de avaliação podem necessitar de instru-

mentais qualitativos que não fazem parte do tipo de informações contidas em um banco de dados.

Propõe-se que a avaliação da implementação do PlanHab seja objeto de contratação de uma consultoria específica e que se baseie na metodologia do Marco Lógico. A metodologia, em seu desenho, deve ensejar a transparência e a precisão das informações, contribuindo, assim, para uma melhor comunicação, para a gestão da política de habitação e para a correção de rumos do Plano.



# Eixo

## Estratégias Urbano-fundiárias

A questão da habitação é, fundamentalmente, um problema urbano. Além de não ser possível produzir moradias sem uma base fundiária, o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial, mobilidade e saneamento.

Dado o caráter especulativo da apropriação privada, a escassez relativa da terra apta para a moradia e os impactos urbanos e ambientais da sua localização, o equacionamento das necessidades habitacionais exige a estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso a terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políti-

cas que alterem a maneira como as cidades brasileiras têm se desenvolvido.

Em geral, as leis urbanísticas destinam um grande percentual do território para os produtos imobiliários de alta e média renda, em detrimento da habitação popular. A regulação é omissa ou destina parcelas ínfimas do solo urbano aos mercados populares, dificultando e encarecendo o acesso a terra para HIS, o que gera assentamentos precários. O equacionamento das necessidades habitacionais exige que este processo seja estancado, sob pena de ver os subsídios transferidos para a especulação imobiliária. Por isso, os aspectos urbanos e fundiários são estratégicos no PlanHab, cabendo aos municípios um papel essencial para o sucesso da proposta.

### Objetivos gerais

- Garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab.
- Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda .

### Estratégias

1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000;
2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;
3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União;
5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;
6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;

## ESTRATÉGIA 1

### Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000

O Projeto de Lei 3.057/2000, que versa sobre a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal 6.766/79), estabelece normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. O PL deve passar por algumas alterações para que possa conter instrumentos que garantam oferta quantitativamente maior e qualitativamente melhor de terra urbanizada para a implementação de habitação de interesse social adequada à demanda existente no país e garantir um adequado processo de regularização fundiária. Embora o PL contenha um capítulo específico que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, algumas modificações em relação a este aspecto são necessárias.

Considerando que a provisão de lotes urbanizados e legalizados é um dos principais produtos habitacionais destinados à população de baixa renda, sobretudo nos municípios de menor dimensão, a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano tem um caráter estratégico, pois poderá gerar um impacto importante na produção de lotes urbanizados e na regularização dos irregulares, aspecto de grande importância, pois, assim, ela pode se tornar uma garantia real, viabilizando financiamentos para a melhoria da moradia popular. Os mais importantes aspectos a serem considerados estão explicitados a seguir.

#### Obrigatoriedade de percentual de unidades para habitação de interesse social nos novos loteamentos urbanos associados ou não a edificações

Atualmente, a Lei 6.766/1979 determina que no mínimo 20% da gleba seja destinada ao sistema viário, 10% para uso institucional e 5% para áreas verdes, sendo omissa em relação à terra para HIS. Propõe-se que todos os empreendimentos habitacionais destinados à alta e média renda, incluindo condomínios urbanísticos e empreendimentos destinados à segunda moradia, devam obrigatoriamente destinar um percentual da gleba para a produção de Habitação de Interesse Social. Os tipos de empreendimentos e percentuais da gleba destinados para HIS deverão ser definidos em lei federal.

As partes da gleba destinadas para HIS poderão ser doadas ao Poder Público ou permanecer como propriedade privada, porém vinculadas a empreendimentos de HIS realizados por agentes privados ou comunitários. Esses empreendimentos de HIS, públicos ou privados, podem ser feitos na mesma gleba ou em terreno urbano com localização e condições de ocupação adequadas.

#### Plano de Expansão Urbana como condição para a extensão do perímetro urbano

Deve constar na revisão da Lei Federal 6.766/79 a obrigatoriedade de elaboração de Planos Urbanísticos de Expansão Urbana

(subordinados ou integrantes ao Plano Diretor) pelo Poder Público municipal em qualquer extensão legal de perímetro urbano e antes da abertura de qualquer novo loteamento que se encontre em uma zona de expansão urbana. Estes planos devem definir, no mínimo, um sistema viário principal básico, a localização de equipamentos e as formas e usos permitidos, considerando as características ambientais da área e o desenvolvimento econômico do município. Nesses planos de expansão pode-se determinar, entre os usos previstos, um percentual obrigatório de áreas definidas para HIS como parte das obrigações urbanísticas do loteador. Os planos urbanísticos de expansão urbana devem dimensionar o repartimento dos custos e benefícios da urbanização, incluindo não apenas os recursos e as terras para a implantação do sistema viário e equipamentos comunitários, mas também para a produção de HIS. Municípios sede de projetos estratégicos, tais como hidroelétricas e outra infraestrutura para a produção, ou que recebam *royalties* por riquezas exploradas em seu território devem, obrigatoriamente, incluir o planejamento de sua expansão e a definição de áreas para HIS.

Pretende-se evitar processos de parcelamento do solo urbano gleba a gleba que geram tecidos urbanos fragmentados, com desperdício de áreas públicas inadequadas para implantação de equipamentos comunitários e dificuldades de provisão de infraestrutura adequada por parte da gestão municipal. A Lei 6.766/79, com sua visão privatista (gleba a gleba) e rentista (percentuais fixos de doação de terras, sem relação

com os diferentes sítios urbanos e situações municipais quanto às necessidades de infraestrutura e equipamentos), tem incidido de forma negativa, tanto no processo de expansão das cidades quanto na disponibilização de terras para HIS.

### Integração entre a legislação ambiental e urbanística

O PL 3.057 precisa considerar a integração entre as legislações ambientais e urbanísticas nos aspectos que dizem respeito à produção de novos parcelamentos e regularização de parcelamentos existentes, integrando, inclusive, os licenciamentos de empreendimentos de forma a agilizar os processos de aprovação. As gestões ambientais e urbanísticas que incidem sobre os mesmos territórios são muitas vezes contraditórias. Há regras que não dialogam entre si, agravadas pela existência de esferas de controle e fiscalização verticalizadas, correspondentes a cada um destes setores. Tais esferas de controle exercem, por meio de suas gerências e superintendências regionais, muitas vezes conflitantes, o poder de gerir o mesmo espaço urbano. Porém, continuam os ciclos de expansão periférica e de ocupação das áreas ambientalmente frágeis com efeitos perversos para o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental. Propõe-se estabelecer um novo marco regulatório urbanístico e ambiental único que trabalhe com toda a diversidade do território brasileiro e reflita sobre modelos de ocupação urbana do território que dialoguem com esta diversidade.

### A competência preponderante do município para legislar sobre regularização fundiária

O PL 3.057 deve dispor de forma clara que a competência para o estabelecimento das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e edificação para fins de regularização fundiária é do município, que deverá ser respeitada pelos agentes e órgãos públicos dos demais entes federativos. O município é o principal ente federativo para tratar da política urbana de acordo com o pacto federativo, o que foi reforçado pelo Estatuto da Cidade, que atribui ao Plano Diretor tratar da política e dos instrumentos de regularização fundiária, e a atual Lei do Parcelamento do Solo atribui à Prefeitura Municipal ou Distrito Federal a competência para regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem atender as determinações do licenciamento do Poder Público.

### Tratamento diferenciado para novos parcelamentos e para regularização fundiária

O PL 3.057 precisa conter um tratamento diferenciado entre as normas que tratam dos critérios, exigências, do processo e procedimento, dos instrumentos para a promoção de novos parcelamentos do solo urbano e as normas que tratam da regularização fundiária de interesse social de assentamentos urbanos que se caracterizam como parcelamentos informais, irregulares ou clandestinos.

A lei, para ter eficácia, não pode estabelecer os mesmos critérios e exigências para a implantação de um novo parcelamento do solo

e para a regularização fundiária de interesse social de parcelamentos do solo consolidados. Por exemplo, não pode exigir o mesmo tamanho de lote mínimo, o mesmo percentual de área destinada a uso público ou de uso comum como equipamentos públicos e comunitários, o mesmo percentual para as vias públicas.

### Adoção de regimes especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social

O PL 3.057 deve adotar como diretriz da regularização fundiária de interesse social a constituição pelos municípios de regimes normativos especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social ou, quando for o caso, por meio dos planos de regularização fundiária de interesse social, para as situações no qual a localização e característica do assentamento urbano de interesse social, objeto da regularização fundiária, apresente sobreposições ou conflitos entre legislações urbanas, ou entre a legislação urbana e a legislação ambiental. As normas urbanísticas e ambientais estabelecidas nestes regimes especiais devem prevalecer sobre as demais legislações urbanas e ambientais como forma de eliminar os entraves e obstáculos existentes, em especial para o licenciamento urbanístico e ambiental integrado para fins da regularização fundiária dos assentamentos urbanos de interesse social. Os conteúdos básicos a serem observados são os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para fins de regularização do parcelamento; os padrões de habitação e edificação e os percentuais e critérios específicos para a regu-



larização das vias de circulação, das áreas destinadas a uso público ou de uso comum, e dos equipamentos urbanos e comunitários.

Esta medida é necessária para eliminar um dos principais obstáculos e entraves dos processos de regularização fundiária de interesse social, que é a existência de diversas legislações urbanas e ambientais da União, dos estados e dos municípios que estabelecem normas contraditórias de uso e ocupação do solo para uma mesma área com assentamento urbano de interesse social. Estas legislações ou normas conflituosas praticamente impedem o licenciamento urbanístico e ambiental destes assentamentos para fins de regularização fundiária. O caso mais comum é o conflito existente entre a legislação ambiental que considera áreas urbanas consolidadas ocupadas por favelas, ou outros tipos de assentamentos de população de baixa renda ou tradicional, como área de preservação permanente.

### Obrigação da iniciativa do poder público de promover a regularização fundiária de interesse social

O PL 3.057 deve prever as situações nas quais o Poder Público tem a obrigação de tomar a iniciativa na regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares de interesse social localizados em áreas públicas de domínio da União, estados, municípios e Distrito Federal, vinculados a planos e programas coordenados por estas instâncias de governo, considerados como consolidados, que tenham direitos reais constituídos, como, por exemplo, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia, ou definidas como Zonas Especiais de Interesse Social pelo Pla-

no Diretor ou lei municipal para fins de regularização fundiária de interesse social.

No caso da regularização fundiária de assentamento urbano de interesse social localizado em áreas particulares, nos quais os posseiros tenham direitos reais constituídos através do usucapião urbano ou ordinário, prever que o Poder Público tem a obrigação de prestar ou viabilizar serviços de assistência técnica e jurídica e social para a população de baixa renda.

### Iniciativa de entidades civis para promover a regularização fundiária de interesse social

O PL 3.057 deve prever o direito de iniciativa de solicitar, exigir ou, quando for o caso, de promover a regularização fundiária de interesse social às pessoas ou suas organizações criadas legalmente que tenham direitos reais constituídos nos assentamentos urbanos de interesse social, seja em razão de atenderem os requisitos legais de posse de área urbana, para fins de reconhecimento do direito à moradia ou da propriedade (no caso de área urbana particular), ou por terem adquirido lotes urbanos ou unidades habitacionais.

Essa revisão deve prever o direito de iniciativa para os beneficiários da regularização fundiária de forma individual ou coletiva. Este direito deve ser reconhecido às associações de moradores da comunidade ou de cooperativas habitacionais, regularmente constituídas, com personalidade jurídica, com autorização expressa de seus representantes, bem como para associações civis sem fins lucrativos que tenham como atribuição estatutária prestar serviços e promover me-

didadas administrativas, jurídicas e judiciais para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social.

### Contrapartidas da regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda

O PL 3.057 deve tratar da regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda, que deve ser onerosa, com cobrança de contrapartidas urbanas. Além de ser prevista a aplicação da outorga onerosa de alteração do uso do solo, prevista no Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária destes assentamentos, os recursos financeiros, assim como as áreas urbanas obtidas neste processo, devem ser destinados para a produção habitacional ou para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social.

### Simplificação do registro da regularização fundiária

O PL 3.057 deve estabelecer normas para simplificar as exigências e os procedimentos para o registro público de imóveis públicos ou privados objeto de processos de regularização fundiária de assentamentos

urbanos de interesse social. A adoção dos institutos da demarcação urbanística prevista na legislação federal que versa sobre a regularização fundiária de imóveis da União (Artigo 6º da Lei Federal nº 11.481/2007) e da legitimação de posse atendem este objetivo. As principais alterações são as seguintes: devem ser eliminados os entraves para a abertura da matrícula da área urbana objeto da regularização; reduzidas as exigências de documentação para instruir o processo do registro do imóvel e simplificado o registro dos títulos jurídicos.

A lei deve assegurar, ainda, a gratuidade, já prevista na legislação federal, dos registros de regularização fundiária de interesse social, assim como da lavratura da escritura pública e do primeiro registro de direito real constituído em favor do beneficiário da regularização fundiária de interesse social. Estas medidas devem ser aplicadas no tratamento da regularização fundiária de interesse social de modo a reduzir os custos dos processos desta modalidade de regularização fundiária, bem como para viabilizar a regularização plena com o registro dos parcelamentos do solo e dos títulos dos direitos reais nos Cartórios de Registros de Imóveis.

## ESTRATÉGIA 2

### Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso a terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana

O Estatuto da Cidade contém vários instrumentos urbanísticos que podem contribuir para a disponibilização de terra para produção de HIS nos municípios, tais como o

estabelecimento de ZEIS, de parcelamento, edificação e utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, entre outros. Não se recomenda nenhuma modificação no

Estudo da Cidade nesta fase crucial para a implementação dos planos diretores, mas a adoção de estímulos para que os municípios apliquem e implementem estes instrumentos no âmbito municipal de forma articulada com a política habitacional e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Na medida em que esta iniciativa depende fundamentalmente do poder local, o PlanHab prevê que os municípios que utilizarem os instrumentos urbanísticos adequados para ampliar o acesso a terra urbanizada sejam pontuados positivamente no Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana (ver Eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional), o que lhes dará condições privilegiadas para acessar recursos do FNHIS.

Os principais indicadores urbanos que seriam utilizados na pontuação do município na aferição deste índice, nos aspectos voltados para facilitar o acesso a terra urbanizada e bem localizada, seriam os seguintes:

- » Implementação de Instrumentos urbanísticos para combater a especulação com imóveis ociosos, como parcelamento, edificação e utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com título da dívida pública; sanção sobre imóveis não utilizados e subutilizados localizados em áreas bem servidas por infraestrutura; consórcio imobiliário etc;
- » Criação de mecanismos e instrumentos capazes de gerar a constituição de "reservas" fundiárias para HIS, compatível com a demanda de terra para o mercado de habitação popular calculada nos PLHIS para o seu horizonte temporal,

como a adoção no zoneamento municipal de ZEIS em áreas desocupadas; a definição de porcentagens mínimas para HIS em novos parcelamentos; estímulos fiscais para empreendimentos que gerassem unidades de HIS em localizações consolidadas etc.;

- » Intervenções de reparcelamento do solo em vazios urbanos ou de reocupação de imóveis subutilizados localizados em áreas consolidadas, como centros urbanos, pátios industriais, regiões portuárias e ferroviárias degradadas, particularmente nos municípios A, B, C, D, E, que contemplem a produção de HIS. Estas intervenções podem conter percentuais de obrigatoriedade de destinação para HIS, estimulando o uso destas áreas privilegiadas pela população de menor renda. O aproveitamento do terreno com altas densidades populacionais deve compensar os valores elevados destas áreas;
- » Inclusão de várias formas de propriedade como modalidades aceitas pelo SNHIS, tais como a concessão do direito real de uso, o direito de superfície, locação social, entre outras;
- » Adoção de Planos de Expansão Urbana, com previsão de áreas para HIS, como condição para a extensão do perímetro urbano: a fim de reverter a lógica usual de expansão dos perímetros urbanos dos municípios sem planejamento;
- » Localização dos projetos de habitação de interesse social, sua proximidade com as regiões bem dotadas de emprego, assim como sua qualidade arquitetônica e urbanística.

## ESTRATÉGIA 3

### Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) são estratégicos para planejar as ações necessárias para garantir o acesso a terra urbanizada para HIS, assim como para implementar a regularização fundiária e urbanística. Além do conteúdo mínimo já definido em resolução, outros aspectos são fundamentais na estratégia urbana e fundiária do PlanHab.

#### Dimensionamento da quantidade de terra necessária para a produção de HIS

Para garantir uma oferta de terra compatível com a demanda de HIS nos municípios brasileiros, no horizonte temporal definido pelo PlanHab e a custos compatíveis com os previstos nas premissas das suas metas, os municípios precisam dimensionar a quantidade de terra que será necessária para atender à demanda habitacional, por faixa de renda. Esta quantificação deve ser calculada na elaboração dos PLHIS, especialmente nos municípios que apresentam expansão econômica e demográfica, classificados, no âmbito do PlanHab, na tipologia dos municípios como categorias A, B, C, D, E, F e I, onde o componente valor da terra urbana e sua disponibilidade têm maior incidência sobre os custos finais. Esta quantificação deve ser feita a partir da seguinte matriz:

- Quantificação da demanda habitacional por faixas de renda no município;
- Definição das tipologias habitacionais mais adequadas, dentro do elenco de produtos habitacionais compatíveis com as tipologias de municípios;
- Dimensionamento da quantidade de terra necessária para habitação, considerando os Grupos de Atendimento e as tipologias habitacionais;
- Quantificação da infraestrutura necessária para esta demanda.

A partir desta quantificação, torna-se possível definir políticas fundiárias e leis de uso e ocupação do solo, como o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social que reservem os percentuais corretos de território para HIS, em situações adequadas do ponto de vista urbanístico e de infraestrutura.

Nas Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, em se constatando a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente, o dimensionamento deverá ser feito de maneira articulada, se possível em planos estaduais ou metropolitanos onde se possa ter uma visão do território regional como um todo e planejar o dimensionamento das terras necessárias na região para HIS.



## Regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Os PLHIS devem adotar um conjunto de ações que permitam ao município planejar e implementar o processo de regularização fundiária. Dentre elas, uma das mais importantes é elaborar um inventário – incluindo identificação, mapeamento e demarcação – de assentamentos urbanos e rurais, públicos e privados, de interesse social ou de média e alta renda passíveis de regularização fundiária, que deve conter:

- » Definição das tipologias de assentamentos que devem ser objeto de regularização fundiária;
- » Quantificação e dimensionamento dos assentamentos que devem ser objeto de regularização fundiária;
- » Quantificação da infraestrutura necessária para promover a regularização fundiária destes assentamentos;
- » Identificação dos imóveis urbanos que apresentem alguma situação de conflito fundiário urbano;
- » Identificação dos imóveis públicos (municipais, estaduais e da União) que foram objeto de regularização fundiária de interesse social e de seus beneficiários.

Além disso, é essencial que os PLHIS estabeleçam uma estratégia para garantir a regularização fundiária no município, incluindo:

- » Ações e medidas para o desenvolvimento da política e aplicação dos instrumentos de regularização fundiária de interesse

social, particularmente os previstos no Estatuto das Cidades e na Medida Provisória 2.220/2001, pelos Estados e Municípios;

- » Ações e medidas para o desenvolvimento da política de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos com base na elaboração de um inventário contendo um mapeamento dos conflitos fundiários urbanos existentes;
- » Ações de capacitação para equipes técnicas, entidades da sociedade civil e comunidades para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária;
- » Prestação de serviços de assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, para fins de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

## PLHIS como um dos indicadores do Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, condição obrigatória para a adesão ao SNHIS, devem ser avaliados, particularmente nos aspectos abordados nesta estratégia, para constarem como um dos indicadores no Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana, estimulando os municípios a adotarem e implementarem essas medidas e a elaborar planos locais que efetivamente possam contribuir com a estratégia nacional para equacionar as necessidades de habitação no país.

## ESTRATÉGIA 4

### Utilizar terras e imóveis da União para produção e regularização da habitação de interesse social

A Constituição Federal definiu quais são os bens imóveis da União que contêm um ordenamento legal específico sobre o regime jurídico dos seus imóveis. Para atender aos preceitos constitucionais e as diretrizes da política urbana, os imóveis públicos de domínio da União devem cumprir uma função social com base nos princípios da função social da propriedade pública e das funções sociais da cidade. Para a União cumprir com esta obrigação, é preciso que sejam tomadas as medidas necessárias para a utilização dos imóveis desocupados aptos para o uso habitacional de interesse social e para a regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda ou de populações tradicionais existentes em seus imóveis, que tenham constituído legalmente direitos reais para estas populações.

A Lei Federal 11.481/2007 significou uma medida fundamental para alterar a legislação sobre os imóveis da União, criando as condições legais para a utilização do patrimônio da União para a produção de HIS e para a regularização dos assentamentos já existentes. Dentre os avanços obtidos, destacam-se os seguintes aspectos:

- » A possibilidade de doação de imóveis da União para Programas de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária;
- » A autorização para que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) possa executar, inclusive por meio de convênios com os Estados e Municípios e de parceria com a iniciativa privada, ações de regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda (até 5 SM);
- » A autorização para utilização dos instrumentos de regularização fundiária como garantia real em financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação;
- » A possibilidade de utilização para regularização dos instrumentos da cessão, da cessão gratuita dos direitos enfitêuticos, concessão de uso especial para fins de moradia, doação, concessão de direito real de uso;
- » A alteração da lei de licitações permitindo a dispensa de licitação, a alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- » A instituição do instrumento da Demarcação Urbanística de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social permitindo a legalização da ocupação real;
- » A alteração do Decreto-Lei 271/1967 e da Medida Provisória 2.220/2001 de modo a permitir à União a aplicação da Conces

são de Direito Real de Uso (CDRU) para fins específicos de regularização fundiária de interesse social;

- » A alteração da Lei 6.015/1973, de modo a assegurar a gratuidade do registro do direito real para os beneficiários da regularização fundiária de interesse social.

Embora a Lei 11.481/2007 seja muito importante, ela será insuficiente se não for implementado um conjunto de medidas estratégicas para a promoção de programas de produção habitacional e de regularização fundiária dos assentamentos urbanos de interesse social situados em imóveis da União. Essas ações devem ser implementadas, de maneira integrada e articulada, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Patrimônio da União, e o Ministério das Cidades, por intermédio de suas Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos.

### Mapeamento e cadastramento dos imóveis da União

O mapeamento e cadastramento dos imóveis da União é uma ação indispensável para o sucesso desta estratégia. Os bens imóveis da União estão definidos no artigo 20 da Constituição Federal. Esse patrimônio, porém, depende de procedimentos administrativos que localizem esses imóveis no território e declarem a propriedade pública, ao delimitá-la fisicamente. Os cadastros existentes são precários, desatualizados e insuficientes para a promoção das ações necessárias para garantir a efetiva função social das terras da União. Alguns dados ilustram esta situação:

- » A SPU estima que não estão demarcadas cerca de 60% das linhas de preamar médias de 1831 – que delimita os terrenos de marinha e 95% das linhas médias de enchentes ordinárias – que delimitam os terrenos marginais;
- » Dos 575 mil imóveis cadastrados (548 mil dominiais e 27 mil de uso especial), foram abertos processos de regularização fundiária de interesse social em apenas 407 (0,07% do total);
- » O cadastro de imóveis dominiais da União (a maior parte do universo conhecido) não reflete a relação real, pois foi criado a partir de uma lógica arrecadatória, visando ao lançamento de cobranças, o que excluiu as ocupações de baixa renda, visto que elas não gerariam receitas;
- » A maior parte dos dados da base cadastral não estão atualizados, pois há imóveis ocupados por população de baixa renda que estão cadastrados sob outro *status* (como responsabilidade de um único particular ou de órgão público quando estão ocupados por centenas ou milhares de famílias);
- » Dos aproximadamente 52 mil imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), a serem incorporados ao patrimônio da União, apenas 154 são indicados como de interesse social (0,28%), parcela pequena que, provavelmente, não reflete a realidade.

