

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL URBANÍSTICO

Subsídios para implementação nos Estados e Municípios
Lei Federal nº 11.124/05



InstitutoPólis

Cardoso, Patrícia.

Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios : lei federal nº 11.124/05 / [Patrícia Cardoso, Paulo Romeiro]. – São Paulo : Instituto Pólis, 2008.

64p.

ISBN: 978-85-7561-047-3

1. Habitação popular – Brasil – Legislação. 2. Habitação – Aspectos sociais – Brasil. 3. Direito urbanístico – Aspectos sociais – Brasil. 4. Política habitacional – Brasil. I. Romeiro, Paulo. II. Instituto Pólis. III. Título.

CDU 332.821(81)

FICHA TÉCNICA

Coordenação | Nelson Saule Jr.

Autores | Patrícia Cardoso, Paulo Romeiro, Isabel Ginters, Stacy Torres, Arthur Villela, Cláudia Abramo e Eduardo Madope

Coordenação editorial | Veronika Paulics e Cecilia Bissoli

Edição e revisão de textos | Beatriz Freitas

Projeto gráfico e editoração | Cecilia Bissoli

Ilustrações | Paula Santoro

Impressão e acabamento | MaxPrint

Sumário

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL URBANÍSTICO

Apresentação	6
--------------	---

CONHECENDO O SISTEMA NACIONAL DE HIS

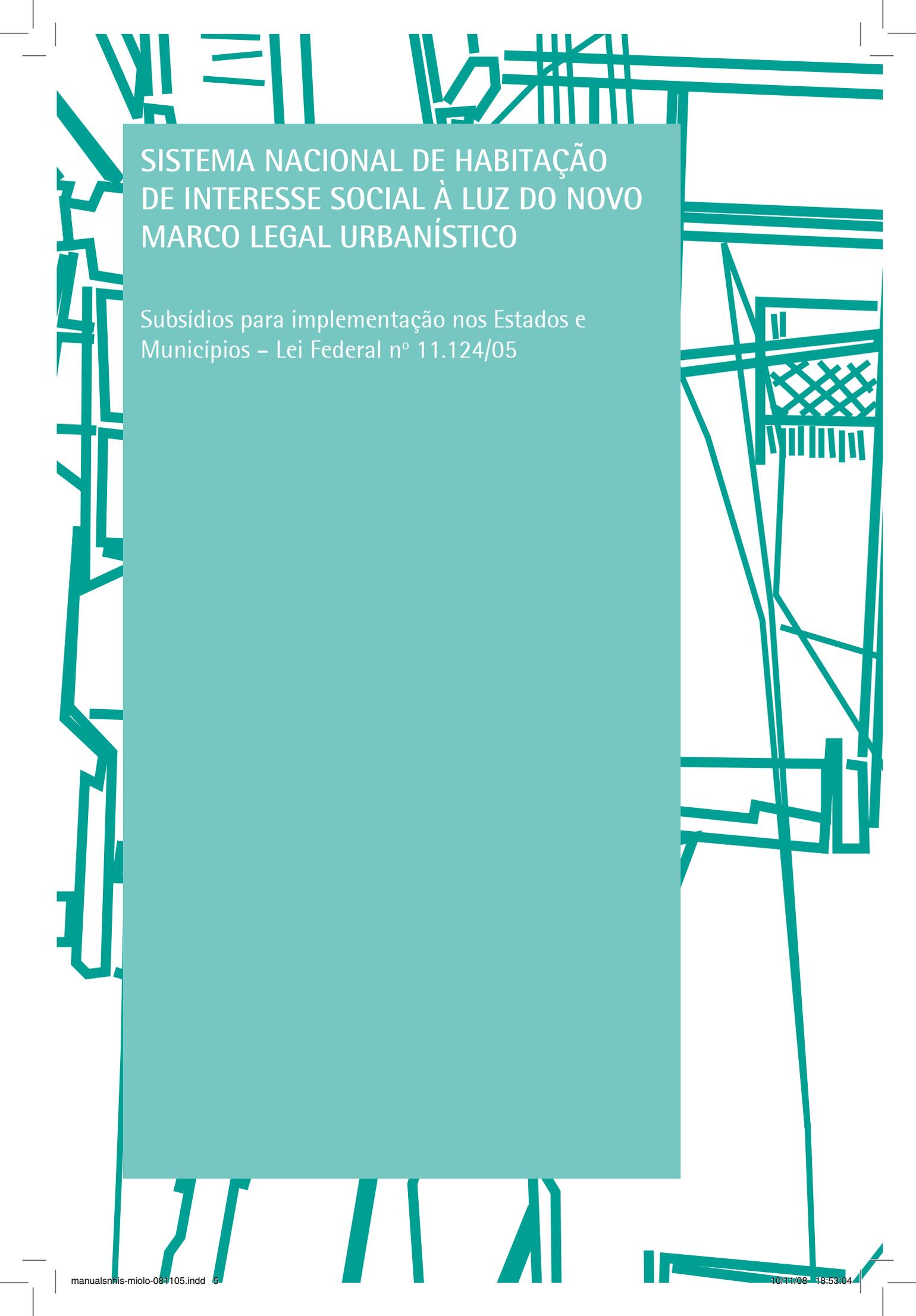
Histórico da produção social do direito à moradia	8
O SNHIS à luz do Estatuto da Cidade	9
Componentes essenciais do SNHIS	12
A integração da política habitacional à política urbana	12
A reserva de terras para HIS e a função social da propriedade pública	15
Beneficiários do SNHIS: população de baixa renda	17
A produção social da moradia popular	19
Critérios para o acesso direto por entidades privadas sem fins lucrativos aos recursos do SNHIS	21
A gestão democrática e o controle social no SNHIS	25
Cooperação federativa e resolução de conflitos	27
Orçamento e transferência de recursos	28

REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HIS POR MUNICÍPIOS, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Componentes do projeto de lei municipal e estadual de adesão ao SNHIS	30
Elementos para a instituição dos Planos Estaduais e Municipais de Habitação	34
Institucionalização dos Planos de Habitação por Lei	34
Componentes Mínimos dos Planos Estaduais de Habitação	35
Componentes Mínimos dos Planos Municipais de Habitação	36
Revisão da Legislação Urbana Municipal	36
Medidas Administrativas dos Planos Municipais de Habitação	39
Experiências na implementação dos Fundos	40
Experiências de implementação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	40
Experiências de implementação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	53

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia	60
--------------	----



SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL URBANÍSTICO

Subsídios para implementação nos Estados e
Municípios – Lei Federal nº 11.124/05

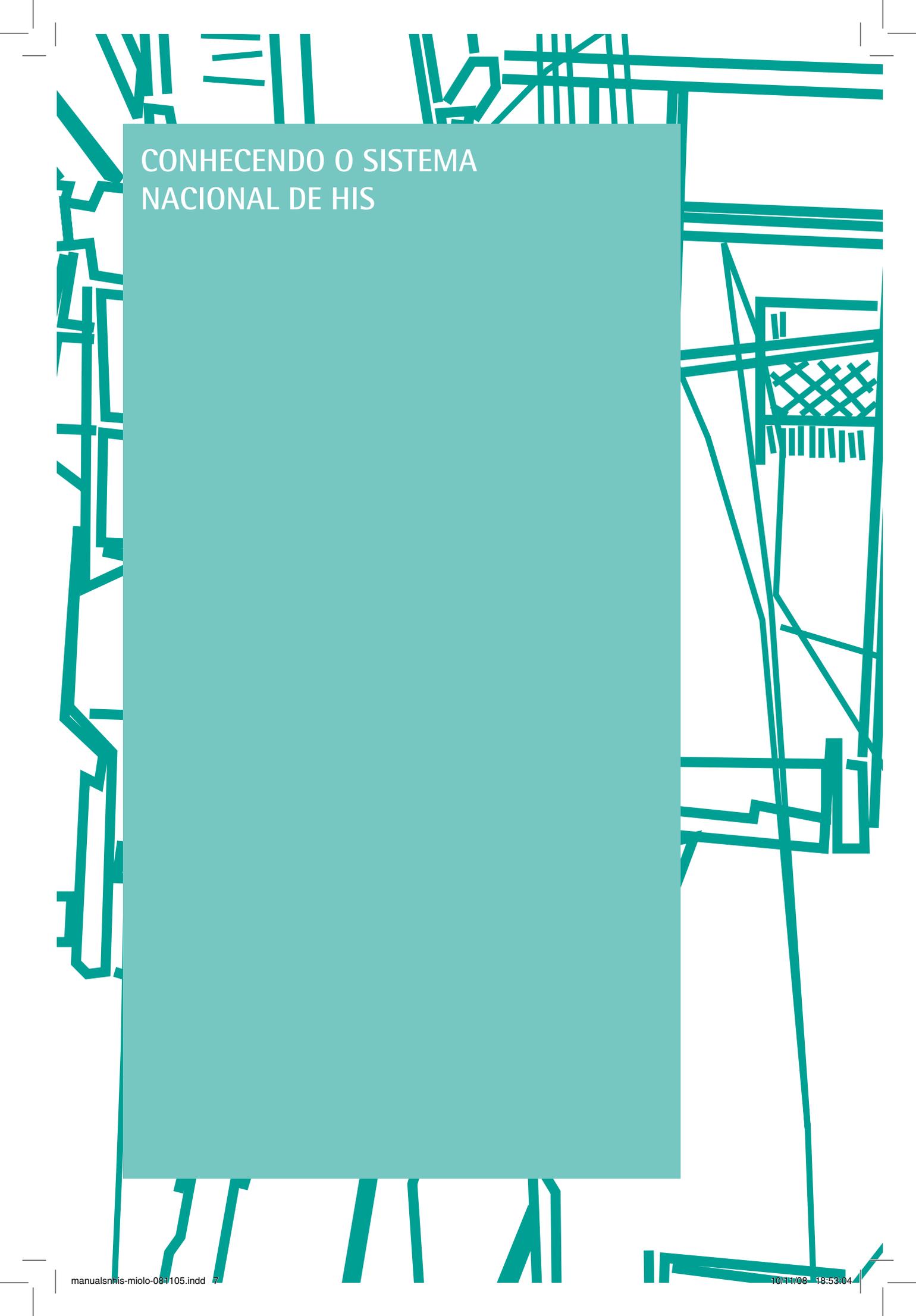
APRESENTAÇÃO

Esta publicação visa contribuir com a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado em 2005 pela Lei Federal nº 11.124.

A instituição dos conselhos e fundos municipais e estaduais é condição para o acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como a elaboração dos planos municipais e estaduais de Habitação de Interesse Social.

A gestão democrática da cidade e o apoio ao cooperativismo são princípios que iluminam a implantação deste sistema no Brasil, objetivando o enfrentamento do déficit habitacional que soma quase 8 milhões de unidades, das quais aproximadamente 90% são de famílias com renda até três salários mínimos.

Este é um manual orientador para a aplicação da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pelos Estados e Municípios, apresentando o conteúdo necessário às legislações estaduais e municipais: o caráter e a composição dos conselhos, suas atribuições e articulação com o Sistema Nacional de Cidades, as formas e os critérios de acesso aos recursos pelos entes federativos ou pelos agentes promotores de HIS sem fins lucrativos (como as associações comunitárias e as cooperativas habitacionais autogestionárias), os pressupostos da gestão democrática e o controle social dos recursos do fundo, a possibilidade de definição de cotas do fundo para populações vulneráveis, a sua aplicação em área urbana ou rural, dentre outras.



CONHECENDO O SISTEMA NACIONAL DE HIS

HISTÓRICO DA PRODUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA

O SNHIS foi instituído em 2005 pela Lei Federal nº 11.124, e é fruto do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no movimento pela reforma urbana, que busca promover a defesa da população de baixa renda no acesso à moradia adequada e a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

Foram recolhidas mais de um milhão de assinaturas pelos movimentos de moradia, ONGs, sindicatos e federações de categorias profissionais (engenheiros, arquitetos, geógrafos, funcionários da Caixa Econômica Federal etc.), entidades acadêmicas e de pesquisa, dentre outras que integram o Fórum Nacional da Reforma Urbana, para subscrever o projeto de lei. A inclusão do capítulo de política urbana na Constituição Federal (arts. 182 e 183), o direito à moradia como direito social no artigo 6º da Constituição (2000), a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), a criação do Ministério das Cidades, bem como a realização das Conferências das Cidades e a criação do Conselho Nacional da Cidade, são também conquistas das quais o Fórum é protagonista.

O principal objetivo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é articular as políticas de habitação social em um sistema federativo que, de forma descentralizada e democrática, trabalhe na produção de habitação para a população de baixa renda, articulando a ação conjunta dos seus diversos agentes promotores.

Cabe destacar que a produção social do direito caminha junto e é reflexo da produção social da moradia. A população de baixa renda construiu cidades sem alternativa formal de moradia, e com o passar do tempo se organizou e passou a produzir habitação popular de qualidade através do trabalho ainda pontual, mas bastante relevante, de cooperativas e associações de moradores. Por meio da luta e da organização social foi criado um novo marco regulatório para as políticas urbanas no Brasil na Constituição de 1988, e a partir do ano 2000 houve a inclusão do direito à moradia na Carta Magna, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), da Lei do SNHIS (Lei Federal nº 11.124/05) e da Lei de Regularização Fundiária de Terras da União (Lei nº 11.481/07).

Uma vez que são fundamentos do SNHIS a gestão compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias¹, o apoio ao cooperativismo² e a gestão democrática³, além do controle social dos recursos e projetos, busca-se integrar todos os componentes e diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, prevendo a construção de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a gestão democrática dos seus recursos, através de um conselho composto de representantes da sociedade civil e da administração pública.

A partir dessa estrutura central é prevista a criação de Fundos Estaduais e Municipais, e seus respectivos conselhos são responsáveis por gerir os recursos de forma democrática e transparente, promovendo, assim, a descentralização do Fundo Nacional.

Em 2006 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor foram instituídos pelo Decreto nº 5.796. A etapa atual é de adesão dos Estados e Municípios ao sistema, para que possam também operacionalizar os recursos do Fundo Nacional de acordo com a política nacional de desenvolvimento urbano.

Os requisitos para essa adesão são a criação de conselhos e fundos para tratar da política de habitação de interesse social, ou adequação de conselhos e fundos já existentes a estas finalidades, e a elaboração dos planos estaduais e municipais de habitação de interesse social, conforme detalharemos adiante.

1 Conforme definição da Constituição Federal, em seu artigo 23, "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;" e segundo disposição da Lei do SNHIS, em seu artigo 4º, "A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I. os seguintes princípios: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social".

2 Segundo o artigo 5º, VII, da Lei do SNHIS, que determina que integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social os seguintes órgãos e entidades: "fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS".

3 À luz do Estatuto da Cidade, que define em seu artigo 2º, II, a "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" como diretriz da política urbana, e a Lei do SNHIS que, em seu artigo 4º, I, c, define como princípio do SNHIS a "democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios".