Para superar esta situação, propõe-se um conjunto de medidas para a identificação, mapeamento e cadastramento atualizado dos imóveis da União:

- » Constituir um inventário dos imóveis da União, identificando os passíveis de regularização fundiária e os aptos para programas de habitação de interesse social;
- » Estabelecer uma tipologia de assentamentos urbanos de interesse social existentes nos imóveis da União com base nas informações do Cadastro da SPU;
- » Realizar a correção da base cadastral da SPU mediante a certificação dos imóveis da União passíveis de regularização fundiária de forma que propicie a comparação entre ocupações reconhecidas e ocupações de interesse social individualizadas;
- » Realizar um estudo contendo uma estimativa de recursos necessários para realizar o inventário dos assentamentos de interesse social com base no total de despesas previstas para o reconhecimento, incorporação, demarcação e cadastramento de imóveis de todo o patrimônio da União, assim como de incorporação do patrimônio de órgãos extintos, como a Rede Ferroviária Federal (RFFSA);
- » Ampliar o número de Acordos de Cooperação Técnica com os Estados e Municípios voltados à cooperação e parcerias para a identificação de áreas da União passíveis de regularização fundiária de interesse social, bem como para o desenvolvimento de ações conjuntas para regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em áreas da União;
- » Constituir um cadastro único dos imóveis da União que foram objeto de regularização fundiária de interesse social, incluindo os imóveis que foram cedidos para os estados e municípios para esta finalidade;
- » Constituir um cadastro único das pessoas ou entidades civis beneficiárias dos processos de regularização fundiária, ou de projetos de habitação de interesse social (pessoas que tenham recebido algum tipo de titulação de imóveis da União para fins de moradia), incluindo os beneficiários dos cadastros dos estados e municípios que obtiveram a cessão destes imóveis para fins de regularização fundiária de interesse social;
- » Elaborar e aplicar uma metodologia de acompanhamento e avaliação pós-regularização, com vistas a avaliar a efetividade da destinação de imóveis da União para fins de inclusão social;
- » Atribuir ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 80 SPU/MP, formado por representantes da SPU, do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e de todos os segmentos do Conselho das Cidades, o monitoramento das ações de regularização fundiária de interesse social de imóveis da União.

Embora fora da ação direta do Governo Federal, deve também ser estimulado, apoiado e financiado o cadastramento das terras públicas de estados e dos municípios, onde devem ser desenvolvidos programas semelhantes aos propostos na esfera federal.

### Destinação dos imóveis da União para produção de habitação de interesse social

A destinação de imóveis da União para a provisão de habitação de interesse social



deve ser promovida de forma articulada com as ações de regularização fundiária de interesse social. A Lei 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, estabeleceu como uma das diretrizes a "utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social" (Artigo 4º, II, c).

Embora limitado para a dimensão das necessidades habitacionais do país, os imóveis do patrimônio da União podem ser considerados um ativo importante, sobretudo porque uma parte deles, como os remanescentes da extinta RFFSA e edifícios nas áreas centrais, estão muito bem localizados nas malhas urbanas das principais cidades brasileiras.

Por outro lado, o cadastramento dos imóveis da União passam a revelar a existência de um patrimônio imobiliário significativo nas áreas de expansão urbana, sobretudo nos municípios menores e localizados no interior do país, possibilitando o desenvolvimento de programas de provisão de lotes numa escala significativa. A disponibilização de áreas vazias ou subutilizadas da União para o desenvolvimento de projetos de provisão de moradia para a população de baixa renda deve ser vista, ainda, como medida preventiva para impedir o aumento de ocupações irregulares em imóveis públicos e para evitar a existência de conflitos fundiários urbanos.

Outro mecanismo que pode ser utilizado a partir dos imóveis da União (e também dos

estados e municípios) para viabilizar a produção de habitação de interesse social é a concessão onerosa de terras públicas para as áreas ocupadas por particulares e não caracterizadas como aptas para programas de habitação de interesse social. Por meio deste instrumento, o poder público pode ampliar sua arrecadação de recursos, além de captar a valorização da terra, pois, cada vez que se renova a concessão, pode-se elevar o valor do contrato devido à valorização sofrida pela terra no tempo.

Os recursos arrecadados através deste mecanismo podem ser revertidos para o Fundo Municipal de Habitação e utilizados para aquisição de terra para a produção de HIS, instalação de equipamentos e infraestruturas urbanas.

### Regulamentação da legislação de regularização fundiária de imóveis da União

As alterações feitas pela Lei Federal nº 11.481, de 21 de maio de 2007, para fins da regularização fundiária de interesse social de imóveis da União necessitam de regulamentação para fins de harmonização do entendimento jurídico e administrativo pelos órgãos e instituições jurídicas da União sobre a aplicação dos procedimentos e instrumentos de regularização fundiária. Neste sentido, propõe-se a regulamentação desta lei para efetivar e simplificar o processo de regularização fundiária dos imóveis da União.

## ESTRATÉGIA 5

### Criar o subsídio localização para viabilizar a produção e reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas

A criação de um subsídio adicional de localização é uma estratégia essencial para viabilizar a habitação de interesse social em áreas históricas, centrais ou consolidadas, estimulando os agentes promotores públicos e privados a buscarem localizações que gerem impactos positivos para o desenvolvimento urbano.

O Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política habitação e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil.

Dados demográficos das principais regiões metropolitanas do país, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mostram que as áreas centrais e consolidadas, inclusive as ocupadas pela população de classe média, onde se concentra parte significativa dos empregos e que apresentam um elevado grau de qualificação urbana, vêm apresentando, de forma crescente, índices negativos de crescimento populacional, em detrimento das áreas mais periféricas, que embora distantes, mal servidas de infraestrutura e carentes de emprego, crescem a índices elevados. Nestas regiões, acentua-se

um grave problema presente nos municípios como um todo, que é a existência de uma quantidade significativa de imóveis vagos e obsoletos, cujo aproveitamento é necessário tanto do ponto de vista do enfrentamento do déficit habitacional como na perspectiva de um desenvolvimento urbano baseado na função social da propriedade.

A questão do esvaziamento das áreas centrais e consolidadas, assim como a forte presença de imóveis vagos, precisa ser enfrentada como um conjunto de ações, no âmbito do ordenamento territorial, dos planos diretores e das políticas de desenvolvimento econômico local. São iniciativas que extrapolam, em muito, a estratégia do Plano Nacional de Habitação que, no entanto, podem e devem contribuir para o enfrentamento deste que é um dos mais graves problemas das cidades brasileiras. De uma maneira geral e salvo honrosas exceções, a produção de habitação de interesse social tem se localizado nas franjas periféricas das manchas urbanas, em decorrência do custo da terra, da ausência de estratégias fundiárias e de uma visão preconceituosa sobre a localização da população de baixa renda nas cidades. Esta opção tem criado conjuntos habitacionais segregados da malha urbana, distantes das áreas concentradoras de empregos e das redes de equipamentos e de infraestrutura urbanas. Em consequência, longos deslocamentos são requeridos, com altos custos de transportes coletivos, tanto para os usuários como para os municípios, que frequentemente precisam subsidiar as precárias linhas que fazem estes trajetos.

Em função da desarticulação das políticas setoriais, os limites de financiamento dos programas de HIS não têm considerado que o custo direto mais alto da terra de um empreendimento bem localizado é fortemente compensado pelas vantagens geradas para a cidade, particularmente no que se refere à mobilidade e a uma melhor distribuição dos usos residenciais e não residenciais. A família beneficiária, por sua vez, além da melhoria da qualidade de vida, amplia suas opções de trabalho e tem reduzidos os custos de transporte, o que lhe permite comprometer uma parcela maior da sua renda com a habitação.

Estes aspectos justificam plenamente a criação de um subsídio adicional vinculado à localização do empreendimento. Este subsídio, com recursos do FNHIS, se somaria à Carta Subsídio, viabilizando a promoção

de empreendimentos de HIS em localizações privilegiadas nos municípios A,B,C,D e E, onde esta questão é relevante. Eventualmente, estados e municípios poderiam acrescentar um valor adicional, a depender das condições locais.

Nos núcleos históricos, onde existem imóveis com interesse patrimonial, ao Subsídio Localização poderiam ser acrescidos, ainda, recursos oriundos do Ministério da Cultura, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, com objetivo de viabilizar a restauração de edificações de interesse histórico para fins habitacionais, aproveitando a experiência já adquirida no Programa Monumenta. Com essa estratégia, busca-se preservar a função residencial nestas áreas, elemento essencial para a sustentabilidade das políticas de reabilitação dos sítios históricos.

## ESTRATÉGIA 6

### Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e Medida Provisória 2.220/2001

O Estatuto da Cidade elenca os instrumentos que podem ser utilizados para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos, como, por exemplo, as zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião especial de imóvel urbano, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Existem outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que também podem ser utilizados para fins de regularização fundiária, como a desapropriação, o direito de preempção, o direito de superfície, a transferência do direito de construir, a

outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a operação urbana consorciada e o consórcio imobiliário.

O Estatuto da Cidade regulamenta o instituto do usucapião urbano, e a Medida Provisória nº 2.220/2001 regulamentou o instituto da concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia. Os entes federativos (União, Estados, Municípios, Distrito Federal) devem implementar estes instrumentos para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, seja nas áreas urbanas públicas, seja nas privadas.

### No âmbito da União

Com relação à Medida Provisória nº 2.220/2001, propõe-se retirar dos requisitos para o reconhecimento do direito à concessão de uso especial de imóvel público para fins de moradia a data de 31 de julho de 2001 como data de validade da posse de cinco anos de um imóvel público para fins de moradia. Esta medida é necessária para assegurar o direito às pessoas que estão na posse de um imóvel público há pelo menos 10 anos (desde o ano de 1998) e, devido a esta data prevista na medida provisória, não terem este direito reconhecido. Trata-se de estabelecer uma medida isonômica entre os posseiros de área urbana pública. O objetivo da medida provisória é reconhecer e proteger o direito à moradia das pessoas e grupos sociais que vivem em assentamentos urbanos caracterizados como consolidados no aspecto dos direitos possessórios.

Nas áreas públicas objeto de regularização fundiária, o reconhecimento pelas instituições do sistema financeiro de habitação, em especial pela Caixa Econômica Federal, dos contratos ou termos da concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial para fins de moradia, do aforamento, do direito de superfície como direitos reais sendo aceitos como garantias de contratos de financiamento habitacional, especialmente aqueles que tiverem a cobertura do Fundo garantidor proposto por este Plano.

### No âmbito dos Estados

Nas áreas públicas objeto de regularização fundiária, propõe-se o reconhecimento pelas instituições financeiras estaduais dos contratos ou termos da concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial

para fins de moradia, do aforamento, do direito de superfície como direitos reais sendo aceitos obrigatoriamente como garantias de contratos de financiamento habitacional.

Propõe-se também a adoção de legislações e normas estaduais de registros públicos que simplifiquem os procedimentos e eliminem os custos do registro do imóvel objeto da regularização fundiária de interesse social, em especial do registro dos direitos reais das pessoas beneficiárias consideradas de baixa renda ou pertencentes a comunidades tradicionais. Recomenda-se em especial a simplificação do processo judicial e registrário do usucapião urbano individual e coletivo, bem como da concessão de uso especial para fins de moradia.

### No âmbito dos Municípios

Propõe-se mapear, identificar e demarcar as áreas urbanas públicas e privadas como zonas especiais de interesse social em que devem ser aplicados os instrumentos de regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social. Incluir essas zonas no plano diretor (ou em lei municipal específica, quando este não for obrigatório) ou no PLHIS. No caso de remanescentes quilombolas, demarcar como zonas especiais de interesse social ou de proteção cultural.

Considerar que a legislação municipal tributária tem que conferir um tratamento diferenciado quanto aos valores de cobrança e da planta genérica de valores para os imóveis urbanos que forem objeto de regularização fundiária de interesse social, no sentido de serem compatíveis com as faixas de rendas das pessoas e grupos sociais beneficiários da regularização.

Conferir tratamento diferenciado quanto



aos valores de cobrança dos demais impostos municipais, como o ISS e o ITBI, bem como de serviços urbanos prestados, tais como: limpeza pública, iluminação pública, saneamento e esgoto, pavimentação, regularização de edificação, nos assentamentos urbanos de interesse social que foram objeto de regularização fundiária.

Um dos critérios para este tratamento diferenciado aos imóveis urbanos em função do interesse social é estes imóveis estarem localizados em áreas urbanas definidas legalmente como zonas especiais de interesse social.

Condicionar a regularização fundiária de assentamentos urbanos, de média e alta renda, a contrapartidas urbanas, com a

aplicação ou não da outorga onerosa de alteração do uso do solo prevista no Estatuto da Cidade. Essas contrapartidas urbanas podem ser:

- »» A destinação de recursos financeiros para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social;
- »» A destinação de áreas urbanas para projetos de habitação de interesse social em áreas urbanas com localização adequada e boas condições de ocupação;
- »» A promoção de projetos de HIS.







## Eixo

# Cadeia Produtiva da Construção Civil

A cadeia produtiva da construção civil é um dos eixos estratégicos para a implementação do PlanHab, uma vez que, além de recursos e capacidade institucional, será necessário que o setor produtivo tenha capacidade de resposta à ampliação da demanda, com qualidade e competitividade.

Interessa aos objetivos expressos no PlanHab que o segmento que se ocupa da produção de habitação de interesse social e de mercado popular tenha incentivos, capacitação, tratamento normativo e tributário diferenciado em relação aos demais elos da cadeia produtiva, permitindo que a demanda prioritária a ser atendida encontre no mercado formal produtos específicos e adequados.

No âmbito do Ministério das Cidades, considera-se que as ações institucionais, em particular da SNH, devam ser confluentes com os projetos que se encontram em desenvolvimento sob gestão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no sentido de definir, no que lhe cabe, ações que impulsionem, complementem ou apoiem tais projetos, em especial aqueles que trazem resultados efetivos para a produção de habitação de interesse social. De modo geral, as ações no âmbito da SNH demandam o fortalecimento de sua capacidade técnica, de coordenação e acompanhamento junto a iniciativas que exigem sua presença e intervenção.

### Objetivo geral

Ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade.

### Estratégias

1. Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia;
2. Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais;
3. Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS;
4. Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que dêem homogeneidade às exigências para a habitação de interesses social;
5. Capacitação de mão-de-obra e de profissionais que trabalham no setor habitacional voltado à HIS, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção;
6. Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados.

## ESTRATÉGIA 1

### Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social

A desoneração do processo de produção passa pela revisão da carga tributária que incide sobre o produto final quando este se voltar para HIS. Cabe ao MCidades, dentro de suas atribuições, garantir que eventuais medidas nessa área resultem em avanços para o setor e vantagens efetivas para os beneficiários de HIS.

Uma das questões preliminares que este tema envolve refere-se à definição precisa do conteúdo da terminologia Habitação de Interesse Social, de modo que sejam definidos com clareza os tipos de unidades habitacionais que fariam jus ao benefício. Do ponto de vista do PlanHab, além da ampliação da produção para o Grupo de Atendimento G1, ressalta-se a importância da ampliação da oferta de produtos adequados que correspondam ao poder aquisitivo das faixas de demanda classificadas como G2 e G3. Partindo desta premissa, estudam-se parâmetros nacionais para a definição do que seria considerado Habitação de Interesse Social, dentre os quais estariam parâmetros como o estabelecimento de tetos de financiamentos e a identificação de alguns atributos da moradia que permitissem, indiretamente, segregar o benefício da redução de impostos ao público-alvo.

Do ponto de vista da aplicação da redução de impostos federais, estão na pauta das discussões duas possibilidades, sem que estas sejam excludentes entre si. A primeira

analisa a possibilidade de se zerar a alíquota dos impostos federais das incorporações imobiliárias classificadas no âmbito da Lei 10.931/04, que instituiu o Patrimônio de Afetação, quando se tratar de incorporações de Habitação de Interesse Social. Na segunda, estender a alíquota zero às empresas que optarem por estabelecer, para cada incorporação, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) e que estejam construindo unidades habitacionais de acordo com os parâmetros de HIS.

Qualquer que seja o formato jurídico adotado, é necessário alcançar uma fórmula na qual a redução de impostos implique custos menores da unidade e reverta em maior oferta de moradias nas faixas de atendimento prioritário do PlanHab.

Salienta-se a importância do MCidades estimular os municípios a adotarem, em sua política fiscal, incentivos semelhantes em relação aos impostos municipais, taxas e emolumentos quando se tratar da aprovação e comercialização de HIS, como já acontece em vários municípios do país.

Por fim, é importante convergir esforços para que haja uma redução da carga fiscal incidente em componentes com maior valor agregado, o que incentivaria o uso de componentes industrializados que, por sua vez, poderiam trazer maior agilidade e contribuir com o aumento da produtividade no setor.



## ESTRATÉGIA 2

### Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais

A definição clara de responsabilidades e competências entre órgãos federais, estaduais e municipais e a concentração de atribuições em poucos agentes são fatores chave para agilizar os procedimentos de aprovação. Vigem hoje a necessidade de aprovação do mesmo projeto (ou de aspectos deste) em vários órgãos públicos, de diferentes instâncias, gerando um infindável tempo de tramitação até a obtenção de todas as licenças necessárias para o início da obra, entre as quais o licenciamento ambiental. Cabe ainda destacar as alterações legais que o MCidades está apoiando, nos debates sobre o PL 3.057/00, em relação à padronização de rotinas de aprovação e licenciamento urbanístico e ambiental, além do registro eletrônico e da concentração das informações na matrícula do imóvel, por exemplo (ver propostas detalhadas relacionadas ao marco regulatório federal no capítulo de políticas urbanas e fundiárias).

As ações de disseminação de ferramentas e incentivo ao uso de tecnologia da infor-

mação (TI) demandam a previsão de ações específicas, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Institucional do MCidades, que deem apoio e assistência técnica à informatização dos processos técnicos e administrativos dos municípios e estados relacionados à implementação dos Programas de HIS, em especial aqueles relativos à elaboração de propostas para acessar recursos do FNHIS, análise e aprovação de projetos elaborados por associações e cooperativas, processos licitatórios e acompanhamento físico-financeiro de obras.

Deve-se estimular ainda que os órgãos responsáveis pela aprovação adotem normas claras, com interface informatizada (especialmente nas grandes cidades), que permita a orientação sobre os principais aspectos envolvidos na aprovação de projetos, especialmente no que se refere às restrições e índices urbanísticos que devem ser atendidos no projeto e às interfaces com outros órgãos de licenciamento.

## ESTRATÉGIA 3

### Modernizar os processos de produção

Para que as metas estabelecidas neste plano se concretizem, algumas medidas destinadas à modernização do setor da construção civil devem ser tomadas. No âmbito de competência do MCidades, é necessário que se identifiquem as inovações tecnológicas que impliquem a redução de custos e

aumento de produtividade na produção de HIS. Cabe, também, apoiar o MDIC e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) tanto na avaliação quanto na disseminação de inovações tecnológicas e a modernização dos processos construtivos.

Em especial, deve ser priorizado pela SNH/

MCidades o apoio ao uso de materiais, componentes, sistemas e tecnologias que privilegiem o uso de recursos disponíveis nas regiões onde atualmente os insumos precisam ser trazidos de outros estados, e o uso daqueles materiais, componentes, sistemas e tecnologias que induzam a uma utilização de mão de obra local. Avanços nessa área – que envolvem investimentos

privado e governamental (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat – PBQP-H e Habitare/Finep) para desenvolvimento de novas tecnologias e processos visando ao aumento da produtividade, adaptação a materiais locais e desenvolvimento da mão de obra – certamente contribuem para tornar a habitação mais acessível, sem comprometer e até aprimorando sua qualidade final.

## ESTRATÉGIA 4

### Instituir normas gerais para HIS aplicáveis em todo o território

A variedade e fragmentação das normativas edilícias e urbanísticas pelos mais de 5 mil municípios brasileiros é um dos entraves para a multiplicação de investimentos privados em processos construtivos que requeiram pré-fabricação e necessitem de escala de intervenção para se tornarem viáveis. É proposta deste plano elaborar um marco regulatório federal, cujo teor busca padronizar terminologias e requisitos mínimos para HIS, visando facilitar a aprovação de projetos e financiamentos, contribuindo para o aprimoramento dos códigos de obras e/ou de legislação específica para HIS junto aos coordenadores dos sistemas de HIS locais (Estados, DF e municípios) e introdu-

zindo requisitos desejáveis para a padronização dos sistemas construtivos, aumento da escala de produção e redução de custos sem o prejuízo de padrões de durabilidade, conforto termoacústico e sustentabilidade ambiental, incorporando e reconhecendo a diversidade de padrões e técnicas construtivas regionais que forem legitimadas.

Também é importante que, na atualização do sistema normativo, o MCidades atue no sentido de identificar, dentre as normas que deverão ser atualizadas no plano federal, aquelas que terão impactos diretos na produção de HIS. Assim, deve articular-se com o MDIC e com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para apoiar tal atualização normativa.

## ESTRATÉGIA 5

### Capacitar os profissionais que trabalham no setor habitacional voltado a HIS

A necessidade de se investir em ações de capacitação de Recursos Humanos não é recente e parte do reconhecimento das deficiências na qualificação dos profissionais da construção civil como um dos principais fa-

tores que impedem a melhoria da qualidade e produtividade do setor. Além da mão de obra para a produção habitacional, é importante adotar ações que visem o profissional com formação de nível superior e os gestores

públicos (no caso deste último ver ações propostas no capítulo dos arranjos institucionais).

No âmbito do PBQP-H, o sistema denominado "Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil" propõe investir na qualificação profissional dos trabalhadores da construção civil numa dimensão social, não se limitando aos aspectos técnicos da construção, mas envolvendo também a formação básica, o desenvolvimento de habilidades de gerenciamento e sensibilização para mudança de comportamentos, com ênfase no aumento da produtividade (dimensão ligada à redução de perdas e à adequada utilização dos materiais de construção e dos sistemas construtivos, que podem resultar em melhorias na concepção e execução das unidades habitacionais) e da qualidade (dimensão relacionada à melhoria dos padrões de produção e de comercialização, tanto dos materiais de construção como do produto final do bem habitação). Ressalta-se que este projeto do PBQP-H, como outros dessa natureza em vigor, está previsto para atuar atrelado a outras iniciativas institucionais (Escola do Menor Aprendiz/SENAI; Programa Primeiro Emprego/MTE; Parceria Senai/ABCP; Parceria CAIXA/ANAMACO; Apoio à Autoconstrução Assistida); não se limitando apenas à força de trabalho efetivamente contratada pelo setor, mas abrangendo ainda a qualificação profissional, desde engenheiros e arquitetos, até os mestres-de-obras, pedreiros, encanadores, eletricitas, e a capacitação de gestores e trabalhadores envolvidos na autogestão.

Nota-se que é possível relacionar as medidas de capacitação profissional com ativi-

dades voltadas ao estímulo de emprego e renda em comunidades alvo da política habitacional. Exemplo nesse sentido é o projeto desenvolvido pela CBIC, que tem por objetivo profissionalizar beneficiários do Programa Bolsa Família para trabalhar nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No que diz respeito às ações de apoio à capacitação de laboratórios, considera-se que a efetiva implantação do Sistema Nacional de Avaliação Técnica (SINAT), conduzido pela SNH/MCidades no âmbito do PBQP-H, é um instrumento de fundamental importância para a inovação tecnológica do setor. O SINAT não se resume apenas a definir um procedimento para avaliar novos produtos de construção e, sim, deve definir um único procedimento a ser adotado por todos os agentes da cadeia produtiva da construção civil e, em particular, da produção habitacional; com objetivo de estimular a inovação tecnológica, por meio da estruturação de um sistema nacional que permita a avaliação técnica de novas alternativas e tecnologias construtivas, contribuindo para aumentar o leque de possibilidades técnicas disponíveis para a produção habitacional sem aumentar, todavia, o risco de insucesso no processo de inovação. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de mobilização da comunidade técnica nacional que supre, provisoriamente, lacunas na normalização técnica.

A avaliação de desempenho de sistemas inovadores imprime ainda segurança não só a usuários, mas aos agentes financeiros. Assim, o apoio à capacitação laboratorial para avaliação técnica de produtos

habitacionais, também inserido no PBQP-H, propõe estimular o desenvolvimento técnico-científico de centros de pesquisa e universidades brasileiras, visando o desenvolvimento da estrutura laboratorial como fator determinante para a formação de profissionais no setor e ampliação da qualidade e produtividade da produção habitacional. Tem por objetivo principal a cooperação técnica para estruturação e ampliação dos serviços laboratoriais, gerando instituições capacitadas para dar suporte aos processos de inovação tecnológica no setor da construção.

Propõe-se, portanto, que o SINAT e o apoio à capacitação laboratorial sejam implemen-

tados em todos os seus termos, por meio do apoio técnico a Instituições Técnicas Avaliadoras, além da criação de um grupo de trabalho conjunto para o desenvolvimento deste tema, contribuindo para que o MCI-dades e o MDIC trabalhem de forma articulada e sinérgica.

Destaca-se, por fim, a necessidade de parceria com entidades de representação profissional para capacitar profissionais de nível superior para que ampliem seu repertório de soluções habitacionais e de infraestrutura em comunidades e disseminem experiências de atuação cujo êxito deve ser conhecido e pode ser incorporado em outros locais.

## Estratégia 6

### Apoiar o autoempreendimento da casa própria e os processos com autogestão e cooperativados

Propõe-se neste Plano a introdução de um programa específico de assistência técnica voltado à qualificação das unidades habitacionais autopromovidas, dando respaldo a soluções de qualidade, sugerindo alternativas que melhorem a habitabilidade e oriente as ampliações. Parte das unidades autopromovidas resultam em moradias com certo grau de precariedade, por serem construídas sem conhecimento técnico, materiais de pouca qualidade e ao longo de muitos anos de construção.

Propõem-se, ainda, parcerias com universidades e centros de pesquisa para ampliar o conhecimento do universo da casa autopromovida quanto aos pontos nevrálgicos da construção, técnicas e soluções mais

adequadas a serem disseminadas.

Os programas de autogestão e de cooperativas habitacionais incorporam o componente da assistência técnica; no entanto, para poderem atuar na gestão dos empreendimentos, há a necessidade de capacitação dos membros das associações de moradores e dos cooperativados, tanto no que se refere às técnicas construtivas, contábeis e outras dinâmicas que permitam quanto a essas pessoas agregarem conhecimento prático enquanto constroem sua própria moradia.

É importante ainda o incentivo à produção e a certificação de técnicas e materiais que facilitem e agilizem o processo de construção, quer seja por mutirão ou por autoconstrução.







## Linhas programáticas

# 6

**A**s linhas programáticas e de atendimento definem estratégias para enfrentar os principais problemas habitacionais do país e visam atender às diferentes necessidades de produção, adequação de moradias e regularização de territórios urbanos e rurais. As linhas programáticas e de atendimento definidas na Política Nacional de Habitação se estruturam em programas e subprogramas específicos que articulam agentes coordenadores, operadores, financeiros e promotores habitacionais públicos e privados.

Cada linha possui objetivos específicos que norteiam a utilização de fontes distintas de recursos destinados à promoção, adequação e aquisição habitacional por parte dos grupos de atendimento, com distintas capacidades financeiras. Diante do quadro de programas atualmente existentes, cabe enfatizar a necessidade de se estabelecer padrões de operacionalização e sistemáticas comuns aos vários programas que cumpram as mesmas finalidades ou os mesmos objetivos de atendimento, objetivando-se simplificar e agilizar os procedimentos de análise e aprovação.

**Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários**

- Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
- Regularização Fundiária

**Linha Programática para Produção e Aquisição da Habitação**

- Promoção de novas unidades habitacionais urbanas
- Promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas
- Promoção pública e privada de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica
- Aquisição de unidades habitacionais
- Promoção pública ou por autogestão de unidades habitacionais rurais

- Promoção pública de unidades habitacionais
- Promoção de unidades habitacionais urbanas para arrendamento
- Promoção de unidades habitacionais em áreas urbanas centrais
- Promoção por autogestão de unidades habitacionais urbanas
- Promoção privada de unidades habitacionais urbanas

**Linha Programática para Melhoria Habitacional**

- Autopromoção habitacional assistida

**Linha Programática para Assistência Técnica**

- Assistência Técnica à população de baixa renda
- Assistência Técnica à cooperação e organizações não-governamentais

**Linha Programática para Desenvolvimento Institucional**

- Desenvolvimento Institucional



## Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários

Os objetivos desta ação consistem em garantir a inclusão territorial, condições de habitabilidade e a segurança da posse aos moradores de assentamentos precários, localizados em

### Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

O objetivo das intervenções de urbanização de assentamentos precários consiste no estabelecimento de padrões mínimos de habitabilidade e a integração do assentamento à cidade, por meio da adaptação da configuração existente, de forma a viabilizar a implantação e funcionamento das redes de infraestrutura básica, melhorar as condições de acesso e circulação e eliminar situações de risco, de forma compatível com a proteção e recuperação do meio ambiente. Essa ação abrange a integração de ações de habitação, saneamento ambiental, inclusão social, jurídicas e de registros imobiliários.

terras públicas ou privadas, assim como ampliar a disponibilidade de glebas e terrenos desocupados para a produção habitacional através da regularização fundiária e urbanística.

Assim, as intervenções físicas devem ser integradas com o trabalho social e com a efetivação da regularização fundiária, condição essencial para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas e a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos.

Trata-se de efetivar a inclusão territorial e assegurar melhorias nas condições de vida dos seus moradores, por meio da iniciativa pública integrada, considerando-se quatro





componentes estruturantes, os quais requerem ações e procedimentos específicos:

- » Provisão de infraestrutura urbana e habitacional;
- » Regularização fundiária adequada;
- » Regulação e gestão ambiental; e
- » Participação e trabalho social.

### Regularização Fundiária

O objetivo é assegurar a posse e a propriedade definitiva das moradias por parte dos seus ocupantes, de modo a evitar remoções arbitrárias e despejos forçados. Uma de suas prioridades é constituída pelos assentamentos com irregularidades fundiárias ocupados pela população de baixa renda, mas que não exigem intervenções integradas de urbanização.

A regularização poderá utilizar todos os instrumentos existentes no ordenamento jurídico nacional, a depender do domínio e regime de propriedade das áreas onde estão localizados os assentamentos precários. Assim, a segurança da posse ou da propriedade definitiva da moradia deverá ser alcançada por meio da combinação entre instrumentos de política urbana e titulação das terras em nome dos moradores segundo os requisitos exigidos nas legislações pertinentes.

Os documentos que asseguram a posse ou a propriedade definitiva das terras dos assentamentos deverão ser devidamente registrados no cartório de registro de imóveis, que deverá obedecer às determinações da Lei Federal 10.931/2004 em relação à isenção de custas e emolumentos no registro na regularização



fundiária de interesse social promovida pela administração pública; e os imóveis regularizados deverão ser inseridos nos cadastros técnicos de imóveis utilizados na administração pública. Nos casos em que esses assentamentos estiverem em terras da União, deve-se envolver a Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A segunda prioridade dessa ação de regularização centra-se na regularização fundiária de áreas vazias ou subutilizadas, delimitadas como Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de ampliar e baratear a oferta de terra urbanizada para a promoção de empreendimentos habitacionais.

Embora a regularização fundiária venha sendo implementada com foco exclusivamente na garantia da segurança jurídica e melhoria de condições de habitabilidade dos assentamentos precários, destaca-se que a falta de documentação de glebas e terrenos aptos, do ponto de vista físico e de inserção urbana, tem sido um dos entraves para a ocupação de vazios urbanos, o que reduz, portanto, a oferta de terra para a implantação de projetos de



habitação de interesse social.

Além de ser um entrave para um adequado processo de ordenamento do território, a permanência de áreas urbanas desocupadas dificulta e encarece a promoção de empreendimentos voltados para a produção de novas unidades. Assim, embora não se aplique a áreas ocupadas por assentamentos precários, essa ação deve contribuir para a viabilização e ampliação da oferta de terra para produção de habitação de interesse social e, conseqüentemente, para a mitigação do adensamento ou da formação de novas áreas de assentamentos precários, sobretudo nas grandes e médias cidades.

#### Agentes

- Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) – Agente Gestor;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria do Patrimônio da União) – Agente Co-Gestor (nos casos de assentamentos informais em terras da União);
- Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro;
- Instituições Financeiras Públicas ou Privadas Habilitadas – Agente Financeiro;
- Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Es-



taduais e Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores;

- Cartórios de Registros de Imóveis;
- Agentes de Assistência Técnica.

#### Fontes de Recursos

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- Outros recursos do Orçamento Geral da União – OGU
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- Recursos habitacionais orçamentários dos governos estaduais;
- Recursos habitacionais orçamentários dos governos municipais.

#### Formas de Financiamento

- Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS para Fundos Estaduais e Municipais destinados à elaboração e implementação de projetos de regularização jurídica em assentamentos precários, incluindo remuneração de Agentes de Assistência Técnica envolvidos na elaboração e implementação de projetos arquitetônicos de reforma e ampliação habitacional e de regularização fundiária em assentamentos informais;

- ▶▶ Créditos, com recursos onerosos do FGTS, destinados à aquisição de materiais de construção para reforma e ampliação habitacional em assentamentos informais regularizados ou em vias de regularização.
- ▶▶ Créditos, com recursos onerosos do FGTS, destinados a governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para financiar a implementação de projetos de regularização urbanística em assentamentos precários, promoção de unidades habitacionais e para remuneração de Agentes de Assistência Técnica.
- ▶▶ Créditos, com recursos onerosos do FGTS, destinados a beneficiários com capacidade de endividamento interessados em adquirir materiais de construção para reforma e ampliação das suas habitações, em assentamentos regularizados ou em vias de regularização.

# Linha Programática para Produção e Aquisição Habitacional

## Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas

O objetivo é ofertar novas unidades habitacionais para reduzir o déficit habitacional básico (FJP) e para responder à demanda habitacional futura calculada pelo CEDEPLAR/UFMG para o Ministério das Cidades. Esse objetivo será alcançado a partir da combinação de cinco ações.

## Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas

O objetivo desta ação é viabilizar a promoção pública de unidades habitacionais urbanas para os membros dos Grupos de Atendimento 1 (preferencialmente) e 2 de forma compatível com os valores de subsídios e créditos previstos para esses Grupos.

### Agentes

- Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro;
- Instituições Financeiras Públicas ou Privadas – Agente Financeiro;
- Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Estaduais e Órgãos Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores.

### Fontes de Recursos

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
- Recursos habitacionais orçamentários dos governos estaduais e municipais;



### Formas de Financiamento

- Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS para Fundos estaduais e municipais destinados à produção de empreendimentos habitacionais com unidades prontas para os Grupos de Atendimento 1 e 2;
- Subsídios parciais com recursos não-onerosos do FNHIS ou de descontos do FGTS para o Grupo de Atendimento 2 adquirir unidades habitacionais promovidas pelo poder público;
- Crédito com recursos onerosos do FGTS para o Grupo de Atendimento 2 adquirir unidades habitacionais prontas promovidas pelo poder público.

## Promoção de Unidades Habitacionais Urbanas para Arrendamento

O objetivo desta ação é promover unidades habitacionais urbanas prontas para aquisição por meio de arrendamento





com opção de compra em consonância com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Essas unidades destinam-se, principalmente, aos Grupos de Atendimento 2 e 3 que vivem em metrópoles e centros regionais localizadas em municípios dos tipos A, B, C, D e E.

#### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador;
- » Governos Municipais e Órgãos Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores;
- » Entidades Privadas que Atuam no Setor Habitacional – Agentes Promotores;
- » Entidades Privadas que Atuam na Administração Imobiliária e de Condomínios – Agentes Administradores;

#### Fontes de Recursos

- » Fundo de Arrendamento Residencial – FAR;
- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

#### Formas de Financiamento

- » Contratação, pela CEF, na qualidade de gestora do Fundo de Arrendamento residencial (FAR), de empréstimo para suplementação de recursos junto ao FGTS nas condições estabelecidas pela Resolução 437/2003 do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS);
- » Contratação de Entidades Privadas do Setor Habitacional pela CEF para aquisição de terreno, elaboração de projetos e execução das obras dos empreendimentos habitacionais, inclusive realização de trabalhos sociais;
- » Contratação de Entidades Privadas de Administração Imobiliária e de Condomínios envolvidos nos empreendimentos habitacionais produzidos para arrendamento residencial com opção de compra;

- Arrendamento residencial com opção de compra das unidades habitacionais produzidas para esta finalidade.

### Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais

O objetivo desta ação é viabilizar a promoção pública e privada de moradias em áreas urbanas centrais, principalmente para os Grupos de Atendimento 2 e 3, de modo a repovoar bairros com grande quantidade de imóveis ociosos, equilibrar a convivência entre atividades residenciais e não residenciais, reduzir distâncias e tempos de deslocamentos e otimizar o aproveitamento de locais com boa oferta de trabalho, emprego, comércio, serviços, equipamentos e infraestrutura urbana. As áreas urbanas centrais, definidas no plano diretor, são de dois tipos:

- Centros Históricos. Porções urbanas mais antigas que deram origem à cidade, com características urbanas, arquitetônicas e paisagísticas especiais marcadas pela concentração de legados históricos inseridos nos traçados viários e patrimônios de interesse histórico e cultural representativos da memória social.
- Áreas urbanas consolidadas. Porções urbanas que compreendem um bairro ou um conjunto de bairros com alta densidade construída e urbanização consolidada, articulados ou não ao núcleo original da cidade, com forte concentração de atividades comerciais e serviços públicos e privados, dotados de infraestrutura e equipamentos, polarizando a oferta de trabalho e empregos na cidade. Geralmente, possuem grande vitalidade, abrigam vários grupos sociais e ati-



vidades econômicas diversificadas com importância local e regional. Possuem acessibilidade privilegiada por causa da convergência do sistema viário e de transporte coletivo.

Os empreendimentos habitacionais podem ser implantados em edifícios reciclados ou reabilitados e vazios urbanos centrais. Esses edifícios devem apresentar usos mistos, com térreos e sobrelajes comerciais ou de serviço, que podem ser comercializados como unidades autônomas ou ficarem de posse do condomínio, gerando recursos para manutenção. Em função dos altos custos dos imóveis localizados em áreas consolidadas e como meio de incentivar esse subprograma, os beneficiários do Grupo 1 e 2 terão direito a um subsídio adicional denominado "de localização".





#### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- » Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria do Patrimônio da União) – Agente Co-Gestor (nos casos de imóveis da União);
- » Ministério da Previdência Social. Imóveis do INSS – Agente Co-Gestor (no caso dos imóveis pertencentes ao INSS);
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro;
- » Governos Municipais e Órgãos Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores.
- » Ministério da Cultura – IPHAN – Agentes Co-Promotores;
- » Entidades Privadas do Setor Habitacional – Agentes Promotores

#### Fontes de Recursos

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

- » Recursos orçamentários dos governos estaduais e municipais;

#### Formas de Financiamento

- » Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS e, se for o caso, do Ministério da Cultura para os Fundos Estaduais e Municipais para a produção de novas unidades habitacionais em edifícios rehabilitados e reciclados e em vazios urbanos localizados nos centros históricos e áreas urbanas consolidadas;
- » Créditos com recursos onerosos do FGTS para agentes privados produzirem unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas;
- » Créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de recursos internacionais para restauração e preservação de imóveis, associado a programas do Ministério da Cultura para recuperação de imóveis privados;
- » Subsídios parciais com recursos não-onerosos do FNHIS ou de descontos do FGTS para o Grupo de Atendimento 2 adquirir unidades habitacionais promovidas pelo poder público e por agentes privados;

- » Subsídio "de localização" adicional com recursos não-onerosos do FNHIS.
- » Crédito com recursos onerosos do FGTS para os Grupos de Atendimento 2 e 3 adquirir moradias em centros históricos e áreas urbanas consolidadas promovidas pelo poder público e por agentes privados.

### Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas

O objetivo aqui é promover a oferta de unidades habitacionais urbanas destinadas aos Grupos de Atendimento 1 e 2 por meio da autogestão realizada por entidades privadas sem fins lucrativos (fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, entre outros tipos de entidades) articuladas com agentes de assistência técnica, cuja atuação está amparada pela Lei 11.124/05. A autogestão envolve a ajuda mútua dos beneficiários finais na produção, gestão e manutenção dos empreendimentos habitacionais que podem ser de propriedade cooperativa.

#### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro
- » Governos Estaduais e Órgãos Estaduais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Co-Promotores;
- » Governos Municipais e Órgãos Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Co-Promotores;
- » Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos vinculadas ao Setor Habitacional – Agente Promotor

#### Fontes de Recursos

- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse So-



cial – FNHIS;

- » Fundo de Desenvolvimento Social – FDS;
- » Recursos orçamentários dos governos estaduais e governos municipais.

#### Formas de Financiamento

- » Repasse de recursos não-onerosos dos Fundos Municipais e Estaduais de Habitação e do FNHIS para promoção habitacional por autogestão realizada por entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional e devidamente habilitadas, incluindo remuneração de Agentes de Assistência Técnica.



- » Créditos com recursos onerosos do FGTS para os Grupos de Atendimento 2 e 3, reunidos por entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional e devidamente habilitadas, promoverem unidades habitacionais por autogestão incluindo remuneração de Agentes de Assistência Técnica



### Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas

O objetivo é viabilizar a promoção privada de unidades habitacionais de modo a ampliar o mercado residencial formal voltado aos Grupos de Atendimento que acessão financiamento habitacional, que, desse modo, não irão capturar as alternativas de moradias orientadas para beneficiários do Grupo de Atendimento 1.

#### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro
- » Instituições Financeiras Privadas – Agentes Financeiros
- » Entidades Privadas do Setor Habitacional – Agentes Promotores

#### Fontes de Recursos

- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço –

FGTS;

- » Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

#### Formas de Financiamento

- » Créditos com recursos onerosos do FGTS e SBPE para a produção de unidades habitacionais promovidas por agentes privados.
- » Subsídios parciais com recursos não-onerosos do FNHIS ou de descontos do FGTS para o Grupo de Atendimento 2 adquirir unidades habitacionais promovidas por agentes privados;
- » Créditos com recursos onerosos do FGTS e SBPE para aquisição de unidades habitacionais promovidas por agentes privados

### Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas

O objetivo desta ação é subsidiar parte dos aluguéis de unidades habitacionais para os Grupos de Atendimento 1 e 2 em centros urbanos e áreas urbanas consolidadas de metrópoles e centros regionais localizados nos municípios tipos A, B, C, D e E. Visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia que permite mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel. Os valores máximos do repasse federal para aluguel social e percentuais máximos de comprometimento da renda do beneficiário serão calculados com base nos rendimentos daqueles Grupos. Os contratos de locação social serão firmados entre os proprietários de imóveis, e os beneficiários finais avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para

acesso aos aluguéis subsidiados. As demais condições do subprograma, incluindo os prazos de concessão do benefício e a gestão das unidades, serão definidas no programa local de atendimento.

#### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro
- » Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Estaduais e Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores

#### Fontes de Recursos

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
- » Recursos orçamentários dos governos estaduais e de governos municipais;

#### Formas de Financiamento

- » Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS

aos Fundos Estaduais e Municipais para subsidiar aluguéis sociais de moradias em centros históricos e áreas urbanas consolidadas;

- » Crédito com recursos onerosos do FGTS para execução de reformas e melhorias de unidades habitacionais localizadas em centros históricos e áreas urbanas consolidadas destinadas à locação social.

### Promoção Pública e Privada de Loteamentos Urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica

O objetivo desta ação é viabilizar a promoção pública e privada de lotes urbanizados, que pode estar associada à oferta de materiais de construção e serviços de assistência técnica para o Grupo de Atendimento 1, que vive, principalmente, em cidades médias e pequenas localizadas em municípios do tipo D, E, F, G, H, I, J e K. Destaca-se também a importância de esta ação ser associada a



idades situadas em áreas de implantação de grandes empreendimentos e obras de infraestrutura, assim como em fronteiras de desenvolvimento, objetivando a mitigação de impactos e ocupações desordenadas.

### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro;
- » Instituições Financeiras Públicas ou Privadas – Agente Financeiro;
- » Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Estaduais e Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Promotores;
- » Agentes de Assistência Técnica.

### Fontes de Recursos

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- » Recursos orçamentários dos governos estaduais e governos municipais.

### Formas de Financiamento

- » Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS

aos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação para a produção de loteamentos urbanizados, oferta de materiais de construção e remuneração de Agentes de Assistência Técnica subsidiados integralmente;

- » Financiamentos com recursos onerosos do FGTS

## Aquisição de Unidades Habitacionais

O objetivo aqui é viabilizar a aquisição de unidades habitacionais existentes movimentando o mercado imobiliário. O público alvo prioritário são os Grupos de Atendimento 2, 3, 4 e 5

### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro
- » Instituições Financeiras Públicas ou Privadas – Agentes Financeiros
- » Entidades Privadas do Setor Habitacional – Agentes Promotores





**Fontes de Recursos**

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- » Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

**Formas de Financiamento**

- » Subsídios parciais com recursos não-onerosos do FNHIS para o Grupo de Atendimento 2 e 3 adquirir unidades habitacionais usadas;
- » Créditos com recursos onerosos do FGTS e SBPE para aquisição de unidades habitacionais usadas.

**Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais Rurais**

O objetivo é viabilizar a promoção pública ou por autogestão de unidades habitacionais rurais que permitam futuras ampliações, integrem as instalações necessárias ao desenvolvimento da produção agrícola e possuam ligação para poço, cisterna e fossa séptica executados segundo padrões adequados, visando à melhoria da qualidade de vida no campo. Destina-se, em uma primeira modelagem, aos beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), beneficiários do Plano Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), assalariados rurais com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou com contrato de trabalho temporário, trabalhadores rurais aposentados, pensionistas rurais e segurados especiais rurais.

Essa iniciativa deverá observar características sociais e econômicas dos moradores rurais, com a definição de uma tipologia de unidade habitacional de dimensões e

espaços compatíveis com as atividades da economia rural – baseada nas safras agrícolas – e análise da capacidade de pagamento do beneficiário segundo sua renda familiar anual. Os Grupos de Atendimento Rurais I, II, e III, definidos com base nos beneficiários do PRONAF e de registros no cadastro de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), foram classificados de acordo com faixas de renda anuais. Posteriormente, deverão ser ajustadas aos grupos de atendimento definidos pelo PlanHab espelhando a modelagem de financiamento e subsídios.

**Agentes**

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Ministério do Desenvolvimento Agrário. INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Agente Co-Gestor (nos casos de assentamentos para a reforma agrária);
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente operador e financeiro
- » Governos Estaduais e Municipais; Órgãos estaduais e municipais das administrações públicas diretas responsáveis pelas políticas habitacionais – Agentes Co-Promotores;
- » Entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional – Agente Promotor
- » Agentes de Assistência Técnica

**Fontes de Recursos**

- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- » OGU – Incra
- » OGU – PSH

**Formas de Financiamento**

- » Investimento com recursos não-onerosos para o Grupo de Atendimento 1 do PlanHab destinado à aquisição de materiais de construção, remuneração de mão de obra e remuneração de



- » Agentes de Assistência Técnica envolvidos em todas as fases de realização da moradia rural.
- » Crédito com recursos onerosos para os Grupos de Atendimento 2 e 3 do PlanHab destinados

à aquisição de materiais de construção, remuneração de mão de obra e remuneração de Agentes de Assistência Técnica envolvidos em todas as fases de realização da moradia rural.

## Linha Programática para Melhoria Habitacional



realizados pelos próprios moradores, resulta em unidades habitacionais com baixa qualidade técnica e arquitetônica, e constantemente as construções apresentam-se inacabadas.

### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro;
- » Instituições Financeiras Públicas ou Privadas – Agente Financeiro;
- » Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Estaduais e Municipais das Administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais – Agentes Co-Promotores;
- » Agentes de Assistência Técnica.

### Fontes de Recursos

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- » Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
- » Recursos orçamentários dos governos estaduais e de governos municipais.

### Formas de Financiamento

- » Subsídios integrais com recursos não-onerosos do FNHIS para aquisição de materiais de construção para o Grupo de Atendimento 1 incluindo remuneração de Agentes de Assistência Técnica envolvidos na elaboração de projetos arquitetônicos e execução das obras de reforma e ampliação das habitações dos beneficiários;
- » Subsídios parciais com recursos não-onerosos do FNHIS para aquisição de materiais de construção para o Grupo de Atendimento 2 incluindo remuneração de Agentes de Assistência Técnica envolvidos na elaboração de projetos arquitetônicos e execução das obras

### Autopromoção Habitacional Assistida

O objetivo desta ação é viabilizar o acesso à aquisição de materiais de construção associados a serviços de assistência técnica para a execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais por autopromoção, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado dos materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada. Essa ação inclui, principalmente, os Grupos de Atendimento 1 e 2, que vivem em moradias construídas informalmente. A construção dessas moradias ocorre com pouco ou nenhum acompanhamento técnico e, apesar dos esforços e investimentos

de reforma e ampliação das habitações dos beneficiários.

» Créditos com recursos onerosos do FGTS para aquisição de materiais de construção.



## Linha Programática para Assistência Técnica

Os objetivos desta linha programática consistem no apoio ao desenvolvimento e à implementação de estratégias de capacitação e oferta de serviços de assistência técnica, visando melhorar a capacidade dos agentes envolvidos na produção habitacional.

Os serviços de capacitação e oferta de assistência técnica poderão ser ofertados diretamente pelo poder público ou a partir de convênios deste com entidades profissionais, entidades privadas sem fins lu-

crativos vinculadas ao setor habitacional, universidades e centros de ensino médio profissionalizante. Trata-se de ações a serem, ainda, desenhadas segundo as necessidades locais e de acordo com metas de atendimento.

Essa linha divide-se em ações de acordo com o público-alvo que receberá ações de capacitação ou serviços de assistência técnica: população de baixa renda, entes públicos ou cooperativos e organizações não-governamentais.

## Assistência Técnica à população de baixa renda

O objetivo desta ação é apoiar a oferta de serviços de assistências técnicas nas áreas de arquitetura, engenharia, 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 a construção de seus projetos habitacionais. Assim, visa aumentar a qualidade das construções e o acesso da população de baixa renda – residente em assentamentos precários, beneficiária de programas habitacionais ou crédito para aquisição de materiais de construção – aos fatores de produção.

A prestação de serviços de assistência técnica poderá ser feita diretamente pelo poder público municipal ou estadual ou por agentes de assistência técnica conveniados com o poder público municipal ou estadual (que deverão ser credenciados por meio de edital público).

## Assistência Técnica a cooperativas e organizações não-governamentais

O objetivo desta ação é o fortalecimento e a 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.

### Agentes

- »» Ministério das Cidades – Agente Gestor;
- »» Ministério da Educação – Agente Conveniado;
- »» Caixa Econômica Federal (CEF)– Agente Operador e Financeiro (entre outros);
- »» Órgãos Estaduais da Administração Direta Responsável pela Política Habitacional – Agente Promotor;
- »» Órgãos Municipais da Administração Direta Responsável pela Política Habitacional – Agente Promotor;
- »» Agentes de Assistência Técnica.