No atual contexto de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a adesão ao SNHIS se torna primordial para a promoção da política de desenvolvimento urbano nas cidades, especialmente através da implementação do Plano Diretor Participativo que esteja em consonância com o Estatuto da Cidade, de forma a garantir o efetivo controle social das políticas e dos recursos públicos.

Assim, a gestão dos recursos do PAC, com controle social e de acordo com as diretrizes da Lei Federal nº 11.124/05 (Lei do SNHIS), da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), do Plano Nacional de Habitação e das definições do Plano Diretor Participativo de cada município, deve atender às áreas prioritárias para investimentos em habitação, regularização, urbanização e saneamento, como as demarcadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ou em áreas que o Plano Diretor Participativo determinar como prioritárias, pela existência de infra-estrutura, para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

A política de habitação social deve estar vinculada ao planejamento territorial para ser fator decisivo na reversão do padrão excludente de crescimento de nossas cidades, prevenindo o inchaço das periferias e os bolsões de pobreza em áreas sem infra-estrutura adequada.

Para isso deve ser formulada e executada com participação popular e controle social, através da gestão democrática dos planos nacional, estaduais e municipais de habitação de interesse social, dos recursos e projetos financiados pelos fundos do sistema.

Tal sistema só terá existência real com a efetiva participação de todos os entes federativos e dos agentes promotores da sociedade civil.

O SNHIS À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

As políticas municipal e estadual de Habitação de Interesse Social devem ser norteadas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, definidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257/01, combinadas com as diretrizes do Sistema Nacional de HIS definidas no art. 4º, II, da Lei Federal nº 11.124/05.

Segundo a Constituição Federal (art. 23, IX), a **cooperação federativa** é uma das diretrizes da política urbana e habitacional brasileira, tendo em vista ser competência comum "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Em face desta diretriz, a política de HIS deve priorizar os planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (art. 4º, II, a, da Lei do SNHIS).

A gestão compartilhada é outra diretriz da política urbana que deve orientar o SNHIS na cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º, III, do Estatuto da Cidade).

A **gestão compartilhada** entre Estado e sociedade dá cumprimento à gestão democrática da cidade (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade), por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de habitação de interesse social. Neste aspecto, destaca-se o papel dos agentes promotores do SNHIS – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem

atividades na área habitacional, afins ou complementares (art. 5º, VII, da Lei do SNHIS).

A gestão compartilhada também possibilita o apoio às formas alternativas e sustentáveis de produção habitacional de qualidade. O incentivo à pesquisa, à incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional, desenvolvidas por entidades privadas sem fins lucrativos como associações comunitárias e cooperativas habitacionais, em parceria com assessorias técnicas e Universidades, é mecanismo fundamental para o desenvolvimento tecnológico e a capacitação de mão-de-obra para a produção de habitações com padrão adequado.

É necessário eliminar o modelo de urbanização que resultou na falta de acesso à terra urbanizada para a produção de habitação popular em nossas cidades, criando bolsões de pobreza em áreas isoladas ou periféricas sem infra-estrutura, acessibilidade e adequação cultural.

Com relação ao padrão da unidade habitacional popular destacam-se experiências de projetos autogestionários e de mutirões organizados pelos movimentos de moradia (UNMP, MNLM, CONAM⁴) em diversos Estados⁵, nos quais tanto no padrão da unidade como quanto à urbanização há notável diferencial de qualidade e valor entre as unidades construídas e as construídas por empreiteiras contratadas pelas companhias habitacionais municipais e estaduais.

As chamadas experiências autogestionárias têm características especiais. A população identifica suas necessidades e cria formas de solucionar seus problemas. Garantir moradia para todos é o primeiro desafio. Todas as experiências têm em comum princípios básicos como o fortalecimento da cidadania, a gestão democrática e a luta por moradia de qualidade.

Um exemplo disso é o da Associação Habitacional de Ipatinga (MG), ligada à União Nacional por Moradia Popular, que já implementou sete empreendimentos com construção de 2.100 casas. São várias experiências diferenciadas de autogestão, com o controle da comunidade sobre a utilização de recursos. Uma dessas experiências é a do Mutirão Primeiro de Maio, que se destacou pela economia. A verba era suficiente para a construção de 38 m², mas a gestão dos recursos garantiu a construção de moradias de 78 m². Além da força do mutirão, que possibilitou as construções com pouca mão-de-obra contratada, o grupo comprou diretamente de uma madeireira em Rondônia e desenvolveu uma técnica especial de construção. Foram construídas 201 casas com três quartos.

A este respeito vale lembrar uma das diretrizes do Estatuto da Cidade, a que prevê a "isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social" (art. 2º, XVI).

Ao lado disso, dá-se **prioridade para utilização dos vazios urbanos**, das áreas subutilizadas ou não utilizadas dotadas de infra-estrutura nas políticas nacional, estaduais e municipais de HIS, tendo em vista a diretriz do Estatuto da Cidade que diz respeito à ordenação e ao controle do uso do solo, estipulando que se deve evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, "e"). Desse modo, a política de HIS deve utilizar prioritariamente as áreas não utilizadas ou subutilizadas da malha urbana, mas já dotadas de infra-estrutura. A utilização dos vazios urbanos visa evitar a deterioração das áreas urbanizadas, de forma a garantir a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV e VI, do Estatuto da Cidade).

A **prioridade para utilização dos imóveis públicos** é uma ação estratégica que precisa ser estabelecida no Plano Nacional de Habitação, como medida que potencia-

4 UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, Rua João de Barros, 76, Barra Funda, São Paulo – Brasil 55 11 3667-2309, www.unmp.org.br; MOVIMENTO NACIONAL DA LUTA PELA MORADIA, Rua Jacob, 34, Vila Mazzei, São Paulo – Brasil 55 11 2262-3117 www.mnla.org.br; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES, Rua Apeninos, 45, Paraíso, São Paulo – SP 55 11 32763233, www.conam.org.br.

5 A autogestão está presente nas ações realizadas pelo MNLM e as experiências mais importantes nesse campo foram realizadas em Campo Grande-MS, Vila Mara-SP, Cascavel-PR e Vila Velha-ES, pela CONAM em São Paulo, Belo Horizonte e mutirões na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro, UMM na região do ABC, na região metropolitana de São Paulo e na capital, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e no Paraná.

liza o acesso ao mercado de terras pela população de baixa renda, para a implantação de projetos habitacionais de interesse social. Neste ponto cabe lembrar que tanto o patrimônio da Administração Direta (União, Estados, Municípios, e Distrito Federal) como o da Administração Indireta⁶ (autarquias, empresas públicas, fundações etc.) devem cumprir a função social da propriedade, de acordo com o interesse público.

No caso dos imóveis públicos vazios, abandonados ou subutilizados deve ser garantida sua destinação para provisão habitacional de interesse social e equipamentos urbanos complementares, como espaços para a geração de renda, promoção da cultura e lazer etc. No caso dos imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, conforme o caso devem atender à diretriz do Estatuto da Cidade que prevê a "*regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais*" (art. 2º, XIV), como forma de promover o cumprimento da função social da propriedade pública.

Quanto à **utilização dos instrumentos jurídicos de acesso à moradia**, há o incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, como os definidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01 e MP nº 2.220/01) – concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, usucapião especial urbano, direito de superfície; pela Lei de Regularização Fundiária de Terras da União (Lei nº 11.481/07) – aforamento de imóveis da união, abandono de imóveis da União ocupados, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso; pelo Código Civil (Lei nº 10.406/02) – abandono de imóveis vazios e usucapião; pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6766/79) – cessão de posse de áreas em desapropriação; e pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

No que diz respeito à **avaliação do desempenho da política de HIS**, a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas, inclusive através da realização de conferências, audiências e consultas públicas, deve ser feita de acordo com a diretriz da gestão democrática (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade).

Primeiramente, a moradia deve ser compreendida como componente da garantia do direito a cidades sustentáveis, entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I, do Estatuto da Cidade). Isto significa que o projeto de HIS desenvolvido pelos Municípios, pelos Estados ou pela União deve estar localizado em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos, de forma que a população de baixa renda tenha acesso a condições de vida adequadas. Além disso, são componentes fundamentais da moradia digna o custo acessível, a segurança jurídica da posse, a boa habitabilidade, a urbanização, a acessibilidade e a adequação cultural⁷.

Assim, a produção de habitações sem qualidade e distantes da malha urbana, dos equipamentos e serviços urbanos e comunitários, das opções de trabalho, em áreas ambientalmente frágeis, não atendem aos objetivos do SNHIS de garantir o pleno exercício do direito à moradia adequada previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Por esta razão, devem ser adotados "*padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência*" (art. 2º, VIII, do Estatuto da Cidade).

Com relação à legislação municipal, a aplicação dos recursos dos Fundos que compõem o SNHIS deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa

⁶ Segundo Hely Lopes Meirelles, "quanto aos bens das entidades paraestatais (Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista, SSA etc.), entendemos que são, também, bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos (...)".

⁷ Comentário Geral nº 4 da ONU – Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

no Plano Diretor ou em legislação equivalente, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal (parágrafo 2º do art. 11 da Lei do SNHIS), bem como deve dar cumprimento às metas e aos objetivos do Plano Municipal de HIS.

Do ponto de vista do acesso à moradia, deve ser atendida a diretriz do Estatuto da Cidade que exige a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (art. 2º, XV).

Ao definir **cotas para grupos vulneráveis**, o SNHIS tem como uma de suas diretrizes o estabelecimento de mecanismos de cotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda, para garantir seu acesso à habitação.

Com relação aos grupos mais vulneráveis, seja a população de baixa renda urbana ou as populações tradicionais, comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros que constituem grupos étnicos que compõem o patrimônio histórico-cultural nacional, deve ser atendida a diretriz da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade), sobretudo com relação aos projetos de grande impacto urbano e ambiental, como a construção de usinas hidrelétricas e a expansão de portos, rodovias, aeroportos etc.

Para evitar a remoção de famílias dos locais em que tradicionalmente vivem, devem ser respeitadas as diretrizes do Estatuto da Cidade que exigem a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico" e a realização de "audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população" (art. 2º, XII e XIII, do Estatuto da Cidade).

Devem ainda ser respeitadas, e conforme o caso ampliadas, as cotas já definidas por legislações especiais, como o Estatuto do Idoso, que determina que 3% das unidades residenciais dos empreendimentos sejam destinadas ao atendimento dos idosos, conforme disposto no inciso I do artigo 38 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

COMPONENTES ESSENCIAIS DO SNHIS

A INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL À POLÍTICA URBANA

Os Municípios e os Estados brasileiros são parte fundamental do SNHIS, e a criação dos Fundos nacional, estaduais e municipais de HIS deveria fomentar políticas habitacionais integradas a essas esferas para o desenvolvimento urbano de forma inclusiva e sustentável, com participação popular e controle social, porém considerando a necessidade da articulação com as políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana. Desse modo, o mais adequado é a instituição de Fundos de Desenvolvimento Urbano que tenham recursos vinculados para a execução da política habitacional.

A política de HIS pressupõe a existência de um conselho que garanta o direito à gestão democrática e atenda aos requisitos da Lei Federal nº 11.124/05, um fundo com dotação orçamentária específica e um plano municipal de HIS que identifique a demanda e as metas para o enfrentamento do déficit habitacional. Esta política deve estar em consonância com a política de desenvolvimento urbano estabelecida no Estatuto da Cidade, para dar cumprimento à função social da cidade e da propriedade através dos Planos Diretores Municipais, ou leis municipais equivalentes.

As metas dos Planos de Habitação devem estar conjugadas ao investimento nas áreas identificadas no Plano Diretor Municipal como concentração de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais precários e cortiços onde vive a população de baixa renda, para o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária e urbanização, e também nas áreas com concentração de vazios urbanos e imóveis abandonados, para investimento em políticas de habitação de interesse social, locação social, reforma etc., sem as quais não se reverterá a expansão urbana excludente, pela qual os mais pobres, por não conseguirem acessar o mercado de terras formal, passam a ocupar áreas cada vez mais periféricas, de proteção ambiental, áreas de risco que formam verdadeiras cidades informais e precárias.

A provisão habitacional, a regularização fundiária e urbanização, a locação social, as reformas e melhorias habitacionais, em especial de imóveis públicos ou vazios ou áreas degradadas com concentração de cortiço, bem como a implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos complementares aos programas de interesse social, são ações prioritárias do SNHIS (art. 11, da Lei Federal nº 11.124/05). Respeitando as características sociais, econômicas, culturais e ambientais, devem ser definidas ações prioritárias de acordo com o interesse local e estruturados programas específicos para eliminar gradativamente o déficit habitacional urbano e rural.

Programas de apoio às associações comunitárias e cooperativas habitacionais, para comunidades de assentados da reforma agrária, pequenos agricultores, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, dentre outras populações tradicionais e grupos extrativistas, visando à erradicação de áreas de risco e de cortiços, com a permanência das famílias em áreas mais próximas do local de residência e em condições mais adequadas, são exemplos de programas que podem ser viabilizados com os recursos dos Fundos Municipais e Estaduais de HIS.

Os objetivos do SNHIS serão atendidos havendo a produção de habitações de qualidade e bem localizadas para os mais pobres. Para tanto, faz-se necessário implementar programas de subsídios e investimento para garantir o acesso da população de menor renda à moradia digna, compreendido como um componente fundamental do direito à cidade sustentável, atuando em parceria com os demais entes federativos e apoiando iniciativas da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos) de produção social da moradia e utilização de tecnologias sustentáveis alternativas.

Integração entre Conselhos existentes e o SNHIS

Deve-se partir de uma meta de integração das políticas de desenvolvimento urbano para que não sejam criados conselhos dispersos e desarticulados de políticas públicas. As políticas de planejamento territorial, saneamento ambiental, mobilidade, dentre outras, são complementares à política de habitação de interesse social.

Por esta razão, o conselho municipal ou estadual que tiver a atribuição de tratar da política de HIS deve se integrar ao **Conselho da Cidade**, ou de Desenvolvimento Urbano, ou ainda similar, já existente nos Estados e Municípios.

O Conselho da Cidade, seja ele municipal ou estadual, é um órgão colegiado, consultivo ou deliberativo, sobre a política de desenvolvimento urbano. É o espaço estratégico de articulação, integração e gestão democrática das políticas urbanas, a exemplo do Conselho Nacional das Cidades.

É papel do Conselho das Cidades fiscalizar, assessorar, estudar, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana e rural, além de políticas de caráter ambiental.

O Conselho das Cidades é o canal responsável pela proposição da Política de Desenvolvimento Urbano. Tanto no âmbito municipal como no estadual esta política deve ser orientada pelas diretrizes emanadas das Conferências das Cidades. Isso significa que é através de Conselho da Cidade que deve se dar a implementação das resoluções aprovadas nas Conferências Municipais, no caso dos conselhos municipais, ou nas Conferências Regionais e Estaduais, no caso dos conselhos estaduais.