### Fontes de Recursos

- »» Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- »» Outros recursos do Orçamento Geral da União – OGU;
- »» Recursos orçamentários dos governos estaduais e municipais;

### Formas de Financiamento

- »» Remuneração dos Agentes de Assistência Técnica, credenciados pelo agente financeiro, com recursos do FNHIS e Fundos Estaduais e Municipais.
- »» Convênio entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Educação para financiamento de atividades de assistência técnica desenvolvidas nos âmbitos de universidades e centros de ensino médio profissionalizante.





# Linha Programática para o Desenvolvimento Institucional

## Desenvolvimento Institucional

Para aumentar a eficiência dos investimentos e das demais linhas programáticas, faz-se imprescindível a promoção do desenvolvimento institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Assim, abrange uma série de ações de financiamento e capacitação de tais agentes para o exercício de suas atribuições na formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão das políticas habitacionais.

Os beneficiários dessa ação de desenvolvimento institucional são: Governo Federal e governos estaduais e municipais; participantes e delegados das conferências das cidades; e membros de conselhos gestores relacionados com a política habitacional.

Para o monitoramento e avaliação das ações de Desenvolvimento Institucional, também deverá ser considerada a capacidade de gestão dos entes federados, a qual será medida pelo Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana. Este índice deverá ser implementado para avaliar os agentes do poder público que integram o SNHIS (Estratégia 4 do Eixo Arranjos Institucionais).

Essa ação objetiva, a médio e longo prazos, que todos os estados e municípios brasileiros tenham: órgãos gestores da política habitacional estruturados; conselhos e fundos

implementados e qualificados; e políticas e planos de habitação aprovados nos conselhos habitacionais e constituídos legalmente.

Uma vez constituídos os conselhos de política e os conselhos gestores dos fundos das diferentes esferas governamentais, essa ação visa, ainda, apoiar a capacitação de seus membros para que exerçam suas atribuições e competências.

### Agentes

- » Ministério das Cidades – Agente Gestor
- » Caixa Econômica Federal (CEF) – Agente Operador e Financeiro
- » Ministério das Cidades e Governos Estaduais e Municipais – Agentes Promotores

### Fontes de Recursos

- » Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- » Outros recursos do Orçamento Geral da União – OGU
- » Recursos orçamentários dos governos estaduais;
- » Recursos orçamentários dos governos municipais;
- » Recursos internacionais.

### Formas de Financiamento

- » Repasse de recursos não-onerosos do FNHIS para o desenvolvimento institucional de governos estaduais e municipais.

# Metas

## Começando a equacionar o problema da habitação no Brasil

A estratégia definida pelo Plano Nacional de Habitação busca criar as condições para que as necessidades habitacionais do país possam ser equacionadas a longo prazo. Os resultados a serem alcançados, como expressão desta estratégia, se consubstanciam nas metas físicas de atendimento, que dimensionam o quanto se pode avançar em relação às necessidades previstas no horizonte temporal do plano. Evidentemente, para além das metas quantitativas, cuja mensuração é mais tangível, é fundamental também que se estabeleçam metas qualitativas para evitar que os resultados alcançados possam

gerar impactos negativos em outros aspectos relevantes, como as dimensões urbanas e ambientais, cuja importância é central na estratégia adotada.

A definição das metas, num tema tão complexo como a habitação, que envolve aspectos macroeconômicos, institucionais, demográficos, urbanos, construtivos e financeiros, requer que se estabeleçam premissas, relacionadas com as estratégias definidas pelo PlanHab e que se trabalhe com várias alternativas de atendimento, levando em conta os diferentes cenários de disponibilidade de recursos das várias fontes de financiamento e subsídio.

Num período tão longo, seria simplista trabalhar com um único cenário de metas, sobretudo em função da complexidade das decisões que envolvem a disponibilidade de recursos orçamentários e do FGTS, cuja aprovação depende, além das prioridades do governo, de outros atores, como as instâncias de controle social e participação, como o Conselho Curador do FGTS e o próprio Congresso Nacional.

O PlanHab, ao definir uma estratégia tecnicamente viável e politicamente amparada num amplo debate com representantes dos diferentes segmentos sociais, aponta um caminho para enfrentar as necessidades habitacionais. Este capítulo, reservado para a apresentação das metas nos diferentes cenários, mostra os resultados que se poderá alcançar se este caminho for seguido, criando um instrumento fundamental para que as decisões políticas possam ser tomadas no âmbito do governo e do Congresso e, ainda, para que os diferentes segmentos sociais relacionados ao setor da habitação possam se posicionar de forma consistente.

Como foi mostrado no Capítulo 4, o PlanHab, após analisar várias alternativas, definiu, para apresentação nesta síntese, dois cenários de previsão das fontes de recursos para alimentar o Sistema Nacional de Habitação. Estes cenários são a principal referência para se estabelecer metas físicas, que foram construídas a partir de um conjunto de premissas fortemente relacionadas com a estratégia desenhada pelo PlanHab para enfrentar as necessidades habitacionais do país.

O principal pressuposto na construção desses cenários é que o PlanHab deve considerar o conjunto das necessidades habitacionais, em-

bora isto não signifique que o poder público seja o responsável único por prover o atendimento do universo da demanda habitacional existente na sociedade brasileira. Como foi mostrado na contextualização, apenas uma parte dos domicílios existentes no país é resultado da ação de agentes públicos e do mercado privado; em termos quantitativos, a maior parte da população vive em moradias que foram edificadas pelas próprias famílias, através do auto empreendimento, com auto-construção ou contratação direta de serviços, utilizando autofinanciamento, poupança pessoal e demais expedientes construtivos. Esta realidade, por ser relevante, foi observada, mas considerou-se que apenas com um maior apoio público esta alternativa pode apresentar resultados favoráveis, combatendo-se a produção de moradias e ambientes urbanos precários.

As características do mercado habitacional, formal e informal, com seus vasos comunicantes em todos os segmentos sociais, justificam a estruturação de cenários de atendimento que coloquem como possibilidade a hipótese de atendimento de 100% das necessidades. Sabe-se que, mesmo existindo alternativas de atendimento através de programas públicos voltados para as diferentes formas de promoção e produção habitacional, parte dos futuros chefes de família poderão não buscar crédito ou auxílio público para edificar sua moradia. No entanto, o objetivo de universalizar o acesso a moradia digna, respondendo ao direito constitucional de garantir o direito a habitação, exige que se trabalhe, sobretudo nos Grupo 1, 2 e 3, onde algum nível de subsídio é necessário, com um horizonte de atendimento integral.

Assim, nos dois cenários apresentados nesta síntese, a dimensão global das necessidades, incluindo o déficit acumulado e a demanda demográfica futura, é colocada como um parâmetro, referenciando-se as metas ao total das necessidades, que evidentemente não podem ser respondidas apenas pelo poder público, mas pelo conjunto dos agentes que atuam no setor habitacional.

As metas apresentadas não são genéricas, mas fortemente baseadas em simulações reais, considerando as estratégias, premissas, propostas e cenários definidos no PlanHab. Este se caracteriza por ser um plano que apresenta metas físicas que não expressam apenas desejos genéricos, a partir dos quais se criam medidas para cumpri-las, mas metas que são resultado das ações propostas, justificados por cenários possíveis de alocação de recursos e, indispensavelmente, pela adoção das estratégias nos quatro eixos apresentadas no Capítulo 5.

Assim, na definição das metas, foram considerados os constrangimentos do setor financeiro e produtivo para um atendimento ampliado a todos os segmentos da população, a realidade social e econômica da demanda, as condições de acesso à terra urbanizada, as várias categorias de municípios brasileiros, as dificuldades para enfrentar o déficit acumulado e a fragilidade institucional dos agentes públicos. Embora os cenários de disponibilidade de recursos tenham sido decisivos no estabelecimento das metas, estas apenas poderão ser alcançadas se todas as estratégias propostas, nos quatro eixos, forem implementadas.

As metas físicas foram quantificadas a partir

de um conjunto de premissas e se relacionam diretamente às metas financeiras, expressas nos dois cenários. Expressam uma possibilidade concreta de atendimento, considerando as condições de financiamento e subsídio das várias fontes de recursos e o número de atendimentos resultante, que é comparado com as necessidades totais, que consideram o déficit acumulado e a demanda futura. O PlanHab apresenta metas para cada cenário, relacionadas à produção de unidades novas, urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional.

As metas relativas à urbanização de assentamentos precários consideram que uma parte das famílias atendidas seja beneficiada com uma unidade habitacional nova, nos casos em que uma constituição é indispensável para a urbanização. Considerou-se, a princípio, que esta demanda está no Grupo 1, uma vez que seu atendimento deve, necessariamente, ser viabilizado com recursos não-onerosos.

As metas de produção de unidades novas estão divididas pelos Grupos de Atendimento, pois implicam porcentagens diferenciadas de subsídios, indicando ainda a fonte de recurso prevista. Uma das estratégias do PlanHab é direcionar parte significativa de recursos de subsídio para alavancar a tomada de financiamento habitacional, sobretudo para a população nas faixas de renda que atualmente não o acessa, em especial o G2. Esta opção gera maior pressão sobre os recursos do FGTS e é facilitada pela proposta de criação de um fundo garantidor, permitindo, assim, que os subsídios possam ser bem direcionados para quem efetivamente dele necessita, seja para complementar o financiamento, no caso



do G2, seja para subsidiar integralmente a unidade habitacional, no caso do G1. Esta estratégia exige um grande esforço voltado para a criação de novos produtos, tanto para o sistema financeiro como para a produção habitacional.

É importante destacar que a questão habitacional é tratada considerando todos os segmentos, posto que existem ligações entre os mercados formal e informal da mo-

radia. Embora as premissas apresentadas a seguir foquem, sobretudo, nos grupos de atendimento G1, G2 e G3 – por exigirem maior empenho e intervenção do setor público –, elas não deixam de considerar as outras faixas de atendimento (Grupos 4 e 5), que são o foco do mercado, para evitar que entraves na produção de mercado gerem pressão sobre a habitação de interesse social.

## Premissas para a construção de cenários de atendimento

As metas foram construídas a partir de simulações que consideram inúmeros aspectos e premissas, definidas nos diferentes eixos tratados no PlanHab, sempre de forma coerente com a estratégia adotada. Para viabilizar as simulações, as premissas definidas foram:

- Estratificação dos Grupos de Atendimento;
- Definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferentes Unidades da Federação e a tipologia de municípios
- Distribuição dos produtos habitacionais, por tipologia de municípios
- Distribuição dos produtos habitacionais de acordo com os Grupos de Atendimento
- Prioridade de atendimento por Grupo de Atendimento
- Contrapartidas dos beneficiários
- Modelo de financiamento e subsídio
- Cenário das fontes de recursos

## PREMISSA 1

### Estratificação dos Grupos de Atendimento

Para efeito de simulação das metas, os Grupos de Atendimento, conceituados no Capítulo 1, foram definidos por faixas de renda, considerando a diversidade regional e a tipologia de municípios, de modo a garantir maior aderência entre o custo de uma solução habitacional adequada e a capacidade de pagamento das famílias. Essa compatibilização tem por objetivo oferecer o menor subsídio possível, desde que possa garantir uma solução habitacional adequada para o contexto urbano

onde o domicílio estiver situado. Assim, a estratificação dos Grupos de Atendimento por renda se altera, dependendo de onde o domicílio estiver situado.

A delimitação das faixas de renda de cada Grupo de Atendimento é essencial para a definição da quantidade de recursos necessários para subsídio. O Quadro 3 mostra as faixas de renda adotadas em cada grupo, a quantificação do número de famílias a serem consideradas em cada grupo e a fonte de recurso a ser utilizada.

#### Quadro 3 – Grupos de atendimento.

Faixas de renda, quantificação dos domicílios e fonte de recurso prioritária.

Capacidade Financeira	Necessidade (em milhões de domicílios)	Fontes de recursos
G 1 Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento RM SP/RJ: até R\$800,00 / Outras RM: até R\$700,00 Demais situações: até R\$600,00	12,9	FNHIS
G 2 Famílias que acessam financiamento habitacional, mas requerem subsídio de complemento e equilíbrio RM SP/RJ: de R\$800 a 1.600 / Outras RM: de R\$700 a R\$1.400 Demais situações: de R\$600 a R\$1.200	11,6	FGTS e FNHIS Financiamento com subsídio de complemento e de equilíbrio.
G 3 Famílias que podem acessar financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio RM SP/RJ: de R\$1.600 a 2.000 / Outras RM: de R\$1.600 a R\$2.000 Demais situações: de R\$1.600 a R\$2.000	4,8	FGTS Financiamento com subsídio de equilíbrio
G 4 Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional de R\$2.000 a R\$4.000	3,7	FGTS e SBPE
G 5 Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado Acima de R\$4.000	1,9	SBPE e mercado livre

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

## PREMISSA 2

### Definição dos produtos habitacionais e custo, segundo as diferentes unidades da federação

O atendimento habitacional pode se dar por meio de inúmeras soluções e tipologias habitacionais promovidas tanto pela iniciativa

pública quanto pela privada. Não é objetivo do PlanHab definir qual produto habitacional é o mais adequado para cada cida-

de e contexto social e urbano específico, tarefa que deve ser realizada pelos planos locais de habitação. O estudo de soluções e tipologias habitacionais no PlanHab se restringiu a identificar as soluções mais adequadas às diferentes características dos municípios, objetivando definir os valores de referência a partir dos quais foram montadas as simulações para a definição dos valores de financiamento e de subsídios necessários e das metas.

O PlanHab analisou diferentes soluções e tipologias habitacionais consideradas como de padrão "popular", de modo que elas pudessem atender à diversidade de

situações urbanas, considerando o adensamento construtivo, e à disponibilidade de terra. O ponto de partida para a definição do custo dos produtos foi a base Sinapi (Caixa), adotada como referência por ser um banco de dados oficial e pela sua metodologia única de coleta e abrangência da informação, abarcando todo o território nacional. Foram adotados, apenas como parâmetro para as simulações, seis produtos habitacionais urbanos e dois rurais, para os quais foram identificados custos para todos os estados da federação e para as 11 tipologias de municípios, além da zona rural. Em um segundo momento,

Quadro 4 – Produtos habitacionais

ÁREA URBANA	UNIDADE PRONTA EM ÁREA CONSOLIDADA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra – localizado em área urbana consolidada.
	UNIDADE PRONTA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra. Área útil: 45,82 m <sup>2</sup> . A estimativa de preço foi feita considerando a produção privada, mas não exclui a de mutirão ou a de auto-gestão .
	UNIDADE PRONTA (tipo casa térrea)	adequada para centros urbanos e pequenas cidades em espaços rurais, com maior disponibilidade de terra. Área construída: 40,65 m <sup>2</sup>
	LOTE DE 125 M <sup>2</sup> + CESTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE 32 M <sup>2</sup>	adequado para regiões com maior disponibilidade de terra e frentes de expansão. Representa uma solução mais acessível em termos financeiros e que possibilita a produção de unidades maiores. Inclui custos de assessoria técnica.
	LOTE URBANIZADO	adequado para regiões de maior disponibilidade de terra. Lote situado em área urbanizada, dotado de infraestrutura, representa uma solução mais acessível em termos financeiros – área de 125 m <sup>2</sup> .
	CESTA DE MATERIAIS	adequado para famílias que já dispõem de lotes ou mesmo de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 32 m <sup>2</sup> e inclusão de custos de assessoria técnica.
ÁREA RURAL	CESTA DE MATERIAIS (sem mão-de-obra)	as famílias rurais, em geral, necessitam apenas de cesta de material por já disporem de lotes ou de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 45,6 m <sup>2</sup> e inclusão de custos de assessoria técnica.
	CESTA DE MATERIAIS (com mão-de-obra contratada)	este produto assemelha-se ao produto anterior (área construída de 45,6 m <sup>2</sup> , inclusão de custos de assessoria técnica), diferenciando somente pela utilização de mão-de-obra contratada.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia a partir de dados Sinapi (Caixa).

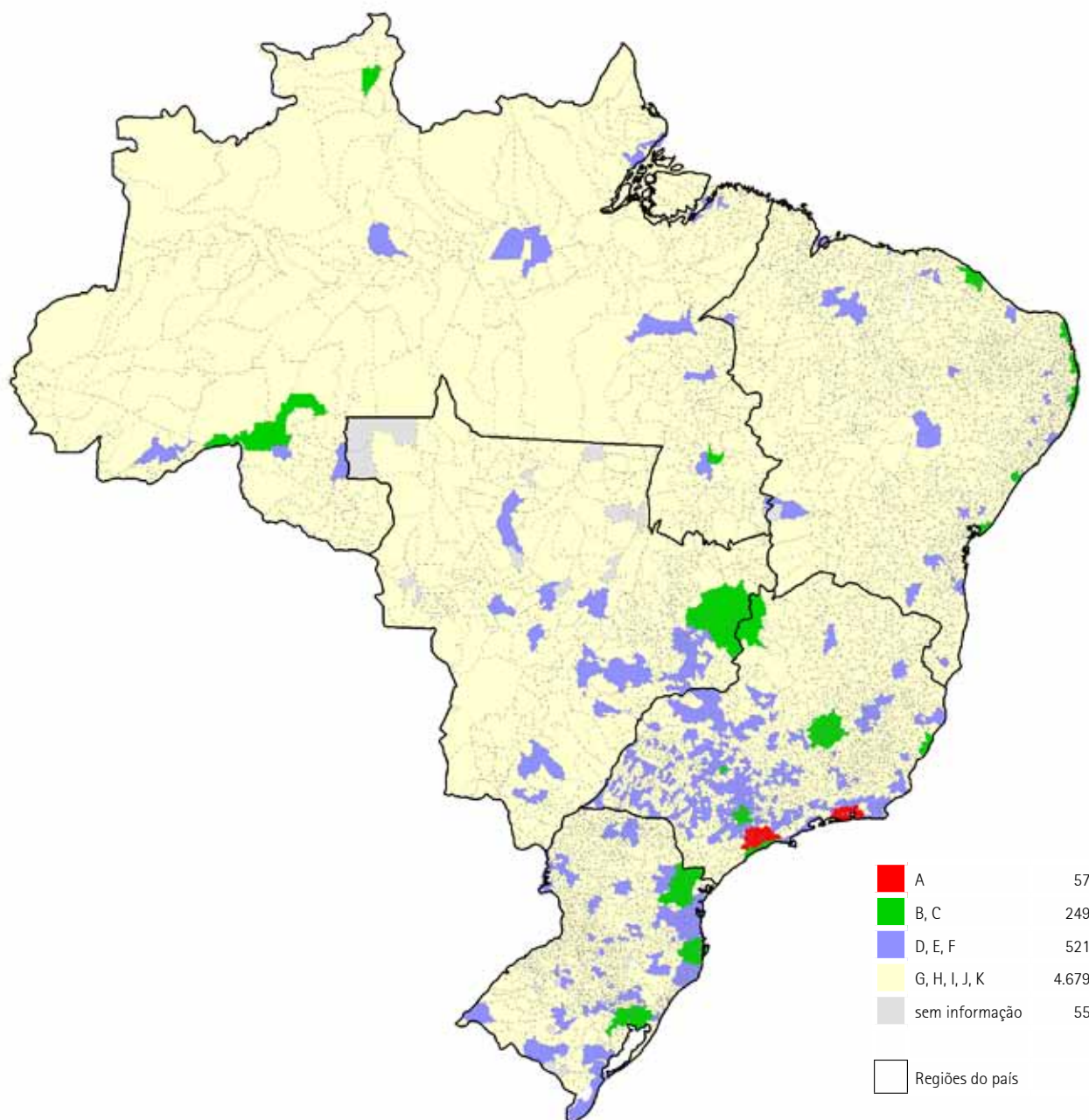
para simplificar as simulações, os estados foram reunidos em três grupos (alto, médio e baixo custo), e as de municípios em cinco tipos. É necessário ressaltar que estas "soluções habitacionais" servem apenas como referência para a definição de custos, ou seja, não são modelos a serem

adotados. Cada plano local de habitação de interesse social deve desenvolver um leque diversificado de soluções, tipologias e produtos habitacionais compatíveis com as características do município, desde que sejam compatíveis com os patamares de subsídio aportados pela União.

### PREMISSA 3

## Distribuição dos produtos habitacionais por tipologia de municípios

Mapa 2 – Agrupamento de tipologia de municípios





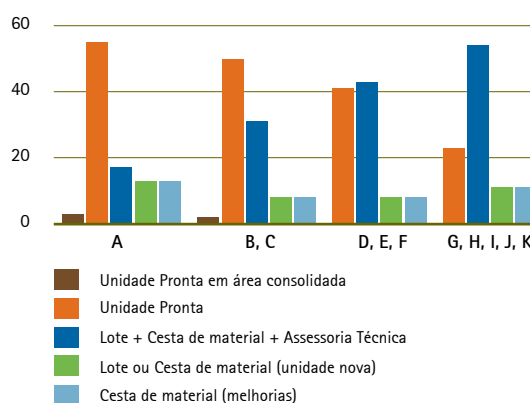
As características urbanas das diferentes categorias de municípios serviram de base para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado. Por esta razão, o PlanHab adotou em suas análises uma classificação dos municípios que os dividiu em 11 tipologias com características socioeconômicas e territoriais distintas. Para facilitar as análises e operacionalização das simulações da modelagem de subsídios e financiamento, estas tipologias foram agregadas em quatro grupos, que congregam municípios com características semelhantes, como estrutura e adensamento urbano, disponibilidade da terra, perfil de renda da população e custos de produção de uma unidade habitacional. Além destes quatro grupos de cidades, foram consideradas ainda, na proposta de distribuição dos produtos, as características das zonas rurais.

O Mapa 2, que apresenta a agregação de municípios distribuída no território nacional, evidencia as situações territoriais diferenciadas e mostra a necessidade de serem consideradas soluções habitacionais distin-

tas em cada uma destas situações.

Os produtos foram distribuídos relacionando as características específicas dos municípios e as soluções habitacionais mais adequadas, levando em conta o custo-benefício. Considerou-se que, nos municípios de menor porte e com maior disponibilidade de terra, o produto lote urbanizado, com cesta de material e assistência técnica é a opção de referência e prioritária para as famílias dos Grupos de Atendimento que requerem subsídio. Já nas regiões metropolitanas e municípios de maior porte, embora possam existir alternativas baseadas no lote, em função do custo e da carência de

Gráfico7 – Distribuição de produtos por tipos de municípios. SNHIS (G1 a G3)



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia.

**Quadro 6 – Distribuição prioritária de produtos para atendimento em escala, por tipologia de município.**

Produto habitacional	Regiões metropolitanas, capitais e municípios com + de 100 mil habitantes			Municípios com 20 a 100 mil habitantes	Municípios com até 20 mil habitantes
	A B D	C	E	F G H	I J K
Lote				■	■
Lote + Cesta de material (32m²) + Assessoria Técnica				■	■
Cesta de material (32m²) + Assessoria Técnica	■	■	■	■	■
Unidade Pronta (auto-gestão / empreiteira)	Casa (40 m²)	■	■	■	■
	Apartamento (51 m²)	■	■		
Unidade em Área Consolidada e/ou central	Retrofit	■	■		
	Vazios Urbanos	■	■		

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

terra, a opção prioritária é a unidade pronta, prevendo-se inclusive a possibilidade de unidade em áreas centrais. Como mencionado, esta distribuição é apenas uma referência para fins de simulação, cálculo dos recursos necessários (de financiamento e

de subsídio e das mestas. Cabe aos planos locais uma definição mais precisa, mas as diretrizes estabelecidas pelo PlanHab permitem definir regras mais justas e orientar a definição dos tetos de financiamento e de subsídio.

## PREMISSA 4

### Distribuição dos produtos habitacionais de acordo com o Grupo de Atendimento

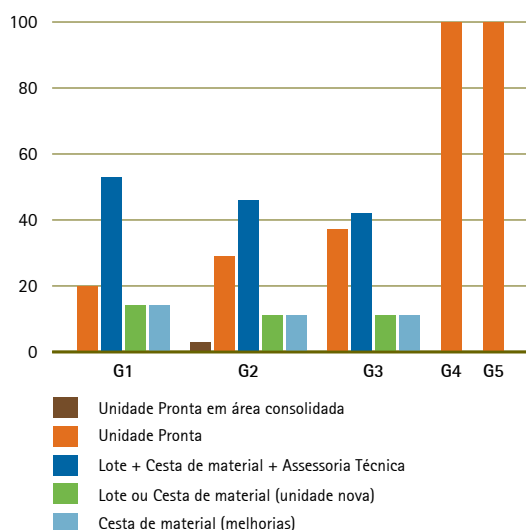
Esta premissa busca compatibilizar os produtos habitacionais com o enquadramento nos Grupos de Atendimento. Não se trata de limitar o leque de soluções habitacionais possíveis de serem implementadas, mas sim de estabelecer uma relação entre a capacidade de pagamento das famílias e o produto, buscando reduzir o subsídio por família – desde que se permita o atendimento com uma moradia adequada. Essa racionalização dos recursos proporciona acesso aos subsídios para o maior número possível de famílias.

De acordo com esta premissa, as famílias dos Grupos 1 e 2 devem ser atendidas com um produto de custo equivalente ao custo do lote urbanizado com cesta de materiais e assistência técnica, **sempre que a realidade urbana permitir acesso a lote urbanizado e legalizado**, de modo que estas famílias possam contribuir com a mão de obra nesta solução habitacional.

Nos locais onde esta solução não é viável

do ponto de vista urbano e social, como por exemplo nas regiões metropolitanas, considera-se a unidade pronta como referência para todos os Grupos de Atendimento. Assim, na medida em que a renda se eleva, aumenta a participação das unidades prontas e se reduz a alternativa lote urbanizado e cesta de materiais.

Gráfico 8 – Distribuição de produtos por grupos de atendimento (G1 a G5)



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia.

## PREMISSA 5

### Introdução da estratégia prevista no Modelo de Financiamento e Subsídio

Nas simulações destinadas à definição das metas, foi adotada como premissa toda a estratégia definida no eixo Modelo de Financiamento e Subsídio, com destaque para as seguintes propostas:

- Custo do FGTS (agente operador): TR + 4%
- Recursos para subsídio/desconto do FGTS baseado em 80% da receita financeira líquida;
- Financiamento para o Grupo 2, considerando a criação do Fundo Garantidor;
- Adoção do direcionamento para estimular o financiamento do Grupo 4 pelo SBPE;
- Ampliação dos recursos de origem orçamentária, de acordo com os cenários apresentados no Capítulo 4 e adotados na Premissa 9, deste capítulo.

## PREMISSA 6

### Prioridades de atendimento por fonte de recursos

O PlanHab estabeleceu critérios para a utilização dos recursos das diferentes fontes, considerando as características do financiamento, o perfil das intervenções e a capacidade de retorno das famílias, de acordo com os grupos de atendimento.

As premissas para utilização dos recursos do Orçamento Geral da União/FNHIS, que preveem uma contrapartida média de 30% dos entes federativos em todos os repasses a estados, DF e municípios, foram as seguintes:

- Operações públicas estruturadas para produção de unidades novas destinadas ao Grupo 2;
- Apoio ao desenvolvimento e capacitação institucional de estados e municípios;
- Urbanização dos assentamentos precários;
- Produção de unidades novas destinadas ao Grupo 1;
- Carta Subsídio destinada ao subsídio de complemento para a produção ou aquisição de unidade nova destinada ao Grupo 2;
- As premissas utilizadas para o FGTS são as seguintes:
  - O foco é o financiamento da produção ou aquisição de unidades habitacionais para os Grupos 2, 3 e 4;
  - Os recursos não-onerosos são canalizados para subsidiar (complemento e equilíbrio) a produção e aquisição de unidades habitacionais destinadas aos Grupos 2 e 3;
  - O financiamento de unidades habitacionais para o G4 continua tendo um papel relevante;

- Gradativamente, o financiamento de unidades habitacionais para o G5 deve desaparecer;
  - O financiamento a estados e municípios que tenham capacidade de endividamento voltados para a urbanização dos assentamentos precários e produção de unidades habitacionais para o Grupo 1;
  - O foco de atendimento é o financiamento de unidades habitacionais para o Grupo 5.
  - Parte dos recursos deve ser direcionada para o financiamento de unidades habitacionais para o Grupo 4, considerando imóveis de menor valor;
  - Residualmente (10%), foi considerada a possibilidade de financiamento de unidades habitacionais para o Grupo 3.
- Em relação ao SBPE, foram consideradas as seguintes premissas:

## PREMISSA 7

### Contrapartidas dos beneficiários

As simulações do modelo de financiamentos e subsídios que definiram as metas físicas foram elaboradas levando-se em consideração que todo beneficiário que assume financiamento (a partir do G2) aportará alguma contrapartida, na forma de poupança

prévia ou de trabalho, nas modalidades de mutirão e/ou autogestão. A dimensão, condição e forma do aporte destas contrapartidas devem ser definidas em cada programa, considerando a situação específica da demanda.

## PREMISSA 8

### Estabelecimento de tetos de subsídios concedidos pela União

Para efeito do cálculo dos subsídios, foram elaboradas simulações que consideraram os vários elementos que interferem no cálculo do financiamento. Considerando o custo da solução habitacional de referência para o tipo de município e a capacidade do mutuário em assumir o financiamento, foram estabelecidos tetos máximos de subsídio, a serem concedidos pela União,

que permitam complementar o crédito para viabilizar o acesso a moradia. A este teto podem ser acrescidos subsídios adicionais, como o subsídio localização para unidades em áreas centrais (apartamento em área consolidada) e aportes adicionais de estados e municípios, de acordo com suas prioridades locais, como, por exemplo, estímulo ao movimento organizado.



Tabela 24 – Tetos de subsídios (exemplo para o Grupo 2)

Tipo estado	Tipologia de município	Produto	Valor	Teto subsídio	Percentual médio (subsídio por valor total)
ALTO CUSTO	A	Apartamento (45,8m2)	R\$48.000	R\$25.000	52,08%
		Apartamento em área consolidada	R\$65.000	R\$25.000 + R\$8.000* = R\$33.000	
	B,C	Apartamento (45,8m2)	R\$45.000	R\$23.438	
		Apartamento em área consolidada	R\$60.000	R\$23.438 + R\$6.000* = R\$29.438	
		D,E,F	Apartamento (45,8m2)	R\$40.000	
G,H,I,J,K	Casa (40m2)	R\$37.407	R\$19.483		
MÉDIO CUSTO	B,C	Apartamento (45,8m2)	R\$45.000	R\$23.438	
		Apartamento em área consolidada	R\$60.000	R\$23.438 + R\$6.000* = R\$29.438	
	D,E,F	Apartamento (45,8m2)	R\$40.000	R\$20.833	
	G,H,I,J,K	Casa (40m2)	R\$33.456	R\$17.425	
BAIXO CUSTO	B,C	Apartamento (45,8m2)	R\$40.000	R\$20.833	
		Apartamento em área consolidada	R\$55.000	R\$20.833 + R\$4.000* = R\$24.833	
	D,E,F	Apartamento (45,8m2)	R\$36.000	R\$18.750	
	G,H,I,J,K	Casa (40m2)	R\$29.188	R\$15.202	

Nota: O apartamento em área consolidada inclui valor adicional referente ao subsídio de localização.

\* Valores referentes ao subsídio de localização.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

## PREMISSA 9

### Cenários das fontes de recursos

Conforme apresentado no Capítulo 4, foram estabelecidos dois cenários referentes às fontes de receitas, que foram adotados para a definição das metas físicas. Estes cenários consideram as projeções de volu-

mes de recursos não-onerosos e onerosos, ou seja, os orçamentos da União, estados e municípios e o FGTS. Sinteticamente, podemos assim resumir os cenários adotados:

#### ➤ CENÁRIO 1

##### Mantendo o avanço do PAC

Neste cenário, mantém-se a porcentagem do OGU destinada à habitação que foi prevista no PPA 2008-2011, adota-se um investimento moderado de estados e municípios e se estabelece um volume conservador de aplicação do FGTS, considerando a arrecadação líquida próxima a zero;

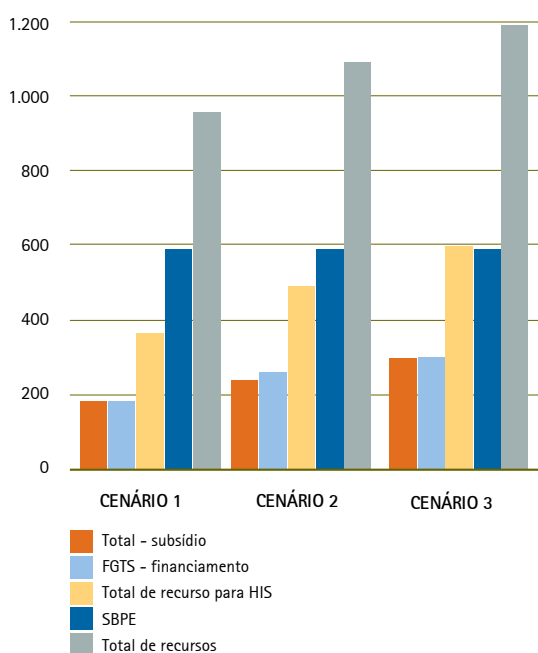
#### ➤ CENÁRIO 2

##### Adotando a % proposta na PEC – Moradia Digna

Neste cenário, trabalha-se com o horizonte proposto na Proposta de Emenda

Constitucional (PEC) nº 285 de 2008, que estabelece destinação mínima de 2% de orçamento da União à habitação e de 1% do orçamento dos demais entes federativos (estados e municípios), elevando significativamente os recursos não-onerosos destinados à produção de unidades novas. O cenário estabelece ainda um forte crescimento nas aplicações do FGTS para financiamento, o que pressupõe que o nível de emprego mantenha a trajetória ascendente recentemente observada, sem turbulências no mercado de trabalho formal.

**Gráfico 8 – Projeções de disponibilidades de recursos, 2008-2023**  
(R\$ bilhões - valores de dez 2007)



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia.

**Tabela 25 – Síntese dos cenários das fontes de recursos (R\$ bilhão)**

Fontes de recursos	Cenário 1	Cenário 2
OGU - FNHIS	85,50	174,80
Estados / Municípios	53,20	78,01
FGTS - desconto	45,00	45,00
<b>TOTAL SUBSÍDIO</b>	<b>183,70</b>	<b>297,81</b>
FGTS - financiamento	182,07	301,66
SBPE	590,10	590,10
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>955,87</b>	<b>1.189,57</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia

## METAS DE ATENDIMENTO

A seguir são apresentadas as metas de atendimento considerando-se os dois cenários de disponibilidade de recursos para o horizonte temporal do PlanHab (2008-2023) e a articulação as metas financeiras com as físicas.

As metas foram estabelecidas com base nas premissas de distribuição de recursos de subsídios e financiamento, nas projeções de atendimento e em todos os outros aspectos que foram objeto de definição acima descritos. Estão divididas em produção ou aquisição de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. No caso de estados e

municípios, foram estimados recursos para custeio e para programas próprios, que possam complementar a ação desenvolvida de forma articulada com a União, como operações estruturadas próprias, subsídios adicionais, constituição de reservas fundiárias, atendimentos emergenciais etc.

Os quadros apresentam a segmentação do atendimento de cada grupo por fontes de recursos e dentro destas os montantes de subsídio de complemento e subsídio de equilíbrio (nos casos de G1, G2 e G3), assim como os percentuais de atendimento com novas unidades em relação ao total das necessidades habitacionais.

## METAS DE ATENDIMENTO DO CENÁRIO 1

### Mantendo o avanço do PAC

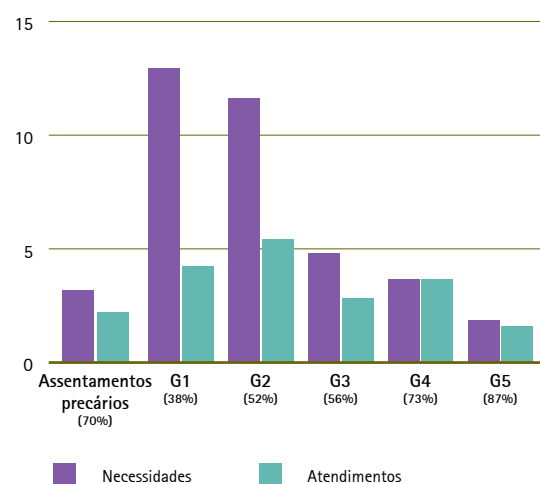
Este cenário, embora seja mais tímido, representa um significativo avanço em relação ao que tem sido executado nos programas habitacionais de interesse social no Brasil nas últimas décadas. O resultado mais relevante conseguido neste cenário é o atendimento de 70% das necessidades de urbanização dos assentamentos precários hoje existentes, o que é consequência das prioridades que já estão em curso com o PAC. No entanto, como os recursos não-onerosos de origem orçamentária são relativamente escassos frente às necessidades, os atendimentos do G1 e G2 são limitados, alcançando 38% e 52%, respectivamente. Nota-se também a insuficiência de recursos para financiamento do FGTS, que se traduz num atendimento limitado do G3 (56%), problema minimizado nos G4 e G5, em decorrência do forte aporte de recursos do SBPE. Em relação a este aspecto, é importante destacar que os recursos do SBPE são fundamentais para garantir um significativo atendimento do G4 (73%), o que mostra a

importância do direcionamento dos recursos deste *fundings* para as famílias deste grupo. Caso isto não ocorra, a pressão sobre o FGTS por estas famílias tenderá a crescer, inviabilizando até mesmo as metas baixas alcançadas pelos G2 e G3.

É necessário destacar, ainda, que o baixo atendimento dos G1 e G2 tende a reduzir fortemente o impacto da meta alcançada na urbanização de assentamentos precários, pois a tendência pode ser de as famílias de baixa renda não atendidas acabarem "resolvendo" seu problema de moradia, formando novos assentamentos precários ou adensando os já existentes. Em termos quantitativos, 8 milhões de famílias do G1 e 5,6 milhões do G2 deixariam de ser atendidas neste cenário, o que certamente implicaria a retroalimentação de déficit habitacional.

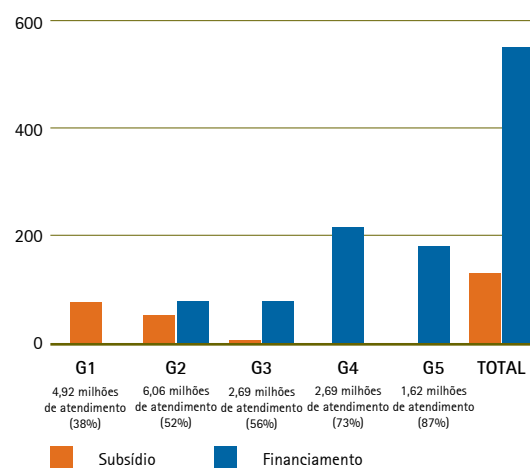
Neste cenário, a meta de produção de unidades novas atinge 17,9 milhões de unidades, correspondendo a 51% nas necessidades acumuladas e demanda futura.

Gráfico 9 – Comparação entre necessidades habitacionais e atendimentos (G1 a G5) (R\$ bilhões)  
Cenário 1: mantendo o avanço do PAC



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 10 – Distribuição entre financiamento e subsídio (G1 a G5) (R\$ bilhões)  
Cenário 1: mantendo o avanço do PAC



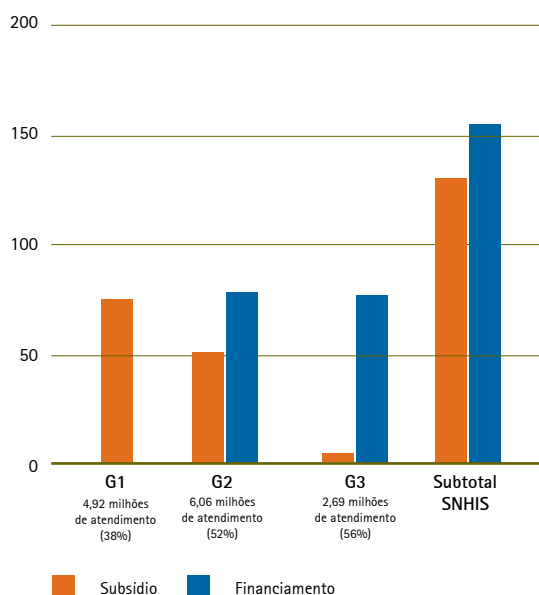
Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Tabela 26 – Cenário de atendimento por fontes de recursos e grupos de atendimento (em R\$ bilhões)  
Cenário 1: mantendo o avanço do PAC

Grupos	Necessidades (em milhões) (Deficit quantitativo + demanda)	Financiamento				Subsídio				Domicílios Atendidos TOTAL (milhões)	Atendimento com Novas Unidades %	Atendimento Melhorias %	Atendimento TOTAL (novas unidades + melhorias) %	
		SBPE		FGTS		FGTS		FNHIS Estados e Municípios						
		Despesa (bilhões R\$)	Nº de unidades (milhões)	Despesa (bilhões R\$)	Nº de unidades (milhões)	Complemento (bilhões R\$)	Equilíbrio (bilhões R\$)	Complemento (bilhões R\$)	Complemento (bilhões R\$)					
G1	12,9	-	-	-	0,25	3,90	-	49,78	21,33	4,92	33	5	38	
G2	11,6	-	-	77,83	6,06	29,76	7,44	13,72	-	6,06	46	6	52	
G3	4,8	11,51	0,39	65,74	2,30	-	3,90	-	-	2,69	50	6	56	
G4	3,7	180,86	2,26	35,00	1,12	-	-	-	-	2,68	73	0	73	
G5	1,9	178,64	1,62	-	-	-	-	-	-	1,62	87	0	87	
<b>TOTAL</b>	<b>34,9</b>	<b>371,01</b>	<b>4,27</b>	<b>178,57</b>	<b>9,73</b>	<b>33,66</b>	<b>11,34</b>	<b>63,50</b>	<b>21,33</b>	<b>17,97</b>	<b>47</b>	<b>5</b>	<b>51</b>	
URBANI- ZAÇÃO	G1	Déficit qualitativo 3,2		3,50				19,60	8,40	2,24	70	70	70	
DI	Capacitação / Assessoria								2,40	1,00				
OUTRAS AÇÕES	Custeio / Pessoal								5,30					
	Subsídio Adicional de Estados e Municípios								16,98					
RECURSOS TOTAIS	Total de recursos utilizados		371,01		182,07		45,00		85,50		36,04			
	Total de recursos disponível		590,10		182,07		45,00		85,50		53,02			

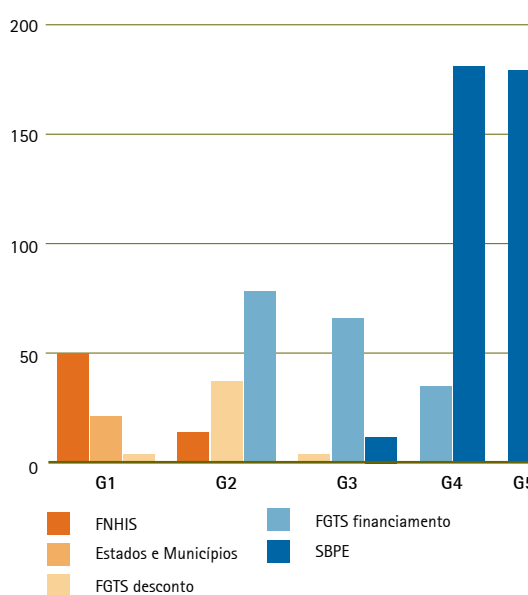
Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 11 - Distribuição entre financiamento e subsídio no SNHIS (G1 a G3) R\$ bilhões  
Cenário 1: mantendo o avanço do PAC



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 12 – Segmentação das fontes de recursos (R\$ bilhões)  
Cenário 1: mantendo o avanço do PAC



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia



## METAS DE ATENDIMENTO DO CENÁRIO 2 Adotando a proposta do PEC Moradia Digna

Neste cenário, com o significativo crescimento, tanto do orçamento do FGTS como dos recursos do OGU, que alcançam 2% conforme a Proposta de Emenda à Constituição nº 285, de 2008, melhora sensivelmente o atendimento aos grupos prioritários, o atendimentos do G1, G2 e G3 alcança porcentagens de atendimento muito razoáveis, ou seja, 62%, 71% e 77%, respectivamente. Este cenário apresenta um equilíbrio adequado entre as fontes de financiamento, entre subsídio e financiamento, sendo, indiscutivelmente, o que mais se aproxima das necessidades de recursos para equacionar o problema da habitação no Brasil.

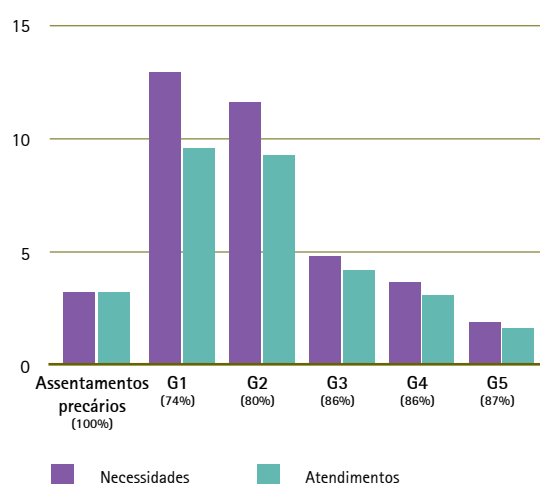
Neste sentido, o atendimento integral das necessidades de urbanização de assentamentos precários (100%), ganha maior rele-

vância, pois se consegue vislumbrar a possibilidade, ainda distante, de eliminação deste dramático problema. Isto porque, mesmo neste cenário otimista, mais de três milhões de famílias do Grupo 1 deixam de ser atendidas, o que torna incerta a possibilidade de eliminar o déficit habitacional no Brasil no horizonte temporal do PlanHab.

O atendimento dos Grupos 4 e 5 atinge níveis bastante satisfatórios (86% e 87%, respectivamente), sendo relevante aqui a mesma observação feita no cenário anterior, quanto à necessidade de direcionamento dos recursos do SBPE.

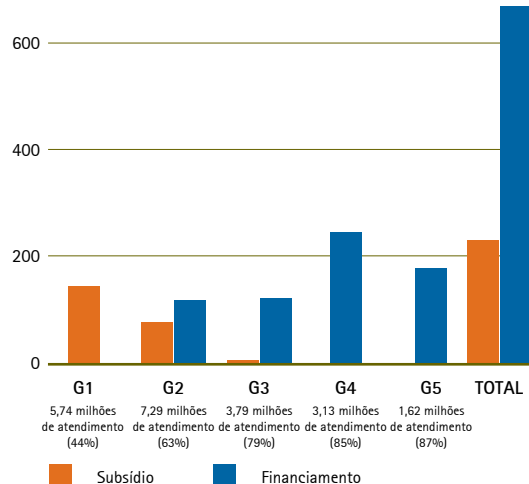
Neste cenário, a meta de produção de unidades novas atinge 24,8 milhões de unidades, correspondendo a 71% das necessidades acumuladas e demanda futura.