Poderão ser criadas **câmaras temáticas ou um grupo gestor de habitação** do Conselho da Cidade, que podem equivaler ao conselho gestor exigido pelo artigo 12, II, da Lei Federal nº 11.124/05, assim como uma câmara temática ou um grupo gestor de saneamento ambiental, que podem equivaler à esfera de gestão participativa exigida pela Lei da Política Nacional de Saneamento, para gerir democraticamente os recursos destinados a cada área.

A integração da política de HIS às demais políticas de desenvolvimento urbano e regional é potencializada com a integração dos conselhos de políticas públicas. Assim, os exemplos dos estados do Rio de Janeiro, do Piauí e de Minas Gerais devem ser seguidos, pois esses Estados criaram um conselho, ou Grupo Gestor do Fundo Estadual de HIS, vinculado ao Conselho Estadual da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano.

É papel dos órgãos gestores dos Fundos de HIS: (i) estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do Fundo, observado o disposto nas leis que tratam da política municipal ou estadual de HIS, nos Planos de Habitação municipal ou estadual, de acordo com as diretrizes do Conselho das Cidades; (ii) aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do Fundo, inclusive para aplicação dos recursos de outros fundos como FGTS, FAT etc.; (iii) deliberar sobre as contas do Fundo; (iv) dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao Fundo, nas matérias de sua competência; (v) fixar os valores de remuneração do agente operador; (vi) aprovar seu regimento interno, dentre outras competências definidas nas leis estaduais e municipais, que veremos sistematizadas nesta publicação no capítulo II.

No caso de não existir Conselho da Cidade, é recomendável que este seja criado, composto de câmaras temáticas (ou gestoras) de saneamento, mobilidade, planejamento territorial e habitação, ou outras fundamentais à política de desenvolvimento urbano e rural do Município ou Estado, de acordo com suas peculiaridades locais e/ou regionais.

Adequação dos Conselhos já existentes à Lei do SNHIS

Os entes federativos que já possuem outros fundos e/ou conselhos formados deverão reaproveitá-los, compatibilizando-os ao SNHIS. Suas estruturas, portanto, deverão readaptar-se e adequar-se ao SNHIS, para que não sejam criados novos fundos ou conselhos, evitando o inchaço desnecessário de suas estruturas participativas. O fundamental é que os Conselhos criados sejam representativos, com pelo menos 25% de representação popular, e que sejam a instância oficialmente competente para tratar das questões relativas à política habitacional. Assim, é recomendável ter apenas um Conselho responsável pela Política Urbana, que possuirá todas as atribuições cabíveis. Isso vale também para os grandes municípios, que, quando necessário, poderão ter um Conselho composto de câmaras técnicas ou temáticas, como visto.

Dessa forma, os Municípios e Estados que já possuem conselhos setoriais afins ao tema habitacional, tais como os conselhos de habitação, política urbana das cidades, de meio ambiente e outros similares, poderão aproveitar sua existência, desde que estes se ajustem às competências e à composição estabelecidas pela Lei Federal nº 11.124, alterando a lei anterior que criou o respectivo conselho.

Assim, todos os Municípios e Estados deverão, de acordo com o artigo 12 da Lei do SNHIS:

- Constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
- Constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares;
- Apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;
- Firmar termo de adesão ao SNHIS;
- Elaborar relatórios de gestão;
- Observar os parâmetros e diretrizes para a concessão de subsídios no âmbito do SNHIS, de que tratam os artigos 11 e 23 dessa Lei.

Proibição de repasse de recursos para os Municípios e Estados que não se ajustem ao SNHIS

Em março de 2008 foi aprovada a Resolução nº 15 do CGFNHIS, que instituiu novos prazos e condições para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, revogando as Resoluções nºs 6, 7 e 12 de 2007.

Anterior a esta vigia a Resolução nº 2 de 2006 do CGFNHIS, a qual indicava: "*É vedado ao Ministério das Cidades, a partir do exercício orçamentário de 2007, promover a aplicação dos recursos do FNHIS a favor dos entes federados que não venham a se manifestar pela adesão ao SNHIS ou pela dispensa de constituição de fundo e conselho, ou após o término dos prazos previstos no art. 5º desta Resolução*" (art. 9º).

Isto significa que, sem atender aos requisitos legais definidos no artigo 12 da Lei Federal nº 11.124/05, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão receber recursos do FNHIS.

Através dessa Resolução, os prazos previstos foram definidos da seguinte forma:

I – Estados, Distrito Federal e Municípios com população superior a 20 mil habitantes ou em Regiões Metropolitanas:

a) Lei de criação do fundo de habitação e lei de criação do conselho gestor do fundo, garantindo proporção de 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares: até 31 de dezembro de 2008;

b) Plano Habitacional de Interesse Social: até 31 de dezembro de 2009.

II – Municípios com população até 20 mil habitantes e fora de Regiões Metropolitanas:

a) Lei de criação do fundo de habitação e lei de criação do conselho gestor do fundo, garantindo a proporção de 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares, e apresentação do Plano Habitacional de Interesse Social: até 31 de dezembro de 2009.

A nova Resolução foi aprovada, levando-se em consideração o número reduzido de entes federados que conseguiram cumprir os prazos estipulados pela Resolução nº 2 de 2006 e a necessidade de conjugação do SNHIS à verba do Programa de Aceleração de Crescimento da federação – PAC.

A RESERVA DE TERRAS PARA HIS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA

A propriedade pública, assim como a privada, deve cumprir a sua função social definida pelas exigências do Plano Diretor Municipal, de acordo com as funções sociais da cidade. No Brasil cerca de 5 milhões de imóveis permanecem vagos, em

áreas com infra-estrutura, trazendo apenas ônus para a sociedade e para as cidades, que continuam crescendo de forma excludente e insustentável.

A destinação de imóveis e terrenos vagos ou abandonados para o atendimento das cerca de 12 milhões de famílias sem-teto ou que vivem em situação precária, sem dignidade, é de interesse público primordial. As propriedades públicas que descumprem a função social da propriedade urbana ou rural compõem parte significativa da reserva de terras do país e devem alimentar o SNHIS em todas as esferas federativas.

Cabe assim à União, aos Estados e aos Municípios realizar o levantamento dos imóveis públicos que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. A exemplo do que já determina o Artigo 23 da Lei nº 11.481/07⁸, outorgando esta obrigação à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), as leis estaduais e municipais que tratem da política de HIS e da adesão ao SNHIS devem fazer o mesmo.

No âmbito federal, a Lei Federal nº 9636/98, alterada pela Lei nº 11.481/07, avança na cooperação federativa e prevê a possibilidade de doação de bens imóveis da União para fundos públicos. Assim, está autorizada a doação de terras ou bens imóveis da União para os Fundos Nacional de HIS, bem como para os Fundos Estaduais e Municipais de HIS, para a realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social (art. 31, III) ⁹.

O Plano Nacional de Habitação deve estabelecer como ação estratégica a destinação de imóveis da União não utilizados ou subutilizados para a promoção de projetos de habitação de interesse social.

Quanto ao acesso à terra pública por parte da população de baixa renda, os institutos da concessão de uso especial para fins de moradia (sempre gratuita)¹⁰, e da concessão de direito real de uso (gratuita ou onerosa)¹¹ são instrumentos de regularização fundiária e de transferência do direito real de uso de área pública que podem ser utilizados no âmbito do SNHIS. A concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso e o direito de superfície podem ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (art. 13, da Lei nº 11.481/07).

Além disso, a Lei Federal nº 9.636/98 também autoriza a doação de bens imóveis da União para beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (art. 31, V)¹².

Vale lembrar que tais avanços recentes no marco legal nacional potencializam a transferência gratuita do uso ou a doação de terras ou imóveis públicos localizados em áreas urbanizadas para fins de moradia para a população de menor renda, o que possibilita o cumprimento à função social da propriedade pública.

A disponibilização de parte dos milhares de imóveis da extinta Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em processo de incorporação ao patrimônio da União, conforme Lei nº 11.483/07, das terras públicas estaduais e municipais, bem como de outros imóveis abandonados ou subutilizados pertencentes à Administração Pública Indireta, como as empresas públicas¹³ (ex. Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), as sociedades de economia mista¹⁴ (o Banco do Brasil, a Petrobras e a Eletrobrás), e as autarquias¹⁵ (ex. INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), ou cujos imóveis que lhes foram destinados estejam vagos (não operacionais), pode propiciar a implantação de projetos de HIS em áreas bem localizadas da cidade. A possibilidade de produção de novas unidades, de melhoria das condições de habitabilidade, de regularização fundiária ou urbanização, de locação social em áreas dotadas de

8 Lei nº 11.481/07, artigo 23: "O Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, adotará providências visando à realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005".

9 Lei nº 9.636/98, artigo 31: "Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: (...) III – fundos públicos nas transferências destinadas a realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social (...)".

10 MP nº 2.220/01, com força de lei.

11 Decreto-Lei nº 271/67.

12 Lei nº 9.636/98, artigo 31: "Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: V – beneficiários, pessoas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação físicas ou jurídicas, de programas de provisão.

13 Empresa pública é a pessoa jurídica de capital público, instituído por um ente estatal, com sua finalidade prevista em lei. A finalidade é sempre de natureza econômica, eis que, em se tratando de "empresa", ela deve visar ao lucro, ainda que este seja utilizado em prol da comunidade.

14 Sociedade de Economia Mista é a pessoa jurídica, constituída por algum ente estatal (União, Estados ou Municípios), sob o regime de Sociedade Anônima, no qual o governo é o principal acionista e os particulares são sempre minoritários. É umas das entidades que compõem a administração indireta.

15 Uma autarquia é uma entidade auxiliar da administração pública estatal autônoma e descentralizada. É um dos tipos de entidades da administração indireta. Seu patrimônio e receita são próprios, porém tutelados pelo Estado. O Decreto-Lei nº 200 de 1967, no seu artigo 5º, inciso I, define autarquia como "Serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada".

infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, próximas às opções de trabalho, e ambientalmente sustentáveis, são pressupostos para a garantia do direito à moradia adequada como um componente fundamental do direito à cidade sustentável.

A maioria das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais definiram que as terras públicas devem atender prioritariamente ao interesse social e à utilidade pública. No entanto, muitas terras e imóveis públicos destinados para uso institucional ou uso comum da população nunca cumpriram a função a que foram destinados e permaneceram vazios, ou ao longo dos anos foram ocupados por famílias de baixa renda para fins de moradia. Nestes casos é possível, de acordo com o interesse social e considerada a situação de fato do imóvel, destiná-los aos programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social do Sistema Nacional de HIS.

Sabemos que o déficit habitacional atinge tanto as grandes como as médias e pequenas cidades no país. Desse modo, para a realização da política habitacional, a destinação das áreas públicas municipais e estaduais não utilizadas ou já ocupadas por assentamentos informais de população de baixa renda é medida de interesse público para combater as desigualdades socioterritoriais e promover as funções sociais da cidade e da propriedade.

Assim, nos âmbitos estadual e municipal, a lei que institui a política de HIS, criando ou adequando o fundo e o conselho às exigências da Lei Federal nº 11.124/05, pode prever a possibilidade de doação desses bens imóveis para os respectivos fundos de HIS ou para os beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas (associações e cooperativas habitacionais), de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

Com relação à propriedade privada ou a imóveis cujo uso foi transferido a particulares, caso não estejam cumprindo sua função social a sua retomada pelo Poder Público e utilização pode se dar através da desapropriação por interesse social, para fins urbanísticos e de reforma urbana.

No que diz respeito aos imóveis vazios destaca-se o instituto do "abandono"¹⁶. O novo Código Civil prevê a possibilidade de o Poder Público obter imóveis privados quando o imóvel urbano ficar abandonado, sem conservação, **não ocupado**, e o declarar sob a guarda do Município ou do Distrito Federal, quando estiver em sua área, por três anos; após esse prazo, passa à propriedade do Município ou do Distrito Federal. O mesmo critério vale para o imóvel rural, mas a propriedade passará para a União. Se o proprietário deixou de pagar os impostos devidos incidentes sobre o imóvel, o abandono será presumido, tal imóvel poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do poder público.

A legislação da União prevê o abandono de imóveis **ocupados** por mais de cinco anos, sem contestação, por assentamentos informais de baixa renda, como forma de extinção do aforamento para retornar o domínio útil do bem à União (art. 103, IV, do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946).

Os Estados e os Municípios podem definir, na lei da política de HIS, que os imóveis abandonados pelo proprietário, vazios ou ocupados, serão destinados prioritariamente para HIS ou para equipamentos de lazer, cultura e geração de trabalho e renda para a população de baixa renda.

BENEFICIÁRIOS DO SNHIS: POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

De acordo com os dados oficiais (IBGE, PNAD), o déficit habitacional¹⁷ é de 7,9 milhões de moradias, sendo que 96,3% desse déficit habitacional está concentrado na população com faixa de renda até cinco salários mínimos¹⁸.

O déficit habitacional total na região Centro-Oeste é de 6,8%, na Norte é de 10,8%, na Sul é de 11%, na Sudeste é de 36,7%, e na Nordeste é de 34,7 %.

¹⁶ Código Civil, artigo 1.276: "O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições".

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais".

¹⁷ "Déficit Habitacional do Brasil" é um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, desenvolvido pelo IBGE.

¹⁸ O valor do salário mínimo é atualmente de R\$ 415,00 conforme Medida Provisória nº 421/08.

O quadro da desigualdade socioterritorial se expressa também no elevado número de pessoas vivendo em moradias inadequadas, que supostamente se encontram sobre terrenos irregulares – são mais de 12 milhões de unidades, correspondentes a quase 30% do total de domicílios no país. Tal montante de domicílios inadequados constitui parte da dívida socioterritorial herdada do período de urbanização acelerada ocorrida nas décadas anteriores. Trata-se de domicílios implantados em locais destituídos de direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social, como as favelas. Deste déficit de moradias adequadas, 1,96 milhão de domicílios estão situados em favelas. Mais da metade dos domicílios situados em favelas está concentrada na região Sudeste (60,2%), seguida pela região Nordeste (19,8%), Norte (14,4%) e Centro-Oeste (12%), e por fim a região Sul, que possui a menor concentração de favelas (4,5%).

No setor de saneamento ambiental, o abastecimento de água em 2000 atendia praticamente 80% da população brasileira. Porém ainda existe um déficit enorme no esgotamento sanitário que, nesse mesmo ano, atendia cerca de 50% da população nacional. Essa falta de serviços e coleta de esgoto torna-se mais grave quando se considera que somente 4% dos efluentes domésticos recebem algum tipo de tratamento; o restante é lançado “in natura” no meio ambiente, contaminando, principalmente, os corpos d’água superficiais e subterrâneos.

Do déficit de saneamento ambiental, mais da metade está concentrada nas grandes cidades – municípios com mais de 1 milhão de habitantes e regiões metropolitanas. A outra metade do déficit divide-se entre os pequenos e médios Municípios, sendo 12% concentrados nos Municípios com população de 200 a 1 milhão de habitantes, 15% nos Municípios com população de 50 a 200 mil habitantes, e 21% nos Municípios com população até 50 mil habitantes.

Definição legal de famílias de baixa renda

Quanto à definição legal do conceito de população de baixa renda, a Lei nº 9.636/98, que trata da transferência de bens da União para apoio à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, define população de baixa renda como aquela que possui renda familiar mensal não superior a **cinco salários mínimos** (art. 31, parágrafo 5º).

Prioridade para renda até três salários mínimos

As famílias que ganham até três salários mínimos são as mais atingidas, e as que estão nesta faixa de renda correspondem a 83,2% do déficit habitacional urbano. Por esta razão é necessária a criação, pelos Estados e Municípios, de programas específicos e direcionados para a população de baixíssima renda.

O Programa Crédito Solidário¹⁹, subsidiado por outro fundo, o Fundo de Desenvolvimento Social, é um exemplo de programa direcionado ao atendimento desta demanda habitacional. O Crédito Solidário definiu que “*serão beneficiárias finais do programa famílias, organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até três salários mínimos*”.

O conceito “população de menor renda” da Lei do SNHIS é detalhado também pelas resoluções do Conselho Gestor do FNHIS, que definem as ações do sistema e os critérios de seleção de áreas e famílias atendidas. A Resolução nº 4 do CGFNHIS, de 10 de novembro de 2006, define as famílias com renda até R\$ 1.050,00 como beneficiárias da ação de construção habitacional da *Ação de Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional*. Esta ação objetiva apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios no acesso da população nesta faixa de renda familiar mensal à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada.

¹⁹ Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e Instrução Normativa nº 11, de 14 de maio de 2004.

De acordo com a Resolução, a área de intervenção deverá ser ocupada por pelo menos 60% das famílias com renda até R\$ 1.050,00, e ainda ser ocupada há mais de cinco anos ou estar localizada em situação que configure risco ou insalubridade.

Em linha gerais, no ano de 2006 os recursos do Governo Federal para atendimento habitacional foi de 56% para a faixa de renda até três salários mínimos, 19% na faixa de renda de três a cinco salários mínimos, e de 26% na faixa de renda acima de cinco salários mínimos. Neste ano foram atendidas 469.651 pessoas até a faixa de renda de cinco salários mínimos, e 352.218 pessoas da faixa de renda até três salários mínimos. É importante que Estados e Municípios, através dos Conselhos da Cidade ou gestores do fundo de HIS, formulem programas específicos para melhor atender aos grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade. Assim, a formulação de Programas e Ações para atendimento prioritário às famílias com menor renda *per capita*, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio ou vítima de violência, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas e etnias negra e indígena, aos moradores de cortiços, favelas ou em situação de rua, catadores de material reciclável, migrantes, dentre outros, é medida afirmativa eficiente para melhor combater o déficit habitacional e promover o direito à moradia adequada para todos.

A PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA POPULAR

A Lei Federal nº 11.124/05, criadora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, define em seu artigo 2º, III, que um dos objetivos do sistema é "*articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenhem funções no setor de habitação*". Em seu artigo 4º, I, "c", preceitua que a organização, a estruturação e a atuação do SNHIS devem observar a "*democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios*", visando, segundo o item d, "*o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade*".

Nesse sentido, no artigo 5º, ao listar os órgãos e as entidades que compõem o referido sistema, tal Lei reserva o inciso VII para incluir como integrantes do SNHIS as fundações, as sociedades, os sindicatos, as associações comunitárias, as cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que "*desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares*", atribuindo-lhes a condição de "*agentes promotores das ações no âmbito do sistema*".

Considerando o papel histórico de referidas entidades, principalmente das associações comunitárias e das cooperativas habitacionais, no processo de formulação de tal sistema, consolidado no sistema positivo brasileiro de forma concomitante ao reconhecimento do direito à cidade e do conceito de gestão democrática da cidade, é fundamental na composição do sistema federativo o reconhecimento dessas entidades da sociedade civil como agentes promotores da política habitacional de interesse social.

À luz da Constituição Federal de 1988, tal reconhecimento no Ordenamento Pátrio não se deu somente no âmbito da política habitacional. Com o reconhecimento, pela Constituição Federal, do sistema democrático em um formato que transcende a mera representação – "*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (art. 1º, Parágrafo Único da CF)*" –, todas as políticas setoriais começaram a se organizar em sistemas federativos, buscando uma composição que constituísse uma política de Estado, com forte e ativa participação da sociedade civil, através do reconhecimento da pluralidade dos diversos atores políticos de um Estado Democrático. A partir desta premissa diversos sistemas de políticas públicas foram constituídos, com seus respectivos Conselhos e Fundos.

20 A Lei nº 7.797/89 prevê expressamente, em seu artigo 3º, que os recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente deverão ser aplicados através dos órgãos públicos ou de entidades privadas sem fins lucrativos cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo. Os recursos do Fundo destinados ao apoio a projetos podem ser transferidos para organizações da sociedade civil de interesse público, ONGs brasileiras sem fins lucrativos mediante convênios, termos de parcerias, acordos ou ajustes, etc. (art. 6º, do Decreto nº 3.524/00). São as Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente que definem os critérios e requisitos para a seleção de projetos e o CONAMA, através da Resolução nº 292/02, disciplinou o cadastramento e o recadastramento das entidades ambientalistas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas.

21 De acordo com o artigo 7º da LOAS as ações da Assistência Social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Assim, para que tenham acesso aos fundos é necessário que as entidades se cadastrem junto ao CNAS, que irá direcionar os apoios aos projetos, bem como avaliá-los e controlá-los, sob pena de cancelar os registros das entidades que cometerem irregularidades na aplicação dos recursos (LOAS, art. 18, III, IV, c/c art. 19, XI). São as Resoluções nº 49/07 e nº 188/05 que dispõem sobre convênios com entidades e organizações de assistência social.

22 "Art. 1º O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda, visando à melhoria da qualidade de vida e ao exercício da cidadania dos agricultores familiares."
"Art. 2º O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal, estadual, distrital e municipal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações sociais."

Destaca-se o papel desses Conselhos, gestores dos Fundos Públicos Nacionais, como a esfera que detêm a atribuição legal para definir os critérios para a seleção de entidades privadas sem fins lucrativos como passíveis de aplicação dos recursos do Fundo, de acordo com os objetivos de cada programa por ele desenvolvido.

Observa-se, por exemplo, a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente²⁰, que prevê, mediante a celebração de convênios, termos de parcerias, acordos ou ajustes, o acesso direto de entidades privadas sem fins lucrativos aos recursos desse Fundo, sendo os critérios para esse acesso democraticamente regulamentados e definidos por conselhos democráticos nos âmbitos nacional, estadual e municipal.

Da mesma forma, a partir da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²¹ observa-se o desenvolvimento de política descentralizada para a assistência social, mediante intensa e rígida definição de critérios para a transferência dos recursos por parte do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Entre muitos outros exemplos, como a política para a educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), a defesa dos direitos difusos e a saúde (Fundo de Defesa dos Direitos Difusos), o combate e a erradicação da pobreza (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza), a criança e o adolescente (Fundo Nacional da Criança e do Adolescente) dentre outros, destaca-se o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Criado em 2001 pela Lei nº 10.186, o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF) considera como componentes de sua estrutura os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, além dos agricultores familiares e suas organizações sociais. Nessa linha, dispõe o artigo 7º, III, do Decreto nº 3.991/01 que participam da execução do PRONAF "*os agricultores familiares, diretamente ou por intermédio de suas organizações e entidades de representação*".

É princípio norteador do PRONAF²² *a descentralização mediante a valorização do papel proponente dos agricultores familiares e suas organizações familiares* (art. 4º, II), *com relação às ações, aos recursos do Programa e o acesso simplificado dos agricultores familiares aos agentes, instrumentos e benefícios do programa* (art. 4º, III).

Por todo o exposto, percebe-se a conquista de um papel fundamental da sociedade civil e de suas diversas organizações sociais no desenvolvimento das políticas públicas após 1988. O conceito de sistema federativo de desenvolvimento nacional passa a ser construído, portanto, a partir do reconhecimento tanto de instituições públicas como privadas, sendo também atribuído a estas a qualidade e a capacidade de agentes políticos.

Nesse sentido, destaca-se o relevante papel das associações comunitárias e das cooperativas habitacionais na produção tanto do marco legal regulatório da política urbana brasileira como de bem-sucedidas experiências de produção de habitação social através de projetos autogeridos, que, na ausência de uma política de HIS nacional, produziram habitação de qualidade para os mais pobres em parcerias pontuais em alguns Estados e Municípios.

As cooperativas habitacionais populares e associações comunitárias são representativas da população de baixa renda, tanto juridicamente como socialmente, sendo por isso agentes fundamentais da produção social do habitat, executando e cumprindo objetivos centrais do SNHIS.

O artigo 21 da Lei Federal nº 11.124/05 dispõe, após a definição das competências dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, que "*as demais entidades e órgãos integrantes do SNHIS contribuirão para o alcance dos objetivos do referido Sistema no âmbito de suas competências institucionais*".

Pois bem, o artigo 2º disciplina os objetivos do sistema, estabelecendo como diretrizes, entre outras:

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

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

Mais adiante, na seção III da lei em questão, ao dispor sobre a aplicação dos recursos do FNHIS, o artigo 11, VI, considera como ação válida de investimento "a recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social".

Por todo o conhecido histórico e as funções desempenhadas pelas entidades anteriormente citadas, sabe-se que para além do auxílio na elaboração de diretrizes das políticas e investimentos de HIS através da participação nos conselhos, essas entidades têm muito a contribuir na execução direta das funções destinadas ao SNHIS, especialmente mediante o acesso de forma direta aos recursos do Fundo, para que possam contribuir "para o alcance dos objetivos do sistema" de acordo com suas finalidades institucionais.

CRITÉRIOS PARA O ACESSO DIRETO POR ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS AOS RECURSOS DO SNHIS

Para que as entidades de natureza privada possam acessar os recursos dos fundos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é importante que se estabeleçam critérios básicos para assegurar um funcionamento justo e democrático.

Uma primeira questão de extrema relevância é a existência do Plano Nacional de Habitação e a consolidação de um Plano de Habitação pelos Estados e Municípios. Estes devem seguir as diretrizes do SNHIS e os parâmetros de organização, sempre em consonância com as resoluções e as deliberações do Conselho das Cidades.

Estruturação dos Entes Federativos

A descentralização, e, como já visto, a cooperação federativa e a gestão compartilhada são diretrizes do SNHIS, contidas explicitamente no Artigo 12 da lei que o institui – Lei Federal nº 11.124/05²³ –, e da política urbana segundo o Estatuto da Cidade.

As entidades que intentarem o acesso aos recursos devem estar inseridas em Estados e Municípios com Conselhos e Fundos devidamente formados, pois, como encontrado no mesmo artigo 12, os recursos serão obtidos por intermédio de entes que:

- i) Constituam fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber recursos do FNHIS;
- ii) Constituam conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área da habitação;
- iii) Apresentem Plano Habitacional de Interesse Social;
- iv) Tenham firmado termos de adesão ao SNHIS; e
- v) Elaborem relatórios de gestão.

São critérios para a seleção de propostas no âmbito da ação de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social a existência de Fundo Local de Habitação de Interesse Social e Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, nos casos de entes federados que já tenham implementado os instrumentos de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social²⁴.

²³ "Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios."

²⁴ Resolução nº 13, de outubro de 2007, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Como no Programa Crédito Solidário, o subsídio deverá ser concedido diretamente ao beneficiário final, por meio de uma Entidade Organizadora, a qual pode ser representada pelo Distrito Federal, pelos Estados, pelos Municípios, por cooperativas habitacionais ou órgãos assemelhados, condomínios, associações, sindicatos e ainda por pessoas jurídicas voltadas para a produção habitacional.

No Crédito Solidário o crédito é efetuado diretamente ao beneficiário Pessoa Física indicado pelo Agente Organizador, cuja proposta tenha sido selecionada pelo Gestor de Aplicação – Ministério das Cidades, e com o prazo máximo de 240 meses para a quitação das parcelas.

No âmbito do SNHIS, os benefícios – subsídio pessoal e intransferível – poderão ser concedidos com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, devendo ser ajustado ao valor da venda do imóvel ou ao custo do serviço da moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação²⁵.

²⁵ Lei Federal nº 11.124/05, artigo 23, IV.

Especificidades das entidades e critérios para a seleção de projetos

A natureza das entidades compreendidas como agentes promotores das ações do SNHIS pode ser exclusivamente a de entidades populares sem fins lucrativos. Com este recorte objetiva-se apoiar o cooperativismo através de projetos autogestionários sem fins lucrativos para a produção de habitação de interesse social.

As entidades, para buscar o repasse dos recursos, devem estar devidamente formadas e ser comprovadamente, por meio de seus estatutos, representativas da população e de suas demandas, tais como associações de moradores, cooperativas habitacionais populares, associações de moradores, associação de movimentos de moradia etc. Tais entidades devem estar enquadradas nas linhas temáticas do Fundo e possuir em seus estatutos finalidades de políticas habitacionais e ações relacionadas à produção de Habitação de Interesse Social (destinadas à população com renda até três salários mínimos).

Além de demonstrar capacidade técnica, as entidades devem apresentar mecanismos que tragam benefícios para a comunidade ao se candidatar à obtenção dos recursos. Um Plano de Trabalho com o objeto a ser executado, a meta a ser atingida, as etapas previstas, os prazos que deverão ser atingidos, a forma de aplicação dos recursos e um plano de acompanhamento para avaliação de resultados deve ser submetido à aprovação do Conselho através de seleção pública, cabendo a cada Conselho elaborar ou sistematizar tais indicativos e critérios da maneira que julgar mais adequada à realidade local.

Cabe aos órgãos gestores dos Fundos de HIS (conselho, grupo, câmara temática de habitação ou similares) definir os critérios para a seleção de propostas das entidades compreendidas dentre os agentes promotores das ações do SNHIS. Isso para que os órgãos operadores do Fundo (Caixa Econômica Federal, COHAB e outras empresas públicas estaduais e municipais) possam contratar com estas entidades e repassar os recursos do Fundo.

Nos caso dos programas sociais da moradia que visam ao apoio do cooperativismo e das entidades populares sem fins lucrativos para a produção de habitação, podem ser utilizados os critérios a seguir, para pontuar as entidades populares na seleção das propostas para a execução de projetos de HIS.