Gráfico 17 – Comparação entre necessidades habitacionais e atendimentos (G1 a G5) (R\$ bilhões)  
Cenário 3: adotando a proposta da PEC Moradia Digna



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 18 – Distribuição entre financiamento e subsídio (G1 a G5) (R\$ bilhões)  
Cenário 3: adotando a proposta da PEC Moradia Digna



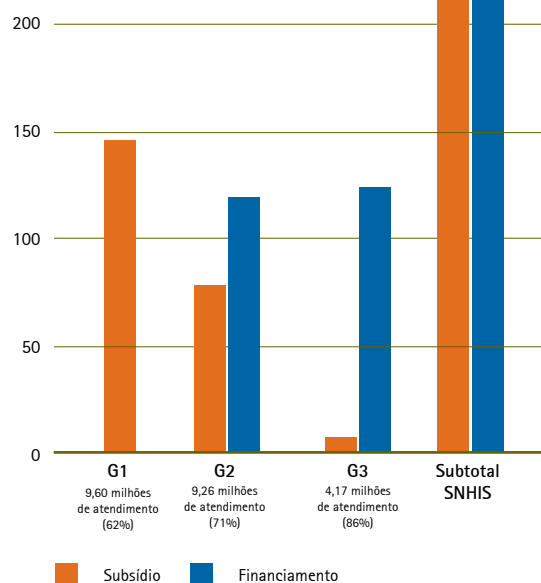
Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Tabela 28 – Cenário de atendimento por fontes de recursos e grupos de atendimento (em R\$ bilhões)  
Cenário 3: adotando a proposta do PEC Moradia Digna

Grupos	Necessidades (em milhões) (Deficit quantitativo + demanda)	Financiamento				Subsídio				Domicílios Atendidos TOTAL (milhões)	Atendimento com Novas Unidades %	Atendimento Melhorias %	Atendimento TOTAL (novas unidades + melhorias) %
		SBPE		FGTS		FGTS		FNHIS Estados e Municípios					
		Despesa (bilhões R\$)	Nº de unidades (milhões)	Despesa (bilhões R\$)	Nº de unidades (milhões)	Complemento (bilhões R\$)	Equilíbrio (bilhões R\$)	Complemento (bilhões R\$)	Complemento (bilhões R\$)				
G1	12,9	-	-	-	0,22	3,40	-	99,90	42,80	9,60	62	10	74
G2	11,6	-	-	119,40	9,26	27,88	6,97	43,40	-	9,26	71	9	80
G3	4,8	11,51	0,34	112,59	3,83	-	6,75	-	-	4,17	77	9	86
G4	3,7	180,86	2,26	64,67	0,82	-	-	-	-	3,15	86	0	86
G5	1,9	178,64	1,62	-	-	-	-	-	-	1,62	87	0	87
<b>TOTAL</b>	<b>34,9</b>	<b>371,01</b>	<b>4,22</b>	<b>296,66</b>	<b>14,13</b>	<b>31,28</b>	<b>13,72</b>	<b>143,30</b>	<b>42,80</b>	<b>27,80</b>	<b>71</b>	<b>8</b>	<b>80</b>
URBANI- ZAÇÃO	G1	Déficit qualitativo 3,2		5,00				28,00	12,00	3,20	100	100	100
DI	Capacitação / Assessoria						3,50	1,50					
OUTRAS AÇÕES	Custeio / Pessoal								7,80				
	Subsídio Adicional de Estados e Municípios								13,91				
RECURSOS TOTAIS	Total de recursos utilizados		371,01	301,66	45,00	174,80	64,10						
	Total de recursos disponível		590,10	301,66	45,00	174,80	78,01						

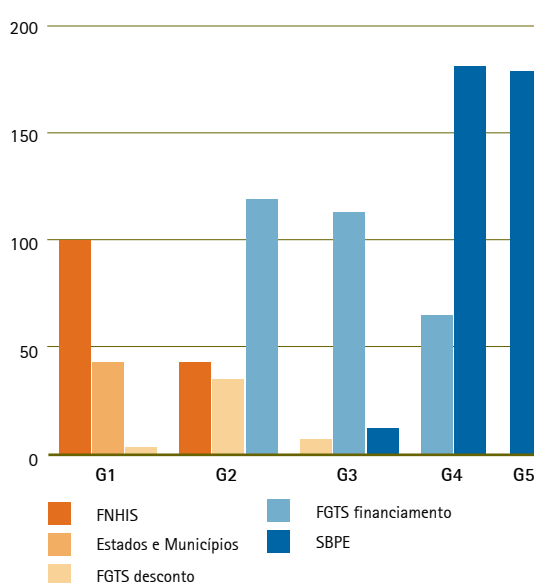
Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 19 - Distribuição entre financiamento e subsídio no SNHIS (G1 a G3) R\$ bilhões  
Cenário 3: adotando a proposta da PEC Moradia Digna



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Gráfico 20 – Segmentação das fontes de recursos (R\$ bilhões)  
Cenário 3: adotando a proposta da PEC Moradia Digna



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

## Metas relativas ao Desenvolvimento Institucional

Para que as metas de atendimento definidas pelo PlanHab possam ser realizadas com sucesso, é indispensável que se desenvolva o eixo dos Arranjos Institucionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, incentivando os entes federativos a aprimorar e desenvolver melhor seu papel na gestão da política habitacional, a constituir equipes capacitadas, elaborar instrumentos de planejamento local e, por conseguinte, ampliar sua capacidade gerencial. Do ponto de vista do PlanHab, o desenvolvimento institucional é um dos eixos estratégicos de investimentos sem o qual não se obterá um bom desempenho no cumprimento das metas de produção de novas unidades habitacionais e de urbanização de assentamentos precários.

Os investimentos em Desenvolvimento Institucional serão realizados por fontes de recursos não-onerosos do FNHIS e de contrapartidas obrigatórias dos entes federados (estados, DF e municípios), na ordem de 30%, em média. Para a projeção dos recursos necessários foram consideradas as seguintes ações:

### » Recursos para ações de Desenvolvimento Institucional para Estados e o Distrito Federal

De acordo com as condições institucionais de gestão da política habitacional e a capacidade administrativa instituída, esta ação leva em conta a existência de funções de planejamento, levantamento de demanda e cadastramento, execução, monitoramento e avaliação concentradas na administração direta ou indireta, esta-

belecendo-se uma gradação de recursos para ações de desenvolvimento institucional.

### » Recursos para ações de Desenvolvimento Institucional para Municípios, Conferências e Conselhos

Foram previstos recursos para o desenvolvimento de municípios, privilegiando aqueles que não possuam qualquer capacidade administrativa ou que possuam somente um cadastro da demanda. Preveem-se ainda recursos para capacitação de conselheiros para que possam exercer com maior eficácia suas funções.

### » Recursos de Desenvolvimento Institucional para Cooperativas e Associações de moradores

Como foi apontado no eixo dos Arranjos Institucionais, deve-se investir na ampliação de novos agentes da política habitacional por meio de capacitação de membros de associações e de cooperativas que venham a receber recursos federais.

### » Recursos de Desenvolvimento Institucional para a SNH/MCidades

Com importante papel de coordenação e gestão do sistema, deve-se prever recursos a serem aplicados na contratação de serviços complementares e consultorias para a implementação do PlanHab e para a ampliação da capacidade de intervenção da SNH/MCidades.

As tabelas a seguir resumem as necessidades de recursos financeiros no horizonte temporal do PlanHab (até

2023) para o Desenvolvimento Institucional dos principais agentes do SNHIS.

Tabela 29 – Metas de utilização dos recursos para DI, segundo as fontes, até 2023 (R\$ bilhões)  
CENÁRIO 1 - Mantendo o avanço do PAC

	União	UF	Município	TOTAL
SNH	0,12	-	-	0,12
UFs	0,02	0,02	-	0,03
Municípios e Conselhos	2,17	0,65	0,31	3,14
Cooperativas	0,09	-	0,02	0,11
<b>Total (em R\$)</b>	<b>2,40</b>	<b>0,67</b>	<b>0,34</b>	<b>3,40</b>
<b>% de investimentos</b>	<b>70</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia

Tabela 30 – Metas de utilização dos recursos para DI, segundo as fontes, até 2023 (R\$ bilhões)  
CENÁRIO 2 - Adotando a % proposta no PEC - Moradia Digna

	União	UF	Município	TOTAL
SNH	0,17	-	-	0,17
UFs	0,03	0,02	-	0,05
Municípios e Conselhos	3,16	0,97	0,48	4,62
Cooperativas	0,13	-	0,03	0,16
<b>Total (em R\$)</b>	<b>3,50</b>	<b>0,99</b>	<b>0,51</b>	<b>5,00</b>
<b>% de investimentos</b>	<b>70</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia



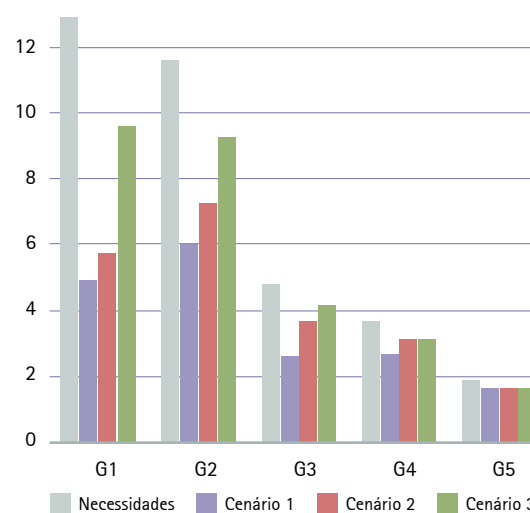
## Cenário adotado para alcançar os objetivos da Política Nacional de Habitação

A análise das metas, considerando-se os dois cenários propostos e sua capacidade de atender os Grupos 1 e 2, onde se concentra o déficit habitacional brasileiro, mostra que o Cenário 2 - que adota as porcentagens definidas na Proposta de Emenda Constitucional da Moradia Digna - é o único que responde ao objetivo da Política Nacional de Habitação, de universalizar o acesso à moradia digna. Por esta razão, e por apresentar um processo gradativo de acréscimo de recursos orçamentários destinados a habitação, compatível com a evolução registrada nos últimos seis anos, o PlanHab adota este cenário como referência para suas metas. A avaliação das metas, apresentada a seguir, justifica esta opção.

A Tabela 32 e o Gráfico 21 sintetizam as metas de produção e aquisição de unidades, enquanto que a Tabela 33 apresenta as

metas relativas à urbanização dos assentamentos precários, considerando os aspectos físicos e financeiros, nos dois cenários.

Gráfico 21 – Síntese das metas físico-financeiras x necessidade habitacionais por grupo de atendimento



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia

Tabela 32 – Síntese das metas físico-financeiras por grupo de atendimento

Grupos	Necessidades	Cenários	Metas físicas		Metas de produção	Metas Financeiras	
			nº de domicílios	% de atendimento	média de produção de unidades ao ano	Subsídio (bilhões R\$)	Financiamento (bilhões R\$)
G1	12,9	CENÁRIO 1	4,92	38%	307.234	R\$75	-
		CENÁRIO 2	9,61	74%	600.718	R\$146	-
G2	11,6	CENÁRIO 1	6,03	52%	377.276	R\$51	R\$78
		CENÁRIO 2	9,26	77%	578.793	R\$78	R\$119
G3	4,8	CENÁRIO 1	2,63	56%	164.447	R\$4	R\$77
		CENÁRIO 2	4,17	86%	262.689	R\$7	R\$124
G4	3,7	CENÁRIO 1	2,69	73%	168.640	-	R\$216
		CENÁRIO 2	3,15	86%	197.233	-	R\$246
G5	1,9	CENÁRIO 1	1,64	87%	101.500	-	R\$179
		CENÁRIO 2	1,64	87%	197.233	-	R\$179

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia

## Síntese das metas de urbanização de assentamentos precários nos dois cenários

Como é visível, o Cenário 2 é o que atende melhor às necessidades habitacionais do país, permitindo enfrentar de maneira consistente o déficit acumulado e a demanda demográfica por novas unidades habitacionais, inclusive no Grupo 1. Em consequência do enorme esforço possibilitado pelo PAC, são garantidos, em todos os cenários, percentuais elevados na urbanização de assentamentos precários existentes – cuja participação no custo geral não é alta.

No Cenário 1, a tendência é a formação de novos assentamentos precários, pois os grupos mais vulneráveis (G1 e G2) serão parcialmente atendidos no acesso a unidades novas. Embora a urbanização seja uma estratégia correta para enfrentar o problema da inadequação urbanística destes assentamentos, seu adensamento crescente torna cada vez mais necessária a construção de unidades novas para os Grupos 1 e 2, de forma a garantir as intervenções, o que tende a elevar substancialmente seu custo. Apenas o Cenário 2 atinge, razoavelmente, este objetivo.

Os Grupos 4 e 5, em qualquer cenário, estão atendidos suficientemente, enquanto o Gru-

po 3 apresenta nível satisfatório de atendimento no Cenário 2, sobretudo em decorrência da elevação dos investimentos do FGTS.

É importante ressaltar que as metas físicas, em ambos os cenários, são alcançadas porque se considerou uma porcentagem muito significativa da solução habitacional baseada no lote urbanizado e/ou cesta de materiais com assistência técnica, que chega a atingir 60% nos municípios de menor porte e com pouco dinamismo econômico. Esta alternativa, muito mais barata que a produção de unidades novas, potencializa e dá um apoio institucional e financeiro à prática do autoempreendimento da casa própria, que já é amplamente utilizada no país.

Mesmo assim, no Cenário 1, apenas 33% das necessidades do G1 e 40% do G2 são atendidas. Considerando que, por meio de mecanismos de mercado, ou seja, sem apoio governamental, os Grupos 1 e 2 não têm condições de acessar uma solução habitacional digna, em assentamentos urbanizados e legalizados, nesta opção o déficit habitacional não se equaciona. Ademais, embora elevada, a urbanização dos assentamentos precários

Tabela 33 – Síntese das metas de urbanização de assentamentos precários nos dois cenários (R\$ bilhões)

	Situação	Domicílios Atendidos com Urbanização		Construção de Novas Unidades Habitacionais		Urbanização complexa		Urbanização simples		Regularização fundiária		Trabalho social		CUSTO TOTAL
		nº de domicílios	% de atendimento	custo	% de atendimento	custo	% de atendimento	custo	% de atendimento	custo	% de atendimento	custo	% de atendimento	
CENÁRIO 1	RM	1.656,90	100%	12.259,92	27%	11.812,54	100%	1.792,97	0%	61,01	100%	610,12	100%	26.536,56
	Fora de RM	547,26	100%	3.584,61	54%	0,00	100%	1.017,64	100%	113,04	100%	161,49	100%	4.876,77
	<b>TOTAL</b>	<b>2.204,16</b>	<b>70%</b>	<b>15.844,52</b>	<b>70%</b>	<b>11.812,54</b>	<b>70%</b>	<b>2.810,61</b>	<b>70%</b>	<b>174,05</b>	<b>70%</b>	<b>771,60</b>	<b>70%</b>	<b>31.413,33</b>
CENÁRIO 2	RM	2.367,00	100%	17.027,66	27%	16.875,05	100%	2.561,39	0%	871,60	100%	871,60	100%	38.207,30
	Fora de RM	781,80	100%	4.978,62	54%	0,00	100%	1.453,77	100%	161,49	100%	161,49	100%	6.755,36
	<b>TOTAL</b>	<b>3.148,80</b>	<b>100%</b>	<b>22.006,28</b>	<b>100%</b>	<b>16.875,05</b>	<b>100%</b>	<b>4.015,16</b>	<b>100%</b>	<b>1.033,08</b>	<b>100%</b>	<b>1.033,08</b>	<b>100%</b>	<b>44.962,67</b>

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia



existentes é parcial (70%), o que significa que, mesmo após 15 anos de intervenções, estes ainda estarão presentes com força no espaço urbano das cidades brasileiras.

Já no Cenário 2, além da urbanização de 100% dos assentamentos precários, poderão ser atendidos 62% e 72% das necessidades habitacionais dos Grupos 1 e 2, o que permite alcançar níveis bastante satisfatórios. É importante considerar ainda que parte das famílias destes grupos, conforme levantamento recente realizado pelo IBGE, optem pela coabitação como uma estratégia de sobrevivência, o que torna menos grave o não atendimento global das necessidades. Neste cenário, concretiza-se a possibilidade de um equacionamento do déficit, o que não significa sua eliminação, mas seu controle.

De qualquer forma, é indispensável ressaltar que estas metas previstas estão dimensio-

nadas considerando-se que as estratégias urbanas, fundiárias, institucionais e da cadeia produtiva da construção civil estejam implementadas. O acréscimo de recursos e uma elevação significativa da produção habitacional tende a gerar uma forte demanda por terra urbanizada e legalizada e por insumos da construção, questão que, se não for enfrentada com novas políticas, tenderá a gerar uma elevação real dos custos previstos, tornando as metas físicas incompatíveis com as financeiras.

A escala de produção crescente que se pretende viabilizar, em qualquer dos cenários propostos, exige uma reestruturação significativa da Cadeia Produtiva da Construção Civil, a adoção de instrumentos urbanísticos e fundiários e um consistente fortalecimento institucional, conforme as estratégias definidas no Capítulo 5.

Neste sentido, a estratégia Urbano Fundiária é decisiva para o sucesso do PlanHab. Na medida em que as ações relacionadas com este eixo são tomadas, sobretudo no âmbito dos municípios, exigindo aprovação em seus respectivos poderes legislativos, é de se temer que, apesar dos estímulos propostos, não se consiga avançar significativamente, o que elevaria o preço da terra e inviabilizaria o cumprimento das metas.

Daí a absoluta necessidade de se avançar no sentido de priorizar, através do Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana, os municípios que efetivamente adotem uma estratégia fundiária consistente. Se a questão urbana e fundiária, que se relaciona diretamente com os aspectos ambientais, não for enfrentada, o esforço financeiro realizado não será suficiente para alcançar as metas propostas, transferindo-se para proprietários de terra e especuladores

os recursos públicos que forem alocados para o subsídio habitacional.

Em conclusão, pode-se afirmar que a viabilização do Cenário 2 possibilita o equacionamento das necessidades habitacionais brasileiras no que se refere ao aporte de recursos de subsídio e de financiamento. No entanto, ela precisa estar combinada com as demais estratégias do eixo financeiro, como a criação do Fundo Garantidor, a redução do custo do FGTS, o direcionamento do SBPE para o Grupo 4, assim como com as propostas dos eixos urbano/fundiário, institucional e produtivo. E, finalmente, contar com os planos locais de habitação, formulados em acordo com as diretrizes do PlanHab, e os planos diretores municipais, de modo a garantir o melhor aproveitamento dos recursos, em estratégias urbanas capazes de garantir, pelo menor custo, a melhor solução habitacional, sem sacrificar as cidades e o meio ambiente.









# Etapas e ações de implementação

# 8

A elaboração e o debate sobre o PlanHab é um desdobramento da Política Nacional de Habitação, que vem sendo implementada pelo Governo Federal desde 2004. O PlanHab constitui-se um importante instrumento de planejamento de longo prazo do setor habitacional. Suas diretrizes e ações são resultados de um processo de construção coletiva que contou com a efetiva participação dos diversos segmentos sociais, envolvidos direta ou indiretamente com a questão da habitação no país. Este processo de debate e pactuação do PlanHab, coordenado pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), teve início em 2007 e foi concluído em dezembro de 2008.

A implementação das diretrizes definidas pelo Plano demanda a definição de ações de curto, de médio e de longo prazos e o estabelecimento de etapas, com previsão de revisões sincronizadas com os Planos Pluria-

nuais (PPAs). A 1ª etapa se caracteriza como uma etapa de transição, propondo medidas de curto prazo capazes de gerar efeitos imediatos na direção proposta. Na 2ª etapa, espera-se consolidar as propostas do Plano e, na 3ª etapa espera-se que os avanços na universalização da moradia digna sejam perceptíveis, em direção ao equacionamento das necessidades abitacionais.

Em sua elaboração, o PlanHab partiu de diretrizes consolidadas, considerou a conjuntura macroeconômica do período, projetou cenários de recursos e atendimento, dialogou com as ações em curso e com os atores que atuam no setor e propôs estratégias articuladas a um conjunto de iniciativas. Propondo estratégias técnica e politicamente viáveis, o PlanHab, portanto, não se reduz a uma mera carta de intenções, mas constitui-se um instrumento que norteia as ações do setor habitacional do país para a consecução da Política Nacional de Habitação (PNH).

## Mudanças no contexto recente

Logo após a finalização do PlanHab, mudanças significativas promoveram alterações em alguns dos parâmetros e cenários utilizados à época de sua elaboração, requerendo sua atualização. Essas mudanças foram basicamente de ordem macroeconômica, deflagradas pela crise internacional, com rebatimentos no Brasil no nível de emprego e crédito, inflação e taxa de juros, e compreenderam, ainda, os novos números do déficit habitacional. Essas questões são explicitadas mais detalhadamente a seguir.

Em dezembro de 2008, a economia foi impactada por uma crise econômica agravada no último trimestre de 2008. Os desdobramentos dessa crise no Brasil, em fins de 2008 e início de 2009, alteraram significativamente o cenário econômico sob o qual o PlanHab foi concebido.

Em função da nova conjuntura macroeconômica, o Governo Federal adotou medidas anticíclicas, que tiveram por objetivo mitigar os efeitos da crise econômica que impactaram os vários setores da economia nacional. No setor habitacional, as medidas foram estruturadas no Programa, Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, contendo uma série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico.

Além disso, em meados de 2009, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em parceria com a Fundação João

Pinheiro (FJP/MG) divulgou o novo Déficit Habitacional Brasileiro, com significativas diferenças que resultaram, especialmente, de um aprimoramento da metodologia de cálculo desenvolvida pela FJP.

Assim, em função das mudanças relacionadas diretamente ao setor habitacional no país, a SNH considerou imprescindível revisar e atualizar alguns dos elementos que subsidiaram a elaboração do PlanHab. Este capítulo incorpora as considerações e atualizações, feitas no âmbito da SNH, nos cenários e metas inicialmente construídos.

É importante destacar que o PlanHab não deve ser entendido como uma proposição definitiva, posto que lida com uma questão dinâmica. Assim, ao longo de seu horizonte temporal, novas alterações deverão ser debatidas e incorporadas nos momentos de revisão. A primeira revisão do plano, prevista para 2011, será uma oportunidade de se rever cenários e metas mais detalhadamente, bem como de se avaliar os resultados do que fora inicialmente planejado e implementado.

### Déficit Habitacional 2007

Para além dos novos resultados do déficit habitacional – o qual corresponde, nas estimativas baseadas na PNAD de 2007, a 6,27 milhões de domicílios no país –, é fundamental destacar a recente alteração na metodologia empregada para quantificá-lo.

O novo déficit habitacional de 2007 considera as alterações metodológicas introduzidas

em seu cálculo, as quais possibilitaram detalhar melhor o problema da convivência familiar ou coabitação. Há tempos esse relevante componente do déficit habitacional vinha sendo questionado por especialistas da área e apontado por estes como superestimado. A partir de um processo de discussão entre o Ministério das Cidades, o IBGE e a Fundação João Pinheiro, foram incluídas duas perguntas específicas sobre a convivência familiar no questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, fonte de dados para o cálculo do déficit.

A introdução no questionário da PNAD 2007/IBGE de duas perguntas específicas para qualificar as informações sobre a coabitação familiar (intenção de constituir novo domicílio e motivo da convivência) permitiu identificar e separar (1) as famílias que deveriam ser consideradas de fato no déficit habitacional; daquelas (2) famílias onde a convivência poderia ser considerada opcional ou necessária por outros motivos que não a carência de moradia.

Essa alteração metodológica resultou em uma significativa redução dos números do déficit habitacional – a queda de 1,7 milhão de domicílios nas estimativas é consequência, portanto, principalmente da consideração de apenas uma parcela das famílias conviventes como carente de moradias.

Isso levou, indiscutivelmente, a um aprimoramento dos cálculos sobre famílias conviventes ou coabitação. Segundo a PNAD 2007, 62,5% das famílias conviventes declararam que tinham intenção de constituir novo domicílio, o que corresponde às famílias incluídas no déficit habitacional. Assim, do total de 3,6 milhões famílias conviventes no Brasil, 1,36 milhão não devem ser incluídas no cálculo do déficit habitacional de 2007

(1,14 e 0,22 milhões nas áreas urbanas e rurais, respectivamente). Com este aprimoramento metodológico, os resultados apresentados pela PNAD/IBGE 2007 se aproximaram mais da realidade.

### Conjuntura internacional, crise econômica e seus efeitos no Brasil

Embora a economia brasileira viesse apresentando, até 2007, um vigoroso crescimento, em finais de 2008, a conjuntura internacional se agravou com o acirramento da crise. A falência de relevantes instituições financeiras internacionais acarretou uma expressiva redução do crédito, em especial o de longo prazo, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas, notadamente do setor da construção.

Diante do agravamento da crise financeira, desde o final de 2008, o Governo Federal vem adotando uma série de medidas com o objetivo de mitigar seu impacto nos vários setores da economia nacional. Para além das medidas adotadas com o objetivo de incentivar a liquidez na economia doméstica (mudanças nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios), e das políticas de estabilização cambial (leilões de parte das reservas cambiais com objetivo de estabilizar a cotação do dólar), o governo implementou ações de estímulo direto à atividade econômica.

Um conjunto dessas ações concentrou-se no setor da construção civil e infraestrutura. Essas medidas de estímulo justificam-se pelo relevante papel que o setor da construção civil desempenha, em toda sua cadeia produtiva, na economia brasileira. A adoção de medidas de estímulo à indústria da construção justifica-se, ainda, pelo peso que o setor possui no PIB brasileiro e por sua enorme capacidade empregadora. O ano de



2009 iniciou-se sob o signo do aprofundamento da crise financeira internacional, que se transformou em uma crise global sistêmica, levando à forte retração da atividade econômica mundial. No Brasil, o movimento não foi distinto: a economia apresentou variação negativa, com o registro de uma desaceleração do PIB.

A adoção por parte do Governo Federal de políticas públicas capazes, por suas características anticíclicas, de mitigar os impactos do cenário externo negativo vem mostrando seus efeitos na economia brasileira.

### O papel do setor da construção civil na criação de emprego e enfrentamento da crise

A aposta do Governo no papel central que o setor da construção civil desempenha na economia mostrou-se acertada: o setor da construção civil foi responsável, em julho de 2009, pela criação de 32.100 postos de trabalho, o que significa notáveis 23,20% do total de vagas criadas naquele mês. A título de comparação, em julho de 2008, ano de forte expansão no setor, foram criadas 35 mil vagas de empregos formais. Os dados, divulgados pelo Cadastro Geral de Empregos e Desempregos (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego, revelam ainda que, nos meses subsequentes, o setor manteve o ritmo de contratação. Em agosto de 2009, foram criados quase 45 mil empregos formais, recorde de contratação do setor e, em setembro, 36 mil novos postos de trabalho foram preenchidos.

As medidas adotadas pelo governo mostraram resultado também no comportamento do PIB: em comparação com o quarto trimestre de 2008, o PIB cresceu 4,3% no quarto trimestre 2009 indicando êxito das

políticas anticíclicas recentemente implementadas, somados a uma leve melhora da conjuntura internacional.

### O Programa Minha Casa Minha Vida

Entre as medidas anticíclicas adotadas para o setor, a principal foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado pelo Governo Brasileiro, em março de 2009. Com investimentos previstos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias, a partir de insumos e projeções apresentados pelo PlanHab, o PMCMV está fundamentado no potencial de geração de emprego e oportunidades de negócio, e na expansão de atendimento ao mercado popular no país.