Em 08 de outubro de 2008, por meio da Instrução Normativa nº 47/08 do Ministério das Cidades, foram publicadas as regras do **1º programa de acesso direto ao FNHIS por entidades privadas sem fins lucrativos**. Tal regramento estabelece o perfil das famílias beneficiadas, das entidades que podem se habilitar, bem como os critérios de habilitação e seleção de propostas. Estabelece, por meio de seu item

IX, 1, a, que apenas serão beneficiadas famílias das quais a renda não supere R\$ 1.125,00 ou seja, apenas poderão ser beneficiadas famílias com renda inferior a três salários mínimos.

No que diz respeito ao perfil das entidades que poderão se habilitar a Instrução Normativa estabelece por meio do item 7, 1, que para habilitação as entidades privadas sem fins lucrativos deverão estar legalmente constituídas, por no mínimo três anos, até a data da chamada pública para habilitação, e seus estatutos sociais deverão contemplar, para seus associados, a provisão habitacional, a atuação como agente promotor de habitação de interesse social ou a produção ou melhoria habitacional. O item seguinte determina que poderão participar fundações e federações, que contemplem, em seus estatutos sociais, a provisão habitacional, a atuação como agente promotor de habitação de interesse social ou a produção ou melhoria habitacional.

Quanto aos critérios de habilitação e seleção de propostas a instrução normativa estabelece regras com relação ao enquadramento das propostas que diz respeito aos requisitos básicos de habilitação das propostas – ser apresentada por entidade habilitada, atender às diretrizes, objetivo e demais parâmetros definidos pelo Conselho Gestor do FNHIS e Edital do programa, e cumpram as condições de aporte do percentual de contrapartida mínima, na forma definida pelos itens 2 e 3, do Capítulo V, do Edital do programa.

Em seguida determina os critérios e o procedimento para seleção de propostas estabelecendo critérios para seleção com relação às características técnicas da intervenção dentre as quais se destacam: ser considerada prioritária por conselho municipal ou estadual de habitação de interesse social ou órgão de caráter equivalente; atender à população residente em áreas sujeitas a situações de risco, insalubre ou de degradação ambiental ou em locais impróprios para moradias; e atender à população residente em área de conflito fundiário urbano. Estabelece ainda critérios de seleção com relação a caracterização do perfil das entidades proponentes dentre os quais destacamos: experiência em processos de auto-gestão, mensurada pelo número de unidades habitacionais comprovadamente já produzidas e entregues aos beneficiários finais, ou em fase de produção, neste regime construtivo; experiência em atividades de mobilização ou organização comunitária ou execução de trabalho social; e existência de plano de participação financeira de famílias beneficiadas implementado, referente a unidades habitacionais já produzidas.

Sobre a experiência acumulada das entidades

Ainda quanto aos critérios que podem ser utilizados uma sugestão é a comprovação do tempo de experiência de até três componentes da diretoria da sociedade civil ou parceiras em mutirões ou projetos autogeridos.

Continuando na linha da comprovação da experiência, outro critério pode ser o número de unidades habitacionais já edificadas em convênios anteriores com órgãos públicos das esferas municipal, estadual ou federal, ou ainda sociedades civis privadas, para a produção de HIS em regime de mutirões ou projetos autogeridos, bem como experiência no desenvolvimento de projetos sociais.

A realização de convênios com fundações ou entidades sem fins lucrativos para a promoção de atividades de formação junto a associados, parcerias, melhorias na comunidade, além de outras experiências na área de habitação relacionadas no relatório de atividades, também pode figurar como critério de seleção.

Sobre o vínculo com o local do empreendimento

Um critério interessante para a comprovação do vínculo com o local do atendimento é de que o corpo social da entidade seja formado de pelo menos 50% dos moradores da região em que se situe o empreendimento de HIS.

Ao tempo da contratação pode ser solicitada a prova de que a maior parte das famílias beneficiárias finais reside na região onde está localizado o empreendimento de HIS. Não é recomendável que esta exigência seja feita na seleção, e sim apenas na contratação, visto que a mobilidade da demanda (pessoas que se mudam, casam, separam, morrem etc. ao longo do trâmite de seleção e contratação) não deve dar causa à interrupção do projeto.

Sobre os Projetos de Produção Social da Moradia

Com relação aos critérios para aprovação dos projetos, estes devem estar vinculados às diretrizes dos Planos de Habitação Nacional e das regiões em que estiverem envolvidos, bem como dos Planos Diretores dos Municípios, e às diretrizes do Conselho Gestor do Fundo de HIS. Deve-se dar prioridade para projetos em áreas de ZEIS de vazio, de interesse social, declaradas de utilidade pública e/ou infra-estruturadas, bem como para projetos que apresentem inovações tecnológicas e sustentáveis, fruto de parcerias com assistências técnicas, institutos de tecnologia, Universidades e associações profissionais (ex. CREA, SENGE etc.).

É fundamental ainda priorizar projetos que atendam a grupos vulneráveis como famílias com maior número de dependentes, mulheres chefes de família e/ou vítimas de violência, idosos, deficientes, ex-moradores de rua, catadores de material reciclável, comunidades tradicionais e populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas etc.

Os projetos autogestionários e, no caso de mutirões, aqueles em que houver a remuneração da mão-de-obra, também devem ser priorizados.

Recursos dos Fundos

Para a operacionalização de programas de apoio ao cooperativismo, como Ações de Produção Social da Moradia, as leis municipais e estaduais que dispuserem sobre a Política de HIS devem prever expressamente que os recursos do Fundo também poderão ser repassados diretamente, na forma dos regulamentos aprovados pelo Conselho, para entidades privadas sem fins lucrativos cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo.

Os repasses de recursos dos Fundos devem ser precedidos por chamada pública às entidades privadas sem fins lucrativos, para a seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação.

Pode ser garantido um percentual mínimo de recursos para ser repassado para as entidades de natureza comunitária ou social, tais como movimentos populares, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, entre outras. O repasse deverá ser proporcional à demanda existente na região. Por exemplo, em regiões metropolitanas com concentração do déficit habitacional urbano e ricas em experiências autogestionárias, como São Paulo e Minas Gerais, podem ser definidas cotas de 30% dos recursos do Fundo para o acesso direto nos programas de Produção Social da Moradia por associações e cooperativas. Já onde o déficit for menor e se deseja iniciar uma política de apoio ao cooperativismo, pode ser estabelecida pelo Conselho Gestor uma cota de 5% dos recursos do Fundo.

Tendo em vista que os recursos do SNHIS se destinam a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais (art. 11, I, da Lei Federal nº 11.124/05), outro parâmetro para o repasse de recursos dos Fundos de HIS que pode ser utilizado é a proporcionalidade ao déficit urbano e rural. Como exemplo, em um município em que 80% do déficit seja urbano e o restante rural, a destinação dos recursos deverá atender à mesma proporção.

Outros parâmetros podem ser definidos para a aplicação de recursos do Fundo para entidades privadas sem fins lucrativos, como: (i) a definição de valor limite de

aplicação por projeto e por entidade, (ii) a vedação de repasse para entidades que têm como dirigentes membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas competente, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral, ou por afinidade até o 2º grau, ou servidor público vinculado ao Conselho Gestor do Fundo ou à Secretaria Municipal ou Estadual, assim como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral, ou por afinidade até o 2º grau; (iii) a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na aquisição de produtos e contratação de serviços com recursos do Fundo, sendo necessário no mínimo a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, para efeito do previsto no artigo 116 da Lei nº 8.666/93. As regras constantes do Decreto nº 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, deverão ser observadas para fins de implementação do SNHIS.

Em relação aos recursos, estes deverão estar adequados às diretrizes e prioridades das normas orçamentárias que tratam da transferência direta nos Estados e Municípios, e deverão ser usados sem fins lucrativos, ou seja, os recursos repassados não poderão ser utilizados para outros fins que não os especificados nos projetos.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONTROLE SOCIAL NO SNHIS

Um dos instrumentos de controle social reside na participação ativa dos vários segmentos da sociedade civil, na criação e na implementação das políticas públicas. Neste sentido, para que esse instrumento possa ser eficaz é necessária maior abertura político-administrativa nos Estados e Municípios, a exemplo da disciplina em âmbito nacional.

O SNHIS tem como princípio a democratização, a descentralização, o controle social e a transparência dos procedimentos decisórios (art. 4º, I, c), ou seja, garante e incentiva a participação popular direta, pois é sobre ela que irão, em última análise, recair os reflexos das decisões tomadas no SNHIS.

Este princípio deve orientar os Estados e Municípios com vistas a realizar a gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de habitação de interesse social (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade).

Nível nacional

De modo a concretizar um maior envolvimento dos vários segmentos da sociedade civil, 1/6 dos elementos que compõem o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) são movimentos populares desempenhando papel fundamental na participação e na deliberação da aprovação dos programas a serem implementados com os recursos do Fundo. O CGFNHIS é paritário.

A lógica do SNHIS é a descentralização (art. 12, da Lei do SNHIS), de acordo com a qual se dá o repasse de recursos do Fundo Nacional para os Estados, Distrito Federal e Municípios, através da cooperação federativa, e a gestão compartilhada, através do apoio aos agentes promotores do SNHIS.

Níveis regional e local

A criação de um fundo e de um conselho estadual ou municipal é uma das obrigações para firmar termo de adesão ao Sistema Nacional, de acordo com o disposto nos incisos I e II do artigo 12 da Lei do SNHIS.

Os Estados e Municípios, que à data da celebração do termo de adesão não tenham constituído um conselho com atribuições de gerir a política habitacional,

deverão criá-los por lei, segundo a composição de segmentos do Conselho Nacional da Cidade, garantindo no mínimo 1/4 dos membros para as representações dos movimentos populares.

Caso já tenham conselhos com estas competências (por exemplo, um conselho de política urbana, de habitação, da cidade, de meio ambiente), os Estados e Municípios poderão adequar a sua finalidade e composição com vistas a garantir uma composição mais democrática e participativa em que 1/4 dos elementos seja constituído pelos movimentos populares, de acordo com o Parágrafo 3º do artigo 12 da Lei do SNHIS, conjugado com o Parágrafo 1º do artigo 2º da Resolução nº 2 do CGFNHIS.

Para além da garantia da proporção na composição e da ampla participação da sociedade civil, o inciso II da Lei do SNHIS garante o princípio democrático na escolha dos membros dos conselhos. Apesar de os representantes do poder público poderem ser indicados a partir de nomeação, os demais membros devem ser eleitos entre as entidades da mesma natureza, considerando os segmentos definidos para conferências da cidade.

Assim, os representantes dos movimentos populares, das ONGs, dos empresários, entidades profissionais, acadêmicas e dos trabalhadores são eleitos dentro dos seus próprios segmentos. O mandato desses representantes poderá ter a duração de dois anos, não podendo ser indicado o mesmo representante mais de uma vez.

Os Municípios com "*características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas*" que não justifiquem a criação de um fundo e seu respectivo conselho gestor, poderão solicitar ao CGFNHIS a dispensa de sua constituição, com fundamento no Parágrafo 4º do artigo 12 da Lei do SNHIS e no Parágrafo Único do artigo 8º da Resolução nº 2 do CGFNHIS. Nesse caso, sempre que houver a dispensa excepcional e expressa do CGFNHIS, o acesso tanto do Município como das entidades locais deve se dar no fundo estadual ou nacional.

Relatório de Gestão

O relatório de gestão é uma forma de prestação de contas anual da execução do plano de contratações e metas dos recursos dos fundos municipais, estaduais e nacional de habitação de interesse social. O relatório de gestão deverá ser elaborado, a cada fim de exercício orçamentário, pelo responsável pela área habitacional do Poder Executivo e ser submetido ao seu respectivo Conselho.

O relatório de gestão deverá conter balanço da implementação dos Planos de HIS, indicando as metas alcançadas em função das metas estabelecidas. A participação social nessa avaliação é fator estratégico para seu aprimoramento do ponto de vista da gestão dos programas, do acesso aos programas e de seus impactos nas cidades.

De acordo com o artigo 4º da Resolução nº 2 de 2006 do CGFNHIS, os relatórios de gestão dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais serão elaborados anualmente, em conjunto com os demais elementos que compõem o processo de prestação de contas, observada a legislação local específica. Deverão abordar, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – Objetivos e metas propostos e alcançados;
- II – Indicadores ou parâmetros de gestão;
- III – Análise do resultado alcançado;
- IV – Avaliação da atuação dos conselhos gestores; e
- V – Medidas adotadas ou a ser adotadas para aprimorar os mecanismos de gestão.

Devem ser realizadas audiências públicas para ampliar a participação da sociedade na avaliação, bem como trazer à tela as questões da gestão dos fundos, por este se tratar de um tema fundamental para os momentos de conferências afetas aos temas urbanos. A informação e a publicidade dos dados e resultados da aplicação

dos recursos dos Fundos de HIS é um direito dos cidadãos, que pode ser garantido através da publicação e divulgação em veículos de massa como rádio, televisão, jornais e pela internet.

É importante que esse relatório apresente indicadores tanto quantitativos como qualitativos para a avaliação de desempenho dos programas – a demonstração da alocação de recursos em cumprimento às disposições de Planos Diretores Participativos Municipais, para a resolução de situações de conflito fundiário, para combater o abandono e a ociosidade de imóveis localizados em áreas dotadas de infra-estrutura, bem como o cumprimento das decisões do Conselho, deverão ser considerados indicadores qualitativos.

COOPERAÇÃO FEDERATIVA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Uma realidade presente nas cidades brasileiras, que resulta em violações ao direito à moradia e o direito à cidade, e que começa a ser enfrentada como um componente da política urbana, são os conflitos fundiários urbanos.

No enfrentamento desses conflitos, os pactos e as convenções internacionais de Direitos Humanos referentes à promoção e à proteção do direito humano à moradia adequada, ratificados pelo Estado brasileiro, e a garantia do direito à moradia prevista na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), impõem que os conflitos fundiários sejam tratados respeitando-se a dignidade da pessoa humana e os direitos humanos, evitando principalmente as situações de violência geradas pelo uso da força policial nas ações de reintegração de posse e o abuso do poder de polícia do Estado.

Em razão da necessidade de ser constituída uma política nacional para tratar dos conflitos fundiários urbanos, no ano de 2006 o Conselho das Cidades instituiu um Grupo de Trabalho sobre Conflitos Fundiários Urbanos²⁶, com os seguintes objetivos: a) subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Urbanos; b) fortalecer as ações de prevenção por meio dos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social; c) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos. Assim, os Estados e Municípios devem estar atentos à necessidade de articular as ações de mediação e prevenção de conflitos fundiários com a Política Nacional, Estadual e Municipal de Habitação de Interesse Social.

É recomendável que os conselhos da cidade, municipais ou estaduais, criem uma instância para tratar dos conflitos de interesses, seja entre atores públicos e privados, seja na atuação dos três poderes, ou entre os entes federativos. Esta instância de prevenção e mediação de conflitos pode ser constituída através de uma Câmara Federativa de resolução de conflitos, ligada ao Conselho da Cidade, com o intuito de promover a gestão compartilhada entre as três esferas federativas, bem como o diálogo entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público, e destes com a sociedade civil, em especial os movimentos populares.

A Câmara Federativa de resolução de conflitos visa tanto a solução pacífica dos casos de conflito fundiário como ameaças de despejo, construção de alternativas negociadas entre União, Estados e Municípios, ou entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Com o intuito de atendimento habitacional das famílias, conciliação entre interesses públicos relevantes envolvendo diferentes entes federativos, pretendendo-se algo como o caso da regularização fundiária do território de comunidades tradicionais e indígenas, quilombolas etc., situados em áreas de interesse militar ou em áreas de proteção ambiental. Esta câmara também pode ser uma ferramenta estratégica para a mitigação e a prevenção de impactos sociais, urbanos e ambientais nocivos à vida nas cidades, decorrentes de empreendimentos de grande

²⁶ Resolução Administrativa nº 01 do Conselho das Cidades, aprovada no dia 30 de agosto de 2006.

27 Proposta de resolução para discussão na III Conferência Nacional da Cidade e aprovação no Conselho Nacional da Cidade.

impacto previstos no PAC, como a construção de hidrelétricas, aeroportos, ampliação de portos, etc., que possam remover populações locais consolidadas.

A política estadual e municipal de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos²⁷ deve adotar algumas medidas relativas à prevenção de conflitos que podem impulsionar a política de HIS. São elas: (i) promover a articulação entre os entes federativos e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a sociedade civil, para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); (ii) compatibilizar as políticas públicas habitacionais, nos âmbitos federal, estadual e municipal, com a política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, para a resolução de situações de conflitos urbanos mediante a promoção de políticas públicas; (iii) mobilizar as Defensorias Públicas para prestar atendimento às comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos; acionar o Ministério Público nas ações de reintegração de posse para a construção de alternativas para o litígio; (iv) elaborar cadastro das áreas públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta que não cumprem sua função social, para que sejam utilizadas para a habitação de interesse social e regularização fundiária; (v) buscar atender às situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária; (vi) garantir assessoria técnica nos assuntos jurídicos e urbanísticos às famílias de baixa renda envolvidas em conflitos fundiários urbanos; (vii) realizar audiências públicas como instrumento auxiliar na resolução dos conflitos fundiários urbanos; (viii) promover programas de capacitação com o objetivo de orientar as comunidades e entidades envolvidas na regularização dos assentamentos de famílias de baixa renda.

ORÇAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

Para a execução da política de HIS em consonância com o SNHIS é necessário constituir um fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS. É recomendável que a lei que estabeleça a política de HIS estadual ou municipal defina a dotação orçamentária do Fundo de HIS, como feito pelo Governo do Estado do Piauí, e sua forma de atualização, que pode ser por meio da resolução do Conselho Gestor.

A descentralização dos recursos dos Fundos Estaduais e Municipais será realizada a título de transferência voluntária (ou repasse a "fundo perdido") do Poder Executivo.

Poderão receber diretamente os recursos do FNHIS os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao SNHIS cumprindo as exigências legais (com plano, conselho e fundo para a política de HIS), e entidades sem fins lucrativos habilitadas nacionalmente como agentes promotores do SNHIS. Também poderão receber recursos as entidades privadas sem fins lucrativos selecionadas pelo Estado ou Município com base em critérios previamente divulgados e definidos pelo Conselho Gestor, além de considerar os limites orçamentário e financeiro do Fundo. As propostas selecionadas serão objeto de análise de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e social por parte do agente operador que, em âmbito nacional, é a Caixa Econômica Federal, e no âmbito dos Estados e Municípios, o poder Executivo ou as COHABS e outras companhias ou empresas habitacionais ligadas ao Poder Público, com a finalidade de execução da Política Habitacional. Estes órgãos também acompanham e atestam a execução das obras e dos serviços.

O Contrato de Repasse é o instrumento jurídico por intermédio do qual os recursos do Fundo de HIS chegarão aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos.



REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HIS POR MUNICÍPIOS, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

COMPONENTES DO PROJETO DE LEI MUNICIPAL E ESTADUAL DE ADESÃO AO SNHIS

As **Políticas Municipal e Estadual de Habitação de Interesse Social** serão viabilizadas por um sistema de habitação instituído e gerido de forma democrática. O sistema deve se constituir, no mínimo, de um conselho e de um fundo que deverão operacionalizar ações e programas para que sejam atingidos os objetivos dos Planos de Habitação de Interesse Social.

No caso dos Municípios, devem ser também atingidos os objetivos do Plano Diretor Participativo local. Caso não esteja constituído, um Sistema Municipal de Informações com um cadastro único multifinalitário deve ser implantado para contribuir na formulação, no acompanhamento, no controle e na avaliação das políticas sociais, inclusive habitacional, existentes no Município.

Essa política no âmbito dos Estados deverá considerar as diferentes características regionais, socioterritoriais, ambientais e econômicas do Estado, devendo englobar as regiões metropolitanas, os pólos econômicos, a relação capital/interior, os empreendimentos de grande impacto previstos e o fluxo migratório decorrente, para garantir a equidade no tratamento das diferenças regionais quanto à distribuição de recursos e à proporcionalidade das demandas existentes relativas ao déficit habitacional, à proporcionalidade da representação política no Conselho. Os Estados deverão ainda viabilizar programas específicos de HIS de acordo com as tipologias regionais, considerando a divisão administrativa regional e orçamentária.

Estrutura dos Conselhos

Os Conselhos com atribuição de tratar da política de HIS devem obrigatoriamente ser **criados por lei**²⁸, de maneira a cumprir os requisitos para adesão ao SNHIS.

Os Conselhos devem ser constituídos de **câmaras temáticas dos assuntos estratégicos para o desenvolvimento urbano local** de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, planejamento territorial, ou similares, para análise de temas específicos, desde que contempladas em seu regimento interno. No caso de Estados que já possuam conselhos setoriais afins ao tema habitacional, estes poderão aproveitar sua existência desde que se ajustem às competências e composição estabelecidas pela Lei Federal nº 11.124, alterando a lei que criou o respectivo conselho.

Às câmaras temáticas cabe formular **políticas urbanas afirmativas** para a redução das desigualdades sociais, em especial de gênero, raça e etária, bem como ações e programas específicos para minorias, como populações tradicionais, idosos e deficientes.

O Executivo municipal é responsável por proporcionar aos Conselhos os **meios necessários** ao exercício de suas competências, incluindo infra-estrutura, recursos humanos e financeiros para seu bom funcionamento.

A Lei do SNHIS prevê ainda a possibilidade de constituição de fundos e conselhos de caráter regional (art. 12, parágrafo 5º). Dessa forma é facultada aos entes federativos a criação de conselhos e fundos intermunicipais.

Composição dos Conselhos

O processo de definição da composição dos Conselhos deve se orientar pelo Conselho Nacional da Cidade, que possui 54% de sua composição de representantes da sociedade civil, entre movimentos populares (26%), empresários (9%), trabalhadores (9%), entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa (11%), e ONGs (5%). A re-

²⁸ Resolução nº 2 de 24 de agosto de 2006 do CGRNHIS, artigo 2º, Parágrafo 1º: "Os fundos e conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais serão criados por Lei, admitindo-se fundos e conselhos já existentes, que possuam composição e finalidades compatíveis com o disposto na Lei nº 11.124, de 2005".

apresentação das três esferas federativas é estratégica para a gestão compartilhada da política de habitação de interesse social. Considerando a necessidade de integração das políticas territoriais com os demais conselhos, como de meio ambiente, assistência social, etc., este formato é recomendável sobretudo em Municípios com reduzido número de habitantes.

A criação de uma Câmara de Assuntos Federativos e Resolução de Conflitos pode ser uma importante instância de concertação entre órgãos municipais, estaduais e federais, competentes de acordo com sua realidade fundiária, ambiental e étnica. Assim, nos Municípios costeiros ou à margem de rios federais a participação da Gerência de Patrimônio da União é estratégica, onde há territórios indígenas, participação da FUNAI, nos quilombolas, participação da SEPPIR e do INCRA, havendo patrimônio histórico federal, do IPHAN, e nas áreas de interesse militar, participação da Aeronáutica, da Marinha ou do Exército, etc. Também é estratégia a participação das representações das Associações de Municípios, Conselhos de Bacias Hidrográficas, parte do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos, e das autarquias e empresas públicas ligadas à prestação dos serviços públicos essenciais. A integração com os demais conselhos, como de meio ambiente e de assistência social, entre outros, é recomendável.

Importante lembrar que, conforme determina a lei que cria o SNHIS, os Conselhos devem ser necessariamente compostos de no mínimo 1/4 das vagas por representantes dos movimentos populares.

Como forma de efetivar a gestão democrática, é recomendável **prever a paridade de gênero na representação dos segmentos tanto públicos como privados**, além de medidas como a disponibilização de creche e suporte às representantes mulheres ou homens chefes de família, para que todos, em condições iguais, possam comparecer às reuniões e realizar o trabalho de conselheiro.

Eleição

A **eleição dos membros dos conselhos** deve ter ampla divulgação, para que todos que tenham interesse possam receber a informação de seu acontecimento e participar das eleições. Um espaço importante a ser utilizado é a Conferência Municipal da Cidade, ou, se houver, a Conferência Municipal de Habitação. É fundamental que se garanta a participação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação e desenvolvimento urbano. Cada segmento deve eleger seus próprios representantes, garantindo o princípio democrático de escolha de seus componentes.

Competências

A lei que instituir os Conselhos de Habitação, ou aquela destinada a adequar as competências e a composição dos já existentes para fins de cumprimento dos requisitos para a adesão ao SNHIS, deverá necessariamente prever as competências do Conselho de forma a garantir que se trata, de fato, do responsável pela condução e pelo exercício do controle social sobre a política habitacional.

Destacamos a seguir um rol de competências que devem fazer parte das atribuições dos Conselhos, para que estes cumpram seu objetivo de garantir a gestão democrática da cidade e da política habitacional:

- **Fixar critérios** para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais²⁹;
- **Monitorar a execução dos projetos da Prefeitura financiados pelo FNHIS ou pelo Fundo Estadual**, em observância às diretrizes e às metas do Plano Municipal de HIS, nas áreas prioritárias definidas pelo Plano Diretor Participativo Municipal;

²⁹ Resolução nº 2 de 2006 do CGFNHIS, artigo 2º, Parágrafo 6º.

- **Definir os critérios para a habilitação e seleção de propostas das associações comunitárias e cooperativas habitacionais**, dentre outras entidades sem fins lucrativos consideradas agentes promotores do SNHIS (art. 5º, VII, da Lei Federal nº 11.124/05), de âmbito local, estadual ou distrital, para o acesso direto aos recursos do Fundo Municipal competente para os programas de Produção Social da Moradia;
- **Formular programas de subsídios para a população de baixa renda**, com prioridade para a população com renda até três salários mínimos, e grupos em situação de maior vulnerabilidade, como catadores de material reciclável, população em situação de rua, idosos, deficientes, mulheres chefes de família ou vítimas de violência doméstica, e populações tradicionais;
- **Simplificar as regras e os critérios para o acesso a moradias** e, em especial, as condições de concessão de subsídios e financiamento;
- **Priorizar a alocação de recursos em áreas demarcadas como ZEIS** nos Planos Diretores Municipais ou outra legislação municipal;
- **Promover ampla publicidade das formas e dos critérios de acesso aos programas**, das modalidades de acesso à moradia, em especial das condições de concessão de subsídios, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos³⁰, de modo a permitir o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade das ações desenvolvidas.
- **Promover audiências públicas e conferências**, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar seus critérios de alocação de recursos e programas habitacionais³¹, bem como projetos de grande impacto urbano-ambiental.

³⁰ Resolução nº 2 de 2006 do CGFN-HIS, artigo 2º, Parágrafo 6º.

³¹ Resolução nº 2 de 2006 do CGFN-HIS, artigo 2º, Parágrafo 6º.

Fundos de HIS

Outra exigência para a adesão ao sistema é a constituição de um Fundo Municipal de Habitação, **que deve ser criado por lei**, estabelecendo a origem e a aplicação de recursos destinados à habitação de interesse social, a exemplo da legislação federal. Devido à necessidade de integração e complementaridade das políticas urbanas, é estratégico que o **fundo de HIS esteja vinculado ao Conselho da Cidade**, com atribuição sobre a Política de Habitação de Interesse Social, e ser gerido por sua Câmara Temática de Habitação.

Conforme já mencionado, os Municípios e os Estados que já têm Fundo de HIS devem se adequar à exigência da Lei Federal nº 11.124/05, alterando a lei que instituiu o Fundo e o Conselho e prevendo a composição de, no mínimo, 1/4 dos representantes do movimento popular no Conselho.

Para que haja maior possibilidade de controle social sobre a aplicação dos recursos destinados à Habitação de Interesse Social, os **Fundos de HIS deverão concentrar a destinação de todos os recursos destinados à HIS** em sua área de competência, seja os recursos provenientes do FNHIS ou do Fundo Estadual, seja os recursos do orçamento municipal – FGTS, PSH, FDS, PAR, PAC etc.

Para a operacionalização do Fundo e o sucesso da política municipal de HIS é fundamental a previsão de **dotação orçamentária nas Leis Orçamentárias Anuais do Município** para ser direcionada ao Fundo de HIS, alocada em **Unidade Orçamentária específica**. É fundamental para a articulação da política habitacional com a política fundiária e urbana em geral alocar os recursos conforme determinações dos **Planos Diretores Participativos Municipais e Planos Municipais e Estaduais de HIS**.

Neste aspecto as aplicações dos recursos dos Fundos deverão ser priorizadas conforme as diferentes características regionais, socioterritoriais e ambientais, considerando a existência de regiões metropolitanas e pólos econômicos. A relação capital/

interior e os fluxos migratórios devem ser considerados, especialmente em áreas onde está prevista a implantação de empreendimentos do PAC ou outros grandes projetos, que geram fluxos migratórios devido às potenciais ofertas de trabalho.

Beneficiários do SHIS

Quanto à definição dos beneficiários, que deve respeitar o disposto nos Planos de Habitação, a aplicação dos recursos do Fundo deve se destinar exclusivamente ao atendimento da população de baixa renda que compreende a população com renda até cinco salários mínimos, com prioridade para a população com renda até três salários mínimos.

Ainda nesse contexto deve-se dar prioridade às famílias com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas e as etnias negra e indígena, bem como moradoras de cortiços e favelas.

Nesse sentido é necessária a reserva de 3% das unidades residenciais para atendimento aos idosos, conforme disposto no inciso I do artigo 38 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, e de 2% para pessoas portadoras de deficiência.

A população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental, assim consideradas as erosões, os desmoronamentos, os alagados, os cortiços, as palafitas, os deslizamentos, os lixões, as enchentes, a ocupação de áreas de mananciais, entre outros, pela urgência do atendimento considerando a situação em que se encontram, devem ser priorizadas para fins de definição da alocação dos recursos do Fundo.