De modo a viabilizar os resultados de produção e atendimento esperados, o Governo Federal disponibilizou volumes elevados de subsídios para as famílias de baixa renda e melhores taxas de juros e custos associados (seguros e emolumentos) para financiamento para a classe média baixa e média emergente. Além disso, cria de forma inovadora o Fundo Garantidor que oferece cobertura de até 36 prestações mensais em casos de perda temporária de emprego ou renda.

O objetivo principal do Programa é criar um ambiente econômico confiável que estimule o crescimento do mercado formal de habitação e crédito, bem como a geração de emprego.

### Premissas e Objetivos

- » **Inclusão Social** - Ampliar o acesso a moradia às famílias de baixa renda, reduzindo o déficit habitacional
- » **Função anticíclica** - Gerar emprego e

renda por meio do aumento do investimento na construção civil

O PMCMV promove um aumento significativo nos subsídios direcionados aos beneficiários finais, bem como amplia o acesso a financiamento habitacional de longo prazo. Com o Programa, o Governo passa de um patamar de aproximadamente R\$2 bilhões/ano de investimentos no setor até 2008, para R\$9 bilhões/ano. O volume total de investimentos públicos federais para subsídios é de aproximadamente R\$26 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias e de R\$2 bilhões para compor o Fundo Garantidor.

Com relação à fonte de recursos para subsídios, o programa inova também promovendo uma articulação entre os recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. O FGTS tem sido a principal fonte de recursos para financiamento habitacional à baixa renda no país e também vem se constituindo importante fonte de subsídios atrelados aos financiamentos em função do excedente de receitas não apropriado pelos cotistas, proporcionado pelas aplicações financeiras.

Para atendimento às famílias com renda até 3 salários mínimos, o pagamento do beneficiário está limitado a prestações mensais equivalentes a 10% da renda por um período de 10 anos. O PMCMV utiliza o mesmo arcabouço jurídico e financeiro de um programa, já existente: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Com objetivo de garantir a viabilidade do PMCMV foram efetuados ajustes no PAR, buscando promover mais sinergia entre governos locais, empresas da construção civil e movimentos sociais urbanos e rurais

O PMCMV prevê a realização de operações estruturadas em parceria com os governos locais e movimentos sociais organizados a partir de critérios gerais de hierarquização de demanda definidos pelo Ministério das Cidades, complementados por critérios específicos locais, de acordo com os diagnósticos de necessidades locais, regulamentações municipais e diretrizes dos seus conselhos de habitação.

Já para atendimento das famílias com renda de até 6 salários mínimos, o PMCMV aposta no incentivo ao crescimento do mercado imobiliário e na realização de operações por meio do SFH, com financiamentos por um período máximo de 30 anos e limitação de comprometimento de até 20% da renda familiar, complementados com subsídios. Essas famílias acessam financiamentos com recursos do FGTS e recebem subsídio de complemento e equilíbrio, com redução das taxas de juros, além da redução significativa dos custos dos seguros e emolumentos cartoriais e cobertura do Fundo Garantidor.

As famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos embora não tenham direito a subsídio direto, são igualmente beneficiadas com taxas reduzidas e descontos significativos nos custos complementares de seguros (danos físicos ao imóvel e morte e invalidez permanente). Também foram anunciadas aplicações de recursos em programas de crédito à habitação rural, para municípios com menos de 50 mil habitantes e atendimento aos movimentos sociais organizados de habitação.

As medidas adotadas vêm contribuindo para a melhora geral das condições de acesso ao crédito e desenvolvimento de mercado: (i) redução da taxa de juros final ao mutuá-

rio; (ii) redução nos preços de seguros MIP (Morte e Invalidez Permanente) e DFI (Danos Físicos ao Imóvel) acessórios aos contratos de financiamento habitacional e regulamentação para imprimir concorrência no setor; (iii) redução das custas cartoriais; e (iv) incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda (redução da alíquota do Regime Especial de Tributação - RET - para 1%). Além disso, o Programa prevê a redução de impostos para materiais de construção e estabelece parâmetros para uso de materiais ambientalmente sustentáveis, licenças ambientais e procedimentos de regularização fundiária.

Ao constituir-se em uma intervenção que alia, a um só tempo, ações de incentivo econômico com mecanismos de distribuição de renda, o PMCMV segue o modelo de desenvolvimento implementado pelo Governo Federal, segundo o qual o desenvolvimento econômico do país é alcançado conjuntamente com distribuição de renda e inclusão social.

O PMCMV parte de conceitos e ações previstos no PlanHab, tais como: a diferencia-

ção de tratamento dos grupos de famílias conforme a renda; a instituição do Fundo Garantidor; a estruturação de um modelo de subsídios provenientes do Orçamento Geral da União e do FGTS integrados a financiamento; a redução das taxas de juros para financiamento habitacional; a articulação dos investimentos de fontes de recursos e esferas de governo; e a criação de estímulos à expansão do mercado privado e da produção social para a população de baixa renda.

O PMCMV acabou por constituir-se em importante impulso à implementação do PlanHab, na medida em que, entre outros aspectos, (i) prioriza o atendimento às famílias de mais baixa renda; (ii) estabelece um marco para a consolidação da política nacional de subsídios, confirmando a necessidade de subsídios públicos como um componente estruturante para a política habitacional do país; (iii) aumenta significativamente os recursos governamentais destinados à área habitacional; e (iv) regula um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos informais.

## Cenário e metas de atendimento

Como mencionado, considerando as principais mudanças ocorridas no contexto recente, a SNH/MCidades elaborou um novo cenário de necessidades habitacionais e previsão das fontes de recursos direcionados à política habitacional, que resultou em um novo quadro de metas de atendimento para equacionar o problema da habitação no país.

Estas novas metas vêm para somar ao PlanHab mais um cenário estratégico para o planejamento de longo prazo. O tema dos cenários e das metas, assim como incorpora novos dados do contexto atual, também depende de um conjunto complexo de variáveis e ações. É por esse motivo que o PlanHab, enquanto instrumento que norteia as ações no setor habitacional, deve, quando necessário, buscar reavaliar os cenários projetados, buscando estratégias tecnicamente viáveis e politicamente amparadas para alcançar o equacionamento do problema habitacional no país.

A seguir, apresentam-se as principais alterações relacionadas ao cenário e às premissas realizadas para efeito de simulação das novas metas de atendimento do PlanHab.

### Déficit Habitacional, Demanda Futura e Grupos de Atendimento

Foram considerados os resultados do Déficit Habitacional no Brasil 2007 (FJP/MCidades, 2008), o qual corresponde a 6,3 milhões de domicílio. Conseqüentemente, os números da Demanda Futura por do-

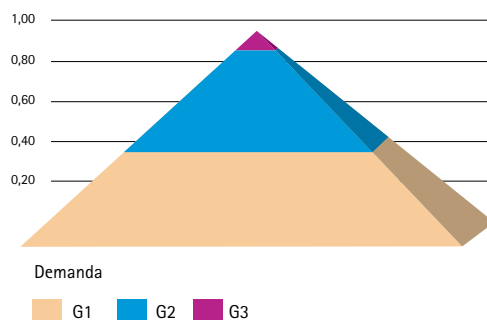
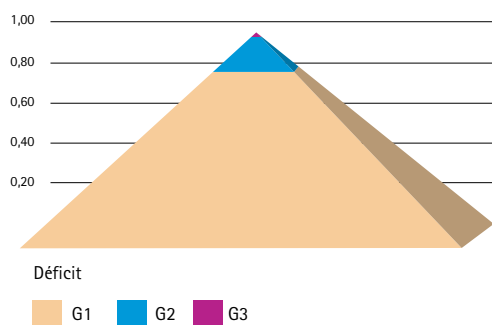
micílios (CEDEPLAR, 2007) foram ajustados para o período compreendido entre os anos de 2008 e 2023 (para excluir o ano de 2007, agora incluído no déficit) e correspondem a uma estimativa de 25 milhões de novos domicílios que se formarão nesse período.

Em relação aos Grupos de Atendimento, importante conceito apresentado pelo PlanHab, para este cenário foram ajustados os limites de cada grupo, em decorrência da redefinição dos custos da cesta de produtos habitacionais. Este ajuste resultou em um aumento significativo do Grupo 1, grupo predominante dentre as famílias que compoem o déficit habitacional, e que demanda maiores subsídios e investimentos de recursos a fundo perdido. No âmbito deste cenário, buscou-se ainda simplificar a divisão dos Grupos de Atendimento, reunindo os Grupos 2 e 3 em um único Grupo 2, já que, conceitualmente, são semelhantes – famílias que têm capacidade de assumir algum financiamento, mas que precisam de subsídio parcial para adquirir sua moradia. Com esta mudança, os Grupos 4 e 5 originais do PlanHab passam a ser os novos Grupos 3 e 4.

Os gráficos a seguir apresentam a distribuição do déficit atualizado (2007) e da demanda futura por domicílios (2008-2023), por Grupo de Atendimento, conforme o reagrupamento:

(próxima página)





O quadro a seguir demonstra como os Grupos de Atendimento foram reagrupados:

GRUPO	Renda	Característica	Fontes de recursos	Necessidades habitacionais: déficit (2007) + demanda (2008-2023)
1	Até R\$ 797,00 (tipos G a K e rural) / Até R\$930,00 (tipos A a F)	Recurso a fundo perdido	Recursos públicos ou institucionais	16,9 milhões de domicílios
2	Mais de R\$797,00 a R\$2.790,00 / Mais de R\$930,00 a R\$2.790,00	Subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio: financiamento com subsídio)	OGU/ FGTS	12,4 milhões de domicílios
3	Mais de R\$2.790,00 a R\$4.900,00 e/ou imóvel até R\$130.000,00 e/ou Mais de R\$4.900,00 e/ou imóvel até R\$500.000,00	SFH	FGTS/ SBPE	1,8 milhões de domicílios
4	Renda preponderantemente acima de R\$4.900,00, financiamento acima de R\$350mil e imóvel acima de R\$500.000,00	Mercado	SBPE faixa livre/ SFI, financiamento direto com construtoras e recursos próprios das famílias (aquisição sem financiamento)	0,2 milhões de domicílios
<b>TOTAL</b>				<b>31,3 milhões de domicílios</b>

## Cenário de fontes de recursos: premissas adotadas

### Receitas da União, estados e municípios

A implementação do PMCMV introduz no cenário de disponibilidade de recursos orçamentários da União patamares significativamente maiores do que se previa como possível para o curto prazo, na elaboração do PlanHab. Assim, para o Orçamento Geral da União, foram consi-

derados os patamares de investimentos efetivamente realizados em 2008, consolidados no Balanço Geral da União-STN/SIAFI e, para o triênio 2009, 2010 e 2011, os investimentos previstos na LOA, PLOA, e PPA, respectivamente. Para os demais exercícios, as receitas foram projetadas com base na manutenção desse percentual de investimento (2,63% da receita líquida corrente), seguindo um crescimento

estimado do PIB de 4% ao ano e manutenção da carga tributária (conforme cenário classificado como otimista do PlanHab).

Para a projeção das receitas dos estados e municípios, foram utilizadas as receitas realizadas de 2008, consolidadas no Balanço Geral da União-STN/SIAFI e, a partir de 2009, adotou-se: o percentual mínimo de 1% (do produto da arrecadação dos impostos, deduzidas, nos casos dos estados, as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios), conforme previsto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC-285/2008), que dispõe sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do DF e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social.

### Projeção de recursos FGTS

A projeção de recursos do FGTS a serem destinados a descontos/subsídios considerou um cenário de aplicação de 80% da Receita Financeira Líquida, apurada no exercício anterior, para definição de cada orçamento como verba para subsídio. Essa definição ancora-se na proposta do PlanHab de criação de um direcionamento para as dotações do FGTS e pode ser apurada de modo a definir o orçamento do ano seguinte com base no realizado anterior.

Em relação ao cenário de recursos do FGTS a serem destinados para financiamentos habitacionais, buscou-se estabelecer, dentro das disponibilidades do FGTS, um volume de recursos que possibilite o atendimento de todo o Grupo 2 – financiamentos atrelados a subsídios; e de uma parcela do Grupo 3 que ainda não consegue acessar financiamento nas con-

dições do SBPE; além do financiamento de usados. Segue-se também a recomendação do PlanHab de estabelecimento de um direcionamento de recursos para habitação no âmbito da gestão do Fundo, permitindo o planejamento de longo prazo pelo setor da construção e pelas famílias, e a alavancagem dos subsídios disponíveis do próprio FGTS e do OGU. Para a distribuição dos recursos globais entre habitação, saneamento e infraestrutura, manteve-se a atual proporção.

Estipulou-se um percentual (12%) dos recursos para o financiamento de unidades usadas. Considerando que as premissas utilizadas serão validadas ao longo dos anos, percentuais superiores a esses devem requerer maiores disponibilidades do Fundo para habitação, sob pena de não se conseguir atender integralmente o Grupo 2 – grande demandante de recursos do FGTS – neste período, ou de se ter limitada, ainda mais, a parcela do Grupo 3 que, permanecendo sem condições de acessar o SBPE, deverá ser atendida pelo FGTS.

### Projeção de recursos do SBPE

O volume disponível para financiamentos pelo SBPE foi calculado a partir dos volumes realizados em 2008 (R\$30 bilhões) e do esperado para 2009 com base no realizado até setembro e, de 2010 em diante, com crescimento constante de 4% ao ano – premissa adotada pelo PlanHab de crescimento médio do PIB no período compreendido até 2023. Esta projeção totaliza R\$649 bilhões em financiamentos, desde que confirmadas as premissas de crescimento anual e mantido o direcionamento.

Já o volume de financiamentos no âmbito do SFH, entre 2010 e 2023, foi calculado

com base no percentual médio de 86% do valor total financiado pelo SBPE, apresentado no período jan/07 a jun/09, produzindo um total de R\$558 bilhões. Contudo, a título de garantir os recursos necessários estimados para financiamento de parcela significativa do Grupo 3, considerando um valor médio unitário de R\$ 120 mil (atual ticket médio), as projeções estabeleceram um crescimento paulatino do percentual de financiamentos destinados a Pessoas Físicas e imóveis novos, saindo do atual patamar de aproximadamente 15% (2009), chegando a 40% em 2023. Deste modo, sem prescindir do financiamento à produção, fundamental para o alcance das metas, esta análise sinaliza para a necessidade de incrementar o financiamento a imóveis novos no âmbito do SFH/SBPE, posto que, de outro modo, pode-se não atender integralmente o

Grupo 3 ou, ainda, pode-se vir a demandar maiores aportes do FGTS.

Os financiamentos à taxa de mercado foram calculados com base no percentual médio de 11% sobre o valor total financiado (os outros 3% correspondem a financiamentos comerciais). Assim como no SFH, dentre os financiamentos residenciais à Taxa de Mercado, uma parcela é destinada à produção e à aquisição de usados. Atualmente, aproximadamente 38% do total da Taxa de Mercado Residencial financiam pessoas físicas e imóveis novos. Neste caso, contudo, as projeções não fizeram tal detalhamento para avaliar a necessidade de incremento, em função de o Grupo 4 contar com uma série de outras fontes de financiamento, tais como SFI e recursos próprios dos bancos, incorporadoras e das próprias famílias.

Projeção de recursos disponíveis por fonte (2008 - 2023) (em bilhões R\$)

PERÍODO (PPA)	RECURSOS NÃO ONEROSOS					RECURSOS ONEROSOS		
	OGU	Estados	Municípios	FGTS Desconto/ Subsídio	Recursos não onerosos	FGTS Financ.	SBPE	Recursos onerosos
2008-2011	30,6	11,6	5,2	14,8	62,1	84,9	126,6	192,6
2012-2015	43,8	13,6	6,1	19,3	82,7	115,9	147,7	241,5
2016-2019	51,2	15,9	7,1	19,3	93,5	115,9	172,8	262,9
2020-2023	59,9	18,6	8,3	19,3	106,1	115,9	202,2	287,8
<b>TOTAL (2008-2023)</b>	<b>185,4</b>	<b>59,6</b>	<b>26,7</b>	<b>72,7</b>	<b>344,4</b>	<b>432,8</b>	<b>649,4</b>	<b>984,8</b>

Cenário de disponibilidade projetada de recursos não onerosos (2008-2023), por fonte e Grupo de Atendimento (em bilhões R\$)

OGU/ Estados/ Municípios	Urbanização de Assentamentos	OGU	42,1
		Estados e Munic	18,0
		<b>Total</b>	<b>57,1</b>
	G1 (2008-2011)	Estados e Munic	49,5
		OGU	115,6
		<b>Total</b>	<b>163,3</b>
	G2	OGU	23,7
		<b>Total</b>	<b>23,7</b>
	DI	OGU	4,0
		Estados e Munic	1,7
<b>Total</b>		<b>5,7</b>	
<b>Total OGU</b>			<b>185,4</b>
<b>Total Estados Munic</b>			<b>69,3</b>
FGTS - Desconto/ Subsídio	G1 (2008-2011)		3,40
	G2		69,34
	<b>Total FGTS</b>		<b>72,74</b>
<b>Total de recursos disponíveis não onerosos (OGU/ Estados/ Municípios/ FGTS)</b>			<b>327,4</b>

Cenário de disponibilidade projetada de recursos onerosos (2008-2023), por fonte e Grupo de Atendimento (em bilhões R\$)

FGTS - Financiamento	Urbanização de Assentamentos	5,00
	G2	397,04
	G3	30,73
	<b>Total FGTS</b>	<b>432,77</b>
SBPE - Financiamento	G3 (SFH)	176,4
	G4 (Tx Merc)	71,6
	<b>Total unid. novas financiadas SBPE (SFH eTx Merc)</b>	<b>248,0</b>
<b>Total Recursos onerosos FGTS/ SBPE</b>		<b>766,82</b>

## Premissas para definição das Metas de Atendimento

A definição de metas de atendimento no setor habitacional envolve aspectos macroeconômicos, institucionais, demográficos, urbanos, construtivos e financeiros. O PlanHab considerou premissas relacionadas com as

estratégias definidas e trabalhou com várias alternativas de atendimento, levando em conta cenários de disponibilidade das fontes de recursos para financiamento e subsídio.

A dimensão total das necessidades habita-



cionais estimadas até 2023 (déficit e demanda futura por novas moradias) foi um parâmetro para a definição das metas do PlanHab. Contudo, evidentemente, não se espera que o poder público responda pelo total das necessidades habitacionais, mas especialmente pelo atendimento às famílias de baixas renda, além do equacionamento do déficit habitacional acumulado.

Considerou-se, além do cenário de disponibilidade de recursos e das necessidades habitacionais, aspectos como a tendência de melhoria de renda da população, as condições e capacidades do setor produtivo, os vários tipos de municípios e a capacidade institucional dos agentes públicos.

Sinteticamente, as metas apontam para o atendimento do universo dos assentamentos precários, da totalidade do déficit habitacional e, pelo menos, de 50% da demanda futura pertencente aos grupos que requerem subsídios para acessar uma moradia digna. Considera-se que o restante dos atendimentos necessários poderá ser realizado, de maneira adequada, pela sociedade e demais agentes que atuam no setor habitacional. As metas aqui apresentadas não são genéricas, mas foram baseadas em simulações, e consideram, além de premissas, estratégias, cenário de disponibilidade de

recursos e diferentes modalidades de atendimento elaborados no âmbito do PlanHab.

As metas físicas de provisão habitacional foram elaboradas com base nas seguintes premissas:

- Estratificação das necessidades habitacionais nos Grupos de Atendimento;
- Definição de produtos habitacionais diversificados e de seus respectivos custos, segundo estados e tipologia de municípios;
- Distribuição dos produtos habitacionais por tipologia de municípios e conforme a capacidade de pagamento dos Grupos de Atendimento;
- Existência de contrapartidas dos beneficiários;
- Adoção de cenário de previsão de fontes de recursos;
- Modelagem de financiamento e subsídio de acordo com as fontes de recursos.

As metas relativas à urbanização de assentamentos precários consideram que, além das ações de urbanização no universo dos assentamentos precários, parte das famílias deve ser beneficiada com uma unidade nova, para fins de desadensamento e reassentamento de famílias de áreas de risco, por exemplo

### Metas de Atendimento do PlanHab (2008-2023)

	G1	G2	G3	G4
Característica	Subsídio a famílias que não acessam financiamento habitacional	Subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio: financiamento com subsídio)	SFH	Mercado
Fontes de recursos	Recursos públicos	OGU/ FGTS	FGTS/ SBPE	SBPE faixa livre/ SFI, financiamento c/ construtoras e recursos próprios
Cesta de Produtos Habitacionais	Unidade Pronta, Cesta de Materiais de Construção, Lote + Cesta de Materiais de Construção	Unidade Pronta, Cesta de Materiais de Construção, Lote Urbanizado, Lote + Cesta de Materiais de Construção	Unidade Pronta, Cesta de Materiais de Construção, Lote + Cesta de Materiais de Construção	Unidade Pronta
Valores médios de financiamento/ subsídio	Subsídio: R\$22.800 (entre R\$13.000 a R\$52.000)	Subsídio complemento: R\$10.000/ equilíbrio: R\$2.000 Financiamento: R\$19.500 a R\$45.000	Financiamento: R\$90.000 a R\$120.000 (FGTS/ SBPE)	Financiamento: R\$350.000 (SBPE)
Estimativa das necessidades habitacionais: déficit (2007) + demanda futura (2008-2023)	Domicílios			
	16,9 milhões	12,4 milhões	1,8 milhões	0,2 milhões
Metas de Atendimento	Domicílios			
	8,4 milhões	12,4 milhões	1,8 milhões	0,2 milhões
<b>Assentamentos Precários</b>				
No caso de Assentamentos Precários, considera-se os domicílios atendidos com obras de urbanização. A Meta de Atendimento corresponde a 100% (3,2 milhões de domicílios/ Fonte: CEM/ Cebap, 2007), com estimativa de 1/3 de atendimento com novas unidades habitacionais ( 1,1 milhões de domicílios).				
Fontes de recursos	OGU, cerca de 10% financiado pelo FGTS (Pró-Moradia); e cerca de 30% de contrapartida dos estados e municípios			
<b>Rural</b>				
As necessidades habitacionais rurais foram distribuídas nos Grupos de Atendimento e o produto habitacional para cálculo de seu atendimento corresponde à cesta de materiais para unidade de 46m2				

Os valores variam de acordo com a região do país (tipologia de municípios), com a cesta de produtos ofertados e, no interior dos grupos, de acordo com a faixa de renda do beneficiário.

Para todo o Grupo 1, o valor de subsídio acessado corresponde ao valor integral da cesta de produtos (valor que pode ser utilizado para subsidiar produção de unidades novas – por empresas, nos moldes do PMCMV, no caso das cidades com mais de 100 mil habitantes, pelo poder público ou movimentos sociais –, cesta de materiais de construção com assistência técnica e lote urbanizado com cesta de materiais de construção e assistência técnica). No caso de aquisição de unidades novas, pode-se prever retorno aos fundos municipais de habitação de, no mínimo, 10% da renda da família beneficiada do Grupo 1, cabendo ao município a possibilidade de definição dos percentuais de retorno. Considerou-se, ainda, que parte do atendimento com urbanização de favelas, por envolver um percentual de construção de unidades novas, pode ser considerado como atendimento com produção a famílias do Grupo 1. Cabe ressaltar também a premissa de que os recursos do FGTS para desconto destinados ao Grupo 1 sejam suprimidos a partir de 2001, concentrando-se o subsídio dessa fonte na alavancagem de financiamento para as famílias do Grupo 2.

Para o Grupo 2, o subsídio previsto é parcial, para viabilizar o acesso ao financiamento habitacional às famílias deste grupo, que recebem subsídio de complemento e/ ou equilíbrio, ou seja, valores de subsídio diferenciados pelas faixas de renda no interior do grupo, assim como conforme o produto acessado (valores, por exemplo, para acessar unidade pronta em área consolidada, unida-

des novas, cesta de materiais de construção com assistência técnica ou lote urbanizado e lote urbanizado com cesta de materiais de construção e assistência técnica). Já o Grupo 3 não recebe subsídio, mas acessa financiamento com condições especiais no âmbito do SFH.

## Metas de Atendimento

As metas de atendimento simuladas no novo cenário demonstram que, se as premissas adotadas forem validadas – recursos projetados e custos médios de atendimento, além da capacidade dos agentes financeiros e produtivos – os Grupos 2 e 3 podem ser atendidos integralmente, resolvendo-se o déficit acumulado e atendendo a demanda futura desses grupos no horizonte temporal até 2023. No caso do Grupo 2, contudo, será preciso garantir os montantes de subsídios previstos (FGTS e OGU), especialmente para garantir a alavancagem de financiamento. Para o Grupo 1, o desafio de atendimento é enorme, tanto em termos de recursos necessários – públicos ou institucionais, a fundo perdido, – como em termos de capacidade operacional para prover quase 17 milhões de atendimentos nos próximos quinze anos. Considerando o cenário de disponibilidade de recursos projetados e de capacidade operacional de atendimento, uma meta razoável de atendimento atinge 50% deste grupo nos próximos quinze anos. Assim, é fundamental que, para além das metas do PlanHab, outras políticas sociais, como transferência de renda e geração de empregos, por exemplo, e ações que intensifiquem a melhoria das condições de renda da população tenham continuidade, evitando-se o incremento do déficit habitacional no país.