Por fim, deve-se priorizar a população residente em áreas demarcadas no Plano Diretor Municipal ou leis específicas como ZEIS ou AEIS, que são as áreas em que, por excelência, há interesse público em regularizar e produzir habitação de interesse social, de acordo com o planejamento urbano proposto para o Município. No caso dos Fundos Estaduais, a prioridade deve ser o atendimento à população residente em Municípios com índice de déficit habitacional superior à média nacional, conforme estudo intitulado "Déficit Habitacional no Brasil", da Fundação João Pinheiro.

Produção Social da Moradia Popular

As leis municipais e estaduais que dispuserem sobre a Política de HIS devem prever que os recursos do Fundo também poderão ser diretamente repassados, na forma dos regulamentos aprovados pelo Conselho, para entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo.

No processo de destinação de recursos para produção social da moradia popular devem ser priorizadas as cooperativas ou associações que já tenham desenvolvido projetos habitacionais através de mutirão ou autogestão.

Tendo em vista o importante papel que as associações e cooperativas habitacionais populares desempenham em alguns Estados na produção social da moradia popular de qualidade, é importante que seja definida cota dos recursos do Fundo para os programas de apoio ao cooperativismo e apoio aos projetos autogestionários que trabalham com o resgate da cidadania de famílias sem-teto, desenvolvam tecnologias alternativas e sustentáveis de produção habitacional ou envolvam geração de renda através da remuneração no trabalho cooperativado (mutirão).

As cotas dos Fundos Municipais e Estaduais para o acesso dessas entidades, consideradas agentes promotores das ações do SNHIS segundo a Lei Federal nº 11.124/05, devem ser proporcionais à concentração de associações e cooperativas e ao déficit habitacional. Assim, são recomendáveis cotas entre 5% a 30% dos recursos dos Fundos.

Cabe aos Conselhos Municipal e Estadual gestor do Fundo de HIS definir critérios para a habilitação das cooperativas habitacionais e associações como agentes promotores estaduais de HIS e critérios para a seleção de propostas.

Reserva de terras – Função social da propriedade pública

É fundamental para a consecução dos objetivos do SNHIS que se faça o levantamento dos imóveis públicos que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais. As leis que instituem a Política de HIS, o Fundo e o Conselho podem determinar, por meio da Secretaria competente ou companhia habitacional, a obrigação de adotar providências visando à realização de levantamento dos imóveis público que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal (LOM) ou com a Constituição Estadual.

Outro elemento fundamental da articulação da política habitacional com a política fundiária e urbana é a destinação de imóveis particulares abandonados para HIS. Os Municípios podem definir na lei da política de HIS que os imóveis abandonados pelo proprietário serão arrecadados pelo Município e destinados prioritariamente para os Programas do Sistema Municipal HIS ou para equipamentos de lazer, cultura e geração de trabalho e renda para a população de baixa renda. Este abandono pode ser presumido pela falta de pagamento de IPTU pelo proprietário.

A regularização fundiária e a transferência de uso para fins habitacionais deve ser outro elemento fundamental da política habitacional de interesse social. A concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, direito de superfície e o usucapião especial urbano devem ser previstos em lei como instrumentos de regularização jurídica dos assentamentos informais consolidados ou de novos projetos de HIS.

No mesmo sentido deverá ser prevista a possibilidade de doação de bens imóveis e terras públicas para os respectivos Fundos, associações e cooperativas habitacionais. As leis que instituírem a Política de HIS também poderão autorizar, mediante ato do poder Executivo e a seu critério, a doação de bens imóveis de domínio do Município ou do Estado, ou de suas autarquias e empresas públicas, para os Fundos de HIS ou beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, observadas as disposições da LOM ou da Constituição Estadual.

ELEMENTOS PARA A INSTITUIÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PLANOS DE HABITAÇÃO POR LEI

A política de HIS pressupõe a existência de um conselho que garanta o direito à gestão democrática e atenda aos requisitos da Lei Federal nº 11.124/05, um fundo com dotação orçamentária específica e um plano municipal de HIS que identifique a demanda e as metas para o enfrentamento do déficit habitacional. Esta política deve estar em consonância, e, mais do que isso, dar cumprimento à função social da cidade e da propriedade definida nos Planos Diretores Municipais.

De acordo com a Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006, os Planos Habitacionais de Interesse Social são documentos de caráter administrativo, representados

por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a área de habitação de interesse social (art. 2º, parágrafo 2º).

Os Planos de HIS modificam direitos, ao ampliar, restringir e impor obrigações, e como todo o plano urbanístico limita o *uso* da propriedade e o exercício de atividades individuais consideradas no plano como necessárias ao bem-estar social e desenvolvimento da área planificada³². Tais restrições são de competência institucional do Município (Prefeito e Câmara) ou do Estado – daí a convicção de que tal plano deve ser instituído por lei.

Entende-se que por se tratar de uma questão de política pública, o mais transparente é que este seja instaurado através de dispositivo não unilateral. A crítica ocorre por existir a possibilidade de sua implantação por ato do Executivo, pois sabe-se que existe maior segurança jurídica em leis do que em atos administrativos. Ainda assim, cabe dizer que a lei não é um simples ato de aprovação do plano, é, mais do que isso, um articulado de suas diretrizes, amparando-o e dando segurança para sua existência e eficácia para suas regras. "No Brasil todo plano urbanístico tem natureza de lei." ³³

A indicação para que os Planos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social sejam inseridos no ordenamento através de lei se justifica na carga complexa dos planos que não podem ser instituídos por mero ato administrativo. O Plano do Sistema de HIS não pode ser passível das modificações acarretadas pelas mudanças de governo – não podem ficar à disposição da mudanças políticas que os mandatos de quatro anos por vezes causam à legislação. Portanto, sendo juridicamente instituídos através de leis, fica assegurada sua implementação com maior segurança, bem como permite maior complexidade ao seu corpo.

COMPONENTES MÍNIMOS DOS PLANOS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO

No âmbito estadual, de acordo com a Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006, ao se tratar dos Planos Habitacionais de Interesse Social definiu-se que compete aos Estados que aderirem ao SNHIS atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do 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 das suas políticas de subsídios (art. 2º, parágrafo 5º).

Com base nas competências constitucionais dos Estados sobre a política habitacional, os planos estaduais de habitação podem conter os seguintes componentes:

- Dimensionamento das necessidades fundiárias para HIS nos planos estaduais de habitação. Em Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, onde não se constate a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social, este dimensionamento deverá ser feito nos planos estaduais ou metropolitanos, nos quais se possa ter uma visão regional do território e das necessidades habitacionais;
- Dimensionamento das demandas de assentamentos urbanos e rurais para fins de regularização fundiária de interesse social nos planos estaduais de habitação;
- Diretrizes, metas, ações, medidas e instrumentos para a regularização fundiária dos assentamentos urbanos ou rurais de interesse social;
- Ações e medidas para o desenvolvimento da política estadual de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos e rurais;

³² Meirelles, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 3. ed., São Paulo, Malheiros Editores, p. 614 – o texto citado foi suprimido nas edições posteriores.

³³ Silva, José Afonso da, Direito Urbanístico Brasileiro, 4. ed., São Paulo, Malheiros Editores, p. 98.

- Definição de indicadores para serem considerados na pontuação como estímulo para recebimento de recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social ou de Desenvolvimento Urbano pelos Municípios, tais como:

- Revisão do zoneamento a fim de reservar parte do território para HIS;
- Planos de Expansão com percentual de cotas para HIS;
- Plano de parcelamento para implementação de HIS em áreas vazias consolidadas;
- Revisão da Planta Genérica de Valores com cobrança eficiente do IPTU;
- Aplicação de edificação compulsória e IPTU Progressivo no Tempo sobre áreas urbanizadas vazias;
- Identificação e demarcação das áreas ocupadas por populações de baixa renda ou comunidade tradicionais, como Zonas Especiais de Interesse Social, ou ainda interesses culturais, para a promoção de ações de regularização fundiária de interesse social;
- Ações e medidas para o desenvolvimento de uma política municipal de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos e rurais.

COMPONENTES MÍNIMOS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

Os Planos Municipais de Habitação devem conter os seguintes componentes:

- Dimensionamento das necessidades fundiárias para HIS;
- Dimensionamento das demandas de assentamentos urbanos e rurais (dependendo da característica do Município) para fins de regularização fundiária de interesse social;
- Diretrizes, metas, ações, medidas e instrumentos para a regularização fundiária dos assentamentos urbanos ou rurais de interesse social;
- Revisão da Legislação Urbana Municipal;
- Ações e medidas para o desenvolvimento da política municipal de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos e rurais.

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA MUNICIPAL

Ao Município foi deferida a competência expressa para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VII). O mesmo artigo 30 outorgou ao Município a competência para editar normas sobre assuntos de interesse local, e suplementar as legislações federal e estadual, no que couber. Paralelamente, o artigo 182, também da Constituição Federal, concedeu ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Com instrumentos normativos de caráter urbanístico é que o Município se legitima para ordenar seu território, regular o uso e a ocupação, o parcelamento do solo, e, como no caso de que aqui se trata, planejar as ações para moradia de interesse social.

Para os Municípios com menos de 20 mil habitantes que não estão obrigados a elaborar o Plano Diretor, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social identifica no território da cidade as áreas de concentração do déficit habitacional e pode demarcá-las como ZEIS ou AEIS. Assim, na ausência do Plano Diretor ou em sua complementação, a lei específica que institui o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social poderá demarcar, no mapa da cidade, as áreas de concentração de favelas, bem como de vazios urbanos e/ou imóveis abandonados que não cumprem a função social para fins de implementação dos programas do Fundo Municipal de HIS.

Para o Município desenvolver sua política municipal de habitação, o Plano Municipal pode adotar as seguintes medidas legislativas:

a) Revisão do zoneamento para reservar parte do território para HIS

Para reverter a lógica atual de reserva da maior parte do território dos Municípios para habitação de média e alta renda, excluindo as populações de faixas de renda mais baixas, é necessário que os Municípios revisem suas leis que instituem o zoneamento, incorporando uma nova lógica fundiária em seus Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo.

Através do estabelecimento de zoneamento específico do uso do solo os Municípios devem determinar uma reserva virtual de parte desses territórios para o mercado de habitação popular, compatível com a demanda de hectares calculados na matriz inicial de dimensionamento que deverá fazer parte dos Planos Municipais de Habitação. Esta reserva de território para o mercado de Habitação de Interesse Social pode ser feita através da delimitação de ZEIS ou de instrumentos de regulação urbanística que correspondam às tipologias de ocupação previstas, tais como tamanhos máximos de lotes, taxas de ocupação e aproveitamento, maiores densidades e usos mistos.

b) Planos de expansão com obrigatoriedade de percentual de reserva para HIS nos novos parcelamentos do solo e/ou empreendimentos

A fim de reverter a lógica usual de expansão dos perímetros urbanos dos Municípios sem planejamento, que serve exclusivamente aos interesses de proprietários e loteadores, é necessário que os Municípios constituam planos de expansão em qualquer extensão legal de perímetro urbano antes da abertura de novo loteamento que se encontre em uma zona de expansão, com percentuais obrigatórios de áreas definidas para implementação de HIS.

c) Atualização da Planta Genérica de Valores com cobrança eficiente do IPTU

Além de uma importante fonte de recurso municipal, o IPTU serve como instrumento regulador do custo da terra. Quando bem aplicado, o IPTU passa, a partir de certo momento, a desestimular a valorização da terra. Da mesma maneira, quando a cobrança do IPTU é feita incorretamente, a terra valoriza-se sem limites, pois os custos de impostos não são limitadores.

O Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 47 que os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos, serão diferenciados em função do interesse social. Portanto, integrado ao processo de atualização das Planta Genérica de Valores (PGVs), deve-se considerar que a legislação municipal tributária tem de conferir um tratamento diferenciado aos valores de cobrança e da planta genérica de valores para os imóveis urbanos que sejam objeto de regularização fundiária de interesse social, no sentido de serem compatíveis com as faixas de renda das pessoas e grupos sociais beneficiários da regularização.

Os Municípios tem de conferir um tratamento diferenciado aos valores de cobrança dos demais impostos municipais, como o ISS e o ITBI, bem como de serviços urbanos prestados, tais como limpeza e iluminação pública, saneamento e esgoto, pavimentação e regularização de edificação nos assentamentos urbanos de interesse social que foram objeto de regularização fundiária, dando cumprimento à diretriz da política urbana expressa no artigo 2º, X, do Estatuto da Cidade.

Um dos critérios para este tratamento diferenciado aos imóveis urbanos, em função do interesse social, é o de estes imóveis estarem localizados em áreas urbanas definidas legalmente como Zonas Especiais de Interesse Social.

d) Aplicação de IPTU Progressivo no Tempo

Em áreas urbanas que se encontram vazias deve-se aplicar o instrumento, previsto no Estatuto da Cidade, do IPTU Progressivo no Tempo, que permite que os governos municipais aumentem progressivamente o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso seu proprietário não lhe dê a utilização conforme o previsto no Plano

Diretor. Esta medida desincentiva os proprietários a manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação, ou glebas sem utilização e parcelamento. Desta forma se induz a que as áreas vazias que se encontram dentro da malha urbana provida de infra-estrutura sejam postas em uso. Com o recurso deste instrumento o Poder Público local pode determinar que as áreas da cidade que estão vazias e subutilizadas sejam destinadas à produção de Habitação de Interesse Social, combinando-o com as ZEIS e outras formas de regulação adotadas.

e) Plano de reparcelamento para implementação de HIS em áreas vazias consolidadas

Os Municípios devem realizar planos de reparcelamento de áreas vazias que se encontrem em zonas consolidadas para produção de HIS.

Nas áreas centrais consolidadas dos Municípios brasileiros é comum a existência de glebas vazias que permanecem inutilizadas ao longo dos anos à espera de valorização, além de grandes e antigos pátios industriais ou zonas portuárias e ferroviárias degradadas. Da mesma maneira que os planos de expansão, instrumentos de planejamento do Poder Público para áreas que se encontram na zona de expansão dos Municípios, os planos de reparcelamento poderão ser instrumentos de planejamento do Poder Público para áreas intra-urbanas. Assim como nos planos de expansão, os **planos de reparcelamento** podem conter percentuais de obrigatoriedade de destinação do território para HIS, garantindo assim que estas áreas extremamente privilegiadas do ponto de vista da implantação da infra-estrutura, oferta de serviços e empregos sejam utilizadas, também, pela população de menor renda.