Já as disponibilidades de recursos do FGTS e do SBPE mostram-se superiores às necessidades, porque o quadro de metas de atendimento trata apenas das necessidades relativas ao incremento de novas unidades ao estoque de moradias permanentes, mas estas fontes do SFH também viabilizam o financiamento de imóveis usados, reformas e ampliações.

Com relação ao Grupo 4, conforme abordado anteriormente, as diversas fontes existentes no mercado – SFI, consórcios, recursos próprios dos bancos, incorporadoras e recursos das famílias e, porventura não suficientes, o SBPE Taxa de Mercado – provêm os recursos necessários para atendimento de domicílios deste grupo.

## Os eixos e as etapas de implementação do PlanHab

Cabe retomar brevemente os quatro eixos sobre os quais o PlanHab se estrutura, uma vez que a estratégia de implementação do plano passa necessariamente pelos quatro eixos.

O primeiro eixo se sustenta na criação de um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para a produção massiva de unidades habitacionais novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais. Para tal, prevê a ampliação dos recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade, previsibilidade e possibilitando o planejamento de médio e longo prazos das famílias, do setor público e dos agentes econômicos – financeiro e produtivo. Outras ações previstas neste eixo são: a destinação de recursos do FNHIS para urbanização e regularização de assentamentos precários e para produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento; a criação de ins-

trumento para operacionalizar com maior agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS, além da constituição do Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda.

O segundo eixo parte do pressuposto de que a questão da habitação está intrinsecamente relacionada ao problema urbano, não sendo possível a produção de moradias sem uma base legal e fundiária bem-estruturada e em consonância com a PNH. Nesse sentido, este eixo tem por objetivo justamente garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de habitações de interesse social. Destaca, ainda, a importância da regularização de assentamentos informais, garantindo-se a permanência dos moradores de baixa renda.

Uma vez que o setor da habitação passa por uma retomada de sua institucionalização, é importante que os setores governamentais atuem de forma coordenada, de modo que operem sob uma mesma

ótica, por meio de programas e ações articuladas a partir de diretrizes nacionais. O terceiro eixo pretende garantir essa unidade, a partir da efetiva implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fortalecendo o setor público no que tange à sua capacidade de organizar e regulamentar o setor da habitação e explicitando os papéis e competências de cada nível de governo. Também tem como meta consolidar um modelo de política habitacional baseado na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

O quarto eixo está planejado de modo a ampliar a produção, estimular e fomentar a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de Habitação de Interesse Social e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade, desonerando o processo de produção e simplificando o processo de licenciamento habitacional. Esse eixo está proposto no PlanHab a partir do diagnóstico de que, além de recursos e capacidade institucional, será necessário que o setor produtivo tenha capacidade de resposta à ampliação da demanda efetiva, com qualidade e competitividade, traduzida em custos reduzidos e escala.

Considerando esses quatro eixos estruturais e tendo em vista seu horizonte temporal, o PlanHab tem sua implementação planejada em três grandes etapas.

➤ **1ª Etapa (2009-11)**

Transição e implementação

➤ **2ª Etapa (2012-15)**

Consolidação

➤ **3ª Etapa (2016-23)**

Conquistas e Resultados

### 1ª Etapa – 2009-2011: Transição e implementação

A 1ª etapa do PlanHab (que corresponde ao período restante do PPA 2008-2011) é o momento de transição entre o modelo atual e o proposto, em que se busca implementar as medidas de curto prazo necessárias para que as estratégias previstas possam ser integralmente implementadas e comecem a gerar os efeitos e resultados almejados.

Nesta fase, uma das prioridades, do ponto de vista de execução física, é a Linha Programática de Urbanização de Assentamentos Precários, implementada no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, previsto no atual PPA.

Além da continuidade das ações de urbanização de assentamentos precários, outra prioridade é o desenvolvimento de um programa de provisão habitacional de larga escala a partir de uma nova modelagem de financiamentos e subsídios em função da capacidade de pagamento das famílias e das disponibilidades dos diversos *fundings*. Essas ações conjuntas pretendem viabilizar o atendimento às famí-



lias que compõem o déficit habitacional, bem como aos novos domicílios em formação, de modo a evitar ou, ao menos, limitar a formação de novos assentamentos precários.

A meta é atender prioritariamente os grupos: famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado de longo prazo (Grupo 1); famílias com renda que permitem assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado de longo prazo, e, portanto, capazes de acessar financiamento imobiliário desde que a reduzidas taxas de juros e com subsídio para complementar a diferença entre o custo da moradia adequada e sua capacidade de crédito (Grupo 2).

Uma das principais medidas planejadas no Eixo Modelo de Financiamento e Subsídios já implementada foi a ampliação dos investimentos federais, a partir de 2009, para viabilizar a ampliação da produção de unidades novas, e o subsídio habitacional. O PMCMV estabeleceu os marcos fundamentais para a estruturação de uma política nacional de subsídios, anteriormente dispersa por meio de vários programas habitacionais, cujas diretrizes eram estabelecidas a partir das normas específicas das diversas fontes de recursos disponíveis para o setor. Ao determinar a alocação de orçamento específico e estabelecer subsídios fixos proporcionais à renda familiar dos beneficiários com alavancagem de recursos destinados ao crédito imobiliário, o Governo Federal

cria condições de acesso para as famílias, conforme sua necessidade, e estimula os investimentos privados e sociais em habitação para a população de baixa renda.

É preciso, portanto, fazer a transição do PMCMV para uma política de subsídios consolidada e sustentável, com recursos assegurados no longo prazo, a fim de estimular um ambiente favorável ao investimento privado no mercado habitacional popular e promover o alcance das metas aqui estabelecidas.

Outra medida prevista no PlanHab e que subsidiou o PCMV é a criação e regulamentação de um modelo de seguros e garantias, baseado no Fundo Garantidor, importante mecanismo de mitigação do risco de crédito, aumentando o mercado de financiamento imobiliário às famílias de baixa renda que possuem alguma capacidade de pagamento para assumir compromissos mensais regulares, mas com vulnerabilidades que podem comprometer esta capacidade no longo prazo.

A articulação das ações do PMCMV com as estratégias de longo prazo estabelecidas pelo PlanHab é fundamental para potencializar os resultados das medidas emergenciais e contribuir para o alcance dos objetivos da PNH. Com isso, as ações implementadas no âmbito do PMCMV ganham um nível estratégico para a política pública de habitação, e a evolução do desempenho do PMCMV deverá fornecer elementos básicos para a consolidação de uma política de subsídios habitacionais a médio e longo prazos.

O Eixo Desenvolvimento Institucional é um dos eixos estratégicos de investimento, fundamental para o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas de produção e de urbanização de assentamentos precários. Nesse sentido, visando à efetiva implementação do SNHIS, o Governo Federal vem destinando recursos para apoiar estados e municípios na elaboração ou revisão de seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Soma-se a esta ação de apoio ao desenvolvimento institucional a iniciativa do EAD-PLHIS, curso de ensino a distância sobre Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Ministrado, no segundo semestre de 2009, para mais de 4 mil alunos em duas edições consecutivas, tem como público-alvo técnicos municipais e estaduais, empregados da CAIXA, movimentos sociais, consultorias e demais agentes sociais efetivamente envolvidos e comprometidos com a elaboração e o acompanhamento dos planos locais e estaduais de habitação.

É importante destacar, ainda, o investimento de recursos para uma nova ação de assistência técnica voltada para produção habitacional, destinado tanto a administrações públicas municipais e estaduais como a entidades sem fins lucrativos cadastradas no Ministério das Cidades.

Outro aspecto que se tem mostrado relevante para subsidiar o planejamento habitacional diz respeito à promoção de estudos e pesquisas como a série de estudos sobre o Déficit Habitacional no Brasil; a pesquisa sobre a Demanda Futura por Moradias; e o estudo sobre a Regulamen-

tação e Implementação de ZEIS em vazios urbanos. Nessa linha, cabe destacar ainda o desenvolvimento de estudos e metodologias que venham a preencher lacunas encontradas nessa área, como para identificar e mapear o comportamento do Mercado Imobiliário Residencial Formal.

Outras ações que podem oferecer resultados positivos se implementadas ainda nesta 1ª etapa são: a criação do Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana, como base para a pontuação dos municípios (bônus) que pleitearem recursos do FNHIS, e o desenvolvimento de indicadores para Monitoramento e Avaliação da política habitacional.

Dentre as ações relacionadas ao Eixo Estratégia Urbano-Fundiária que já começam a ganhar corpo nesta 1ª etapa de implementação do PlanHab destaca-se a regulamentação do capítulo 3º da Lei 11.977/09, que versa sobre a regularização fundiária. A lei traz avanços com a regulamentação de instrumentos e procedimentos que agilizam e facilitam os processos de regularização de assentamentos irregulares, possibilitando a garantia do direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além da importância da regularização fundiária para continuidade das ações de urbanização de assentamentos precários, com o significativo aumento de investimentos em produção habitacional, cada vez mais se explicita a importância do papel dos municípios na efetiva gestão

do território: adotando medidas para aumentar a oferta e o acesso à terra urbanizada, legalizada, bem localizada e a preço compatível com a produção de habitação de interesse social; regulamentando e implementando instrumentos urbanísticos (como as Zonas Especiais de Interesse Social) e tributários (como o IPTU Progressivo); e incluindo em seus planos locais de habitação o dimensionamento e a definição de estratégias para obtenção de terra necessária para atender à política habitacional de interesse social.

Em relação ao Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil, os objetivos de ampliação da produção e estímulo à oferta de novas habitações voltadas para as famílias de baixa renda passam por uma série de medidas governamentais. Além da aprovação do Regime Especial de Tributação – RET, reduzindo a alíquota para a produção, outras medidas pelo Governo Federal já foram adotadas: em outubro de 2008, o governo anunciou a disponibilização de uma linha de crédito de R\$3 bilhões para empresas de construção civil, operacionalizada pela CAIXA. Além disso, permitiu que outros bancos direcionassem mais recursos da poupança para essas empresas. O plano do governo é criar um fundo com base nos dividendos que seriam pagos pela CAIXA à União até 2010.

Outra medida de estímulo ao setor, anunciada em 2008, foi a ampliação do limite de financiamento para compra de material de construção de R\$7.000 para R\$25 mil (a linha de crédito Construcard/FGTS

prevê prazo de financiamento em até 40 meses e permite incluir até 15% do valor do material para custos de mão de obra). Ainda em janeiro de 2009, o Governo Federal anunciou recursos adicionais para o BNDES no valor de R\$100 bilhões para os anos de 2009 e 2010. Os recursos ficarão à disposição do banco, que priorizará investimentos na área de gás e energia, bens de capital e infraestrutura, além de garantir os investimentos do PAC.

Por fim, deve-se avançar em ações de fomento e ajuste da Cadeia Produtiva da Construção Civil, visando incentivar a produção habitacional em larga escala, a partir do impulso inicial proporcionado pelo PMCMV e em função das necessidades habitacionais existentes no país.

## 2ª Etapa – 2012-2015: Consolidação

A 2ª etapa de implementação do PlanHab, que corresponde ao período do PPA 2011-2015, é fundamental para a consolidação da estratégia proposta. A partir dos resultados já alcançados, do cenário presente e perspectivas futuras, o Governo Federal deverá, a partir do 1º semestre de 2011, promover o processo de revisão participativa do Plano Nacional de Habitação.

A continuidade da estratégia adotada dependerá dos ajustes indispensáveis e das ações concretas a serem definidas na revisão e implementadas nesta 2ª etapa. Somente em tal momento será possível definir com mais precisão os contornos do que deverá ser esta nova etapa de implementação do PlanHab, garantindo a

consolidação da Política Nacional de Habitação e do planejamento habitacional como um instrumento fundamental no equacionamento das necessidades habitacionais do país.

Em linhas mais gerais, nesta 2ª etapa, a urbanização de assentamentos precários, em parceria com estados e municípios, deve continuar a ser uma prioridade, dado o enorme déficit acumulado nas cidades brasileiras. Simultaneamente à ação em assentamentos precários e dando continuidade aos investimentos em produção habitacional, também se mostra prioritária a produção de unidades novas visando atender à demanda demográfica e evitar que novas áreas de precariedade se formem nas cidades. Com a implementação do PMCMV e das ações propostas pelo PlanHab na etapa anterior, as pré-condições para uma produção mais massiva devem estar pavimentadas.

É importante que sejam avaliadas as diversas formas de atendimento já implantadas, sempre se buscando atender às especificidades das necessidades familiares e da diversidade regional, assim como imprimir maior eficiência na utilização dos recursos, em especial os não retornáveis (subsídios), prioritariamente para o Grupo 1. A formulação, regulamentação e destinação de recursos para ações como promoção pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em centros urbanos e áreas urbanas consolidadas e produção e financiamento de lotes urbanizados, com ênfase nas cidades de médio e pequeno porte, por exemplo, podem ser fundamentais para atender

significativa parte do déficit concentrado neste grupo.

O Governo Federal também deverá continuar buscando implementar as medidas necessárias para agilizar a disponibilização dos imóveis da União aptos para a provisão habitacional, além de ampliar e consolidar, como um serviço público gratuito, o programa de Assistência Técnica em arquitetura, engenharia, assuntos jurídicos, serviço social e contabilidade, voltado à autoconstrução e associado aos financiamentos de cesta de materiais de construção, disseminando-o para os demais níveis de governo.

No âmbito do eixo Modelo de Financiamento e Subsídio, implantadas as medidas previstas para a 1ª etapa, será de fundamental importância a garantia dos patamares de recursos do OGU necessários e dos recursos não onerosos do FGTS, assim como de sua disponibilidade de crédito, nos patamares estabelecidos pelos cenários do PlanHab. Nesse sentido, é fundamental debater e aprovar, no Conselho Curador do FGTS, a ampliação dos recursos destinados para descontos (subsídios) de até 50% para 80% da receita financeira líquida apurada no exercício anterior e a redução do custo do *funding* (saída de recursos do Fundo), conforme demonstrado no PlanHab, nas operações para as faixas de renda mais baixas do Grupo 2. A política de subsídios deve abranger, ainda, uma diversificação da cesta de produtos habitacionais e deve ser ampliada também para imóveis usados, a fim de manter a integração entre o mercado de novos e usados.



Visando aumentar a capilaridade e o fortalecimento do SFH, será necessário ampliar a participação das instituições financeiras privadas na concessão de empréstimos com recursos do FGTS à população do Grupo 2. Neste sentido, o crédito imobiliário deve ser ampliado significativamente, passando a compor com maior peso o portfólio de negócios nas instituições financeiras, e os produtos e formas de atendimento deverão ser cada vez mais compatíveis com o perfil socioeconômico da família brasileira. Em relação ao Fundo Garantidor criado pelo PMCMV, é importante que sejam incorporadas propostas para seu aprimoramento, também no sentido de ampliar o mercado de crédito, com a incorporação de novos agentes e a ampliação da oferta de crédito, especialmente para o Grupo 2.

É importante que o SBPE, *funding* que também oferece condições especiais no âmbito do SFH, seja direcionado às famílias do Grupo 3, de modo a aliviar a pressão sobre o FGTS, possibilitando que este atenda ao Grupo 2. Deste modo, seria possível alcançar a complementaridade dos *fundings* no SFH.

Mas é importante destacar que o sucesso desta etapa também dependerá muito dos resultados alcançados nos demais eixos, pois o equacionamento da questão do financiamento e do subsídio permitirá uma aceleração da promoção de HIS que encontrará pontos críticos na questão fundiária, institucional e da cadeia produtiva se as medidas propostas nestas áreas não estiveram dando os resultados esperados. Neste sentido, pode-se dizer

que a consolidação da estratégia do PlanHab na 2ª etapa dependerá, por um lado, da disponibilidade de recursos financeiros e, por outro, da capacidade dos diversos agentes para implementar políticas que garantam o acesso à terra urbanizada, o barateamento e qualificação do processo produtivo e a articulação de capacidades institucionais para gerir uma produção numa escala massiva.

Vale ressaltar que, no que diz respeito a estados e municípios, a adequada condução dos PLHIS e sua articulação com o PlanHab serão estratégicas, assim como o atendimento aos indicadores do Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para que possam responder aos desafios desta etapa. O Governo Federal deverá continuar investindo também na capacitação dos estados e municípios visando à consolidação dos fundos locais de habitação e de seus respectivos conselhos gestores. Será importante, ainda, fomentar tanto o desenvolvimento de capacidades locais para estruturação de cadastros de seleção e priorização de beneficiários, como o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Informações da Habitação integrado ao CADÚNICO e ao CADMUT.

Neste período, também as prefeituras deverão promover a revisão dos seus planos diretores, articulando-os com a política habitacional e, enfatizando-se, mais uma vez, que é vital que tenham avançado na implementação dos instrumentos de gestão fundiária indispensáveis para a provisão da moradia. Igualmente, o setor privado tem uma responsabilidade crucial

na cadeia produtiva da construção civil, sendo que a estabilidade e previsibilidade nas alocações de recursos para habitação previstas no PlanHab criam um horizonte fundamental para o planejamento empresarial, particularmente no que se refere à modernização dos processos da construção civil e aos investimentos para ampliação da produção, indispensáveis para a consolidação da estratégia do PlanHab e a consecução dos objetivos da PNH.

### 3ª Etapa – 2016-2023: Conquistas e Resultados

A 3ª etapa do PlanHab está muito distante, o que dificulta precisar quais medidas deverão ser as prioritárias naquele momento. Se as estratégias propostas forem efetivamente implementadas nas etapas anteriores, os períodos que correspondem aos PPAs de 2016-2019 e

2020-2023 deverão ser de avanço muito significativo na produção habitacional.

Para esse período futuro, a expectativa é de que o programa de urbanização de assentamentos precários tenha apresentado resultados favoráveis, podendo, nesta 3ª etapa, receber uma prioridade menor, para que os esforços possam ser fortemente concentrados na produção de unidades novas.

Se as condições urbanas, institucionais e produtivas tiverem passado pelas transformações esperadas pela estratégia traçada e, ainda, se os recursos fluírem de acordo com os patamares planejados no novo cenário, neste período poderá se esperar que uma produção massiva de moradia venha atender às novas necessidades, eliminando-se o déficit habitacional e começando-se a vislumbrar o horizonte em que todo cidadão brasileiro possa ter acesso a uma moradia digna.

## Bibliografia

- ABECIP. Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. *Abecip 40 anos: o tempo do crédito imobiliário*. Brasília: ABECIP, 2007a.
- ABECIP. Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. *Boletim de Estatísticas do SBPE*, n. 115, 2008.
- ABECIP. Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. *Seminário Internacional de Crédito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Publitteto Editora, 2007b
- ABIKO, Alex Kenya. Estudo prospectivo da cadeia produtiva da construção habitacional: produção e comercialização de unidades habitacionais. In: *IX Entac, Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído*, 2002, Foz do Iguaçu. Anais do IX Entac, 2002.
- ABRAMAT. Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção. *Estudo Capacitação e Certificação Profissional na Construção Civil e Mecanismos de Mobilização da Demanda*, 2007.
- ARAGÃO, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra; ARAÚJO, Tânia Bacelar; FERNANDES, Ana Cristina. *Tipologia das Cidades Brasileiras*. Observatório das Metrópoles, para o Ministério das Cidades, 2005.
- BOOZ ALLEN HAMILTON. *Estudo sobre modelo de execução das unidades habitacionais produzidas no Brasil (destaque autogestão), para a Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção* - Anamaco, 2003.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Sinapi - *Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil*, fevereiro de 2008.
- CAMPOS, André; GUERRA, Alexandre. Sistema de Comunicação e de Gerenciamento de Informações. In: POCHMANN, Márcio (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez; Perseu Abramo, 2002.
- CAPOBIANCO, Eduardo R.; ABRAMO, Cláudio W. *Licitações e Contratos: os negócios entre o Setor Público e o Privado*.
- CASTRO, C. M. P. ; SILVA, H. M. M. B. . A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo. In: Congresso *Habitação - como ampliar o mercado*, 1997, São Paulo, 1997.
- CBIC. Câmara Brasileira da Indústria da Construção . Documento de Conclusões do 6º Seminário da Indústria Brasileira da Construção; *Propostas para a Política Nacional de Habitação*. São Paulo: abril de 2008.
- CEM/ CEBRAP/ MINISTÉRIO DAS CIDADES. ARRETICHE, M. (Coord.). *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. MCidades/Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: CEM/CEBRAP, 2007.
- CEM/ CEBRAP/ MINISTÉRIO DAS CIDADES. MARQUES, E. (Coord.). *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*". MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: CEM/CEBRAP, 2007.
- CEDEPLAR/UFMG - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Estudo para o Ministério das Cidades *Projeto - projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais*", 2007.
- CINTRA, Marcos Antonio. *A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*. [Não publicado] 2007.
- FGTS. *Relatório de Gestão do FGTS - Exercício 2006, 2006*
- FGV PROJETOS. *O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios*, 2007.
- FGV PROJETOS. Conjuntura da Construção. *O que falta para o crescimento sustentável da habitação?* Ano V, no.3, set/2007.
- FJP -FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil, FJP, Brasília, 2000, 2005, 2006
- GEPAD-CAIXA (Grupo de Estudos e Pesquisas Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural). *Tabela com os Padrões de Referência de Custo para soluções padrão de moradia RURAL*.
- GONÇALVES, Robson. *Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas - 1995/2000*. Texto para discussão N. 514. IPEA, Rio de Janeiro, 1997.
- GUERRA, Alexandre et Al. *O banco de dados do cidadão: uma chave para a gestão de informações das novas políticas sociais da cidade de São Paulo*. São Paulo: Cadernos SDTS/PMSP 2004.
- HOEK-SMIT, Marja. *Framing a Subsidy Policy for Brazil*. International Housing Finance Program, Wharton Real Estate Center. 2006
- IBGE. Censo Demográfico, 2000

- IBGE. Contas Nacionais Trimestrais, 2000.
- IBGE. Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), 2006.
- IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2002/2003.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001, 2006.
- INGLATERRA. *Planning Obligations* (Section 106 of the Town & Country Planning Act 1990)
- KÖHLER, Marcos Antônio. *Financiamento Habitacional*. in: Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 29, dez 2005.
- KÖHLER, Marcos. Financiamento habitacional no Brasil: Muitos subsídios, poucos pobres. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 40, no. 157, jan/mar 2003. p:113-129.
- LATINPANEL. Estudo *O consumidor da Era Lula*, 2006.
- LIMA JR., João da Rocha. *Crônica Contemporânea do Mercado de Real Estate*. Carta do NRE-POLI, Janeiro/Março 2008, n° 10-08. Departamento de Engenharia de Construção Civil, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- MAGALHÃES, Claudia. *The Brazilian Housing Finance System in the Country's Economic Context*. 1993. 49 f.. Monografia (Mestrado em Planejamento Urbano) – Graduate School of Fine Arts, University of Pennsylvania, Filadélfia, 1993.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente*. In: VIANA, G. E outros (org.) *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2000.
- MASCARÓ, Juan Luis. *Desenho urbano e custos de urbanização*. 2.ed –D.C.Luzzatto Ed., 1989.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. *Política Nacional de Habitação*. Caderno MCidades 4, Brasília, 2005.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. Ancona, Ana Lucia. *Caracterização dos assentamentos precários e tipologias de intervenção*. Nota técnica 02/2008. MCidades. Brasília: Contrato Administrativo 02/2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura). Pesquisa CONFEA, 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.
- MORETTI, R. S. . *Normas urbanísticas para a habitação de interesse social - recomendações para elaboração*. 2. ed. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997. v. 1.
- OESP (Jornal O Estado de São Paulo). *Crédito imobiliário cresce 142%*, 15/11/2007.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na Política Habitacional e Urbana do País*, 2007, no prelo.
- SERPA, Claudia B. *Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista – Política de Terras do BNH*. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1988.
- SINDUSCON; FGV PROJETOS. *Estudo para estimar a carga tributária incidente sobre a produção da habitação popular*, nov 2006.
- SINDUSCON-SP; FGV-GV Consult. *Estudo Carga tributária sobre setor da construção*, 2005.
- SOUZA, Celina . Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SOUZA, Rogério Cezar. *O peso dos impostos na habitação de interesse social*. Conjuntura da Construção, ano 4, n° 3, Setembro de 2006. SindusCon-SP.
- SZÜCS, C. P.. Flexibilidade Aplicada ao Projeto da Habitação Social. In: VII. Congresso Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – ENTAC 98, 1998
- União Nacional da Construção (UNC). Documento de Conclusões do 6º Seminário da Indústria Brasileira da Construção; "A construção do desenvolvimento sustentado". São Paulo: abril de 2008.
- VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo Paes. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Policy Papers n° 17. UNESCO.