Ao se pensar a questão da moradia de interesse social em áreas centrais é fundamental considerar a produção de novas unidades em terrenos vazios, o que exige um planejamento sobre estas áreas. A produção de novas unidades deve ser privilegiada em detrimento da reciclagem ou da reabilitação, isto porque a produção de novas habitações permite a reprodução em escala, o que dificilmente se conseguirá com os projetos de reabilitação e reciclagem de edifícios antigos ociosos. As propostas de unidades novas nas áreas centrais devem buscar privilegiar, ainda, diversas tipologias habitacionais para as diferentes demandas da população.

f) Contrapartidas de empreendimentos imobiliários para a produção de HIS

Os Municípios podem determinar, na legislação municipal que trate do parcelamento do solo urbano, porcentagens mínimas obrigatórias de produção habitacional em regiões consolidadas da malha urbana dos Municípios ou incentivos para a produção de HIS que ocorra nesta condição. Neste modelo, por exemplo, os empreendimentos que produzissem no mínimo 15% de suas unidades habitacionais para rendas menores, em localizações consolidadas dentro ou contíguas aos empreendimentos para rendas mais altas, poderão ter maior acesso a facilidades como descontos em impostos municipais. Se o empreendedor desejar realizar um empreendimento, destinado às classes alta e média, de maior porte que o permitido atualmente, deverá obrigatoriamente destinar uma porcentagem, determinada dentro de cada plano, de acordo com as demandas municipais, de suas unidades para faixas de renda mais baixas, contribuindo assim para uma maior mescla social nas cidades. Além desta medida, os grandes empreendimentos devem conter múltiplos usos dentro de suas glebas, trazendo assim menores impactos para o ambiente urbano.

g) Zonas Especiais de Interesse Social para fins de regularização fundiária de interesse social

Uma das medidas que devem ser tomadas pelos Municípios para a promoção da regularização fundiária dos assentamentos urbanos e rurais de interesse social é a institucionalização de regimes normativos especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social, através da classificação, delimitação e demarcação

dos assentamentos urbanos e rurais passíveis de regularização fundiária como Zonas Especiais de Interesse Social.

Através desses regimes especiais de zoneamento de interesse social poderão ser estabelecidas normas especiais urbanísticas e ambientais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano compatíveis com o assentamento urbano consolidado, que viabilizem a regularização necessária para o reconhecimento do direito à cidade e da moradia do grupo social que vive nesses assentamentos.

h) Contrapartidas de regularização fundiária de assentamentos de média e alta renda

O Município, ao disciplinar no Plano Diretor ou em lei municipal (de parcelamento do solo ou de regularização fundiária) a regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda, como por exemplo os loteamentos fechados, os condomínios civis verticais e horizontais, os clubes de campo e as chácaras transformadas em loteamentos urbanos, deve condicionar a regularização desses assentamentos a contrapartidas urbanas, além de estabelecê-la de forma onerosa aos seus beneficiários.

Através do Plano Diretor ou da lei municipal (de parcelamento ou de regularização fundiária), o Município deve também disciplinar a aplicação da outorga onerosa de alteração do uso do solo prevista no Estatuto, e estabelecer como contrapartidas urbanas:

- 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 com base no Plano Diretor do Município;
- A promoção de projetos de habitação de interesse social.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

Os Planos Municipais de Habitação podem conter as seguintes medidas:

a) Quantificação de terras necessárias para HIS

Para garantir uma oferta de terra compatível com a demanda de HIS, os Municípios precisam inicialmente dimensionar, por faixa de renda, quanta terra será necessária para atender à demanda. Esta quantificação é componente imprescindível dos Planos Municipais de Habitação, especialmente daqueles de centros urbanos em expansão econômica e demográfica, nos quais o componente valor da terra urbana e sua disponibilidade tem maior incidência sobre os custos finais. Esta quantificação deve ser feita através da seguinte matriz:

- Quantificação da demanda habitacional por faixas de renda no Município;
- Elenco das tipologias habitacionais mais adequadas a cada faixa de renda, dentro do elenco de produtos habitacionais compatíveis com as tipologias de Municípios;
- Quantificação de hectares necessários para habitação em cada faixa de renda, de acordo com sua tipologia habitacional;
- Quantificação da infra-estrutura necessária para esta demanda habitacional.

A partir desta quantificação, torna-se possível pensar políticas fundiárias e leis de uso e ocupação que reservem os percentuais corretos de território para as diferentes faixas de renda, em situações adequadas do ponto de vista urbanístico e de infra-estrutura.

É importante também que se considere que, em Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos onde não se constate a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social, este dimensionamento deverá ser feito nos planos estaduais ou metropolitanos, pelos quais se possa ter uma visão do território regional como um todo e assim planejar e dimensionar a reserva de terra necessária na região para HIS.

Com a explicitação da real necessidade de cada Município, os Planos Municipais poderão utilizar diferentes estratégias e instrumentos para garantir o suprimento de suas necessidades.

b) Quantificação das demandas de regularização fundiária

Para garantir a eficiência da regularização fundiária nos Municípios é importante que conste dos Planos Municipais o dimensionamento das demandas de assentamentos urbanos e rurais (caso esta seja a especificidade dos Municípios) para fins de regularização fundiária de interesse social.

c) Mapeamento de áreas destinadas à regularização fundiária

Além do dimensionamento da demanda é importante que os Planos Municipais de Habitação contenham a identificação, o mapeamento e a demarcação das áreas urbanas públicas e privadas em que devem ser aplicados os instrumentos de regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social.

d) Do inventário, mapeamento e cadastramento de assentamentos urbanos de interesse social para fins de regularização fundiária e solução de conflitos fundiários urbanos

Uma ação estratégica dos Planos Municipais de Habitação é a constituição de um inventário dos imóveis que se caracterizem como assentamentos urbanos ou rurais que necessitem de regularização fundiária. Este inventário deve conter as seguintes informações:

1. Identificação e mapeamento dos assentamentos urbanos e rurais de interesse social passíveis de regularização fundiária;
2. Definição das tipologias de assentamentos urbanos e rurais de interesse social e de média e alta renda que devem ser objeto de regularização fundiária;
3. Quantificação e dimensionamento dos assentamentos urbanos e rurais de interesse social e de média e alta renda que devem ser objeto de regularização fundiária;
4. Quantificação da infra-estrutura necessária para promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais de interesse social e de média e alta renda;
5. A identificação dos imóveis urbanos que apresentem alguma situação de conflito fundiário urbano;
6. A identificação dos imóveis públicos municipais, bem como dos imóveis da União, que foram objeto de regularização fundiária de interesse social e de seus beneficiários, para fins de inclusão no cadastro único dos imóveis públicos da União.

A partir deste inventário, com a identificação da real situação de assentamentos que precisam ser objeto de regularização fundiária de cada Município, os Planos Municipais poderão utilizar diferentes estratégias e instrumentos para viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos urbanos e rurais de interesse social e de média e alta renda.

EXPERIÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS

EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Os Fundos Municipais de Habitação têm tido enorme importância no desenvolvimento de políticas habitacionais no âmbito dos Municípios, possibilitando uma gestão democrática e participativa dos recursos públicos destinados aos programas habitacionais através da criação de conselhos gestores.

Neste sentido, o texto que segue discorrerá sobre experiências de Fundos Municipais de Habitação existentes nos Municípios, através da análise de sua legislação e funcionamento.

Os Municípios analisados foram selecionados para representar cada uma das cinco regiões naturais do Brasil, além de alguns desses municípios possuírem uma política habitacional avançada.

São apresentados os Sistemas, Fundos e Conselhos Gestores do Municípios de Diadema – São Paulo, Vitória – Espírito Santo, Santo André – São Paulo, Caxias do Sul – Rio Grande do Sul, Belo Horizonte – Minas Gerais, Salvador – Bahia, Goiânia – Goiás, e Porto Velho – Rondônia.

Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social – Diadema

O Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) foi instituído pela Lei Municipal nº 1.093, de 11 de setembro de 1990, e alterado pela Lei nº 2.524, de 19 de junho de 2006. Atribuído por esta última, além das normas para a instituição do Fundo, o Conselho Gestor.

O objetivo do FUMAPIS, conforme determina o artigo 1º da lei que o instituiu, é o de *"propiciar apoio ou suporte financeiro à consecução da política habitacional de interesse social do município, voltada à população com renda familiar de até 03 (três) salários mínimos"*, ou seja, visa ao desenvolvimento da política de habitação municipal voltada à população de baixa renda.

O funcionamento do FUMAPIS se dá através do poder Executivo municipal, representado pela Secretaria de Habitação, na qual é o órgão responsável por prover os recursos humanos e materiais necessários para que o Fundo atinja seus objetivos.

Os fundos orçamentários do FUMAPIS podem diversos entre si, como se observa da leitura do artigo 2º da lei que o instituiu, em consonância com as diretrizes da Lei nº 2.522, de 19 de junho de 2006, que prevêem como possíveis receitas:

- As dotações orçamentárias próprias ou os créditos que lhe sejam destinados;
- As rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado de capitais;
- As prestações e restituições decorrentes de empréstimos, financiamentos e outros contratos, inclusive as cobranças judiciais;
- Os auxílios, subvenções, contribuições, transferências, e o resultado de convênios e ajustes nacionais e internacionais;
- As doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas e de organismos nacionais ou internacionais;
- Os recursos captados junto a fontes externas ao Município, privadas ou governamentais, e quaisquer outros recursos, rendas ou preços.

Para que os recursos do Fundo não se desvalorizem enquanto não estiverem sendo utilizados, a legislação que o instituiu previu no Parágrafo Único do Artigo 2º a possibilidade de os recursos do Fundo serem aplicados no mercado de capitais de acordo com o que deliberar o Conselho Deliberativo que o gere. Os resultados obtidos com a aplicação dos recursos serão revertidos ao próprio Fundo, caracterizando-se como mais uma fonte de receita.

Os recursos do Fundo de Habitação poderão ser aplicados conforme determinado por lei somente na aquisição de áreas de terra destinadas aos programas de habitação de interesse social, inclusive em procedimentos expropriatórios; na compra de material de construção para edificação ou reforma de moradia própria e para obras complementares e/ou auxiliares; nos financiamentos de imóveis para moradia própria; na contratação ou execução de obras e/ou serviços necessários ao desenvolvimento de programas habitacionais; e em projetos de habitação popular de entidades comunitárias regularmente constituídas.

A importância da definição dos objetos nos quais poderão ser aplicados os recursos vem da própria razão de existência do Fundo, que de fato existe para que haja garantia e controle social do recurso destinado, neste caso, à habitação de interesse social e aos programas a ela relacionados. Essa definição possibilita que os cidadãos tenham conhecimento de que o recurso destinado ao Fundo deverá ser aplicado nos objetos definidos em lei, possibilitando a fiscalização dos gastos.

Quanto à aplicação dos recursos, há também uma previsão para aplicação nas situações especiais de emergência se esgotada a dotação orçamentária própria. As aplicações de recursos nas situações especiais serão excepcionais e se darão a critério da Secretaria de Habitação, podendo ser feitas a fundo perdido, desde que observados os limites estabelecidos pelo Conselho Deliberativo.

O Conselho Deliberativo tem o papel de administrar os recursos do FUMAPIS. O Conselho é composto de onze membros e respectivos suplentes, sendo cinco representantes do Poder Público Municipal, cinco representantes da população de Diadema, e um representante da Câmara Municipal, indicado pelos vereadores.

Os representantes do Poder Público Municipal são o Secretário de Habitação (Presidente do Conselho), o Diretor do Departamento de Planejamento de Trabalho Social (Secretário Executivo do Conselho), um representante da Secretaria de Finanças, um representante do Departamento de Planejamento Habitacional e um representante da Divisão de Regularização Fundiária.

Os representantes da população de Diadema, por sua vez, serão eleitos pelos moradores de Núcleo Habitacionais ou Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e por sem-teto que comprove a condição de associado à entidade legalmente constituída.

O mandato desses representantes no Conselho Deliberativo do FUMAPIS é de dois anos e exercido na forma gratuita, sendo vedada qualquer forma de remuneração pelo exercício da função. Conforme previsto no artigo 5º, o Conselho se reunirá ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente na forma como dispuser seu regimento interno. Para seu melhor funcionamento, o Conselho poderá solicitar a colaboração de servidores da Prefeitura para assessoramento, em suas reuniões, bem como fazer uso dos serviços e da infra-estrutura das unidades administrativas da Prefeitura.

Como já explicitado anteriormente, o Conselho Deliberativo do FUMAPIS tem a função de administrar o próprio Fundo. Para essa administração foi definida a competência do Conselho de aprovar as diretrizes e normas para sua gestão; aprovar a aplicação e liberação dos recursos; estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas no artigo 3º da lei; fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos, solicitando, se necessário, o auxílio do Departamento de Finanças; propor medidas de aprimoramento de desempenho, bem como outras normas de atuação, visando à consecução da política habitacional do Município; e elaborar seu regimento interno.

Integrará o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social um Conselho Gestor, nomeado entre os membros do Conselho Deliberativo do FUMAPIS, que deverá se basear nas diretrizes expressas a seguir.

Cabe ao Conselho Gestor a gestão econômica e financeira do FUMAPIS, pautadas da seguinte forma:

- O Conselho Gestor do FUMAPIS será composto de um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, escolhidos entre os representantes titulares do Conselho Deliberativo do Fundo, na mesma ocasião e segundo as mesmas regras estipuladas para a eleição do Conselho Deliberativo;

- A Secretaria de Finanças designará servidor, de seu quadro permanente, com a incumbência de prestar assessoria técnica e contábil ao Conselho Gestor no desenvolvimento de suas atividades;

- As despesas processadas pelo FUMAPIS serão classificadas como orçamentárias, segundo os códigos econômicos aprovados no Orçamento-Programa;

- Os programas de financiamento habitacional que utilizarem recursos do FUMAPIS poderão admitir a composição de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, observada a condição socioeconômica da população beneficiária;

- Os recursos não reembolsáveis serão destinados exclusivamente à composição da diferença entre o custo unitário da moradia, no âmbito de cada programa, e os valores despendidos pelas pessoas físicas beneficiárias dos programas com pagamento de suas parcelas, observando o princípio da progressividade e limitados à população com renda familiar até três salários mínimos;

- Não serão aceitos programas que beneficiem pessoas físicas que tenham abandonado programas anteriormente financiados por recursos do FUMAPIS.

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Vitória

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) instituído pela Lei nº 5.823, de 30 de dezembro de 2002, no Município de Vitória, como todos os fundos de habitação, tem natureza contábil e seus recursos são exclusiva e obrigatoriamente utilizados em programas ou projetos habitacionais de interesse social.

Os recursos que compõem o FMHIS de Vitória são os provenientes do Orçamento Municipal destinados à habitação de interesse social; os provenientes das dotações do Orçamento Geral da União, classificados na função habitação, na subfunção infra-estrutura urbana e extra-orçamentárias federais; os vindos do FGTS e do FAT repassados ao FMHIS; as doações feitas, com ou sem encargos, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais e multilaterais; e as receitas patrimoniais do Município, arrecadadas a título de aluguéis e arrendamentos, além de outras receitas definidas em lei.

Pode-se verificar que as possíveis receitas que podem compor o FMHIS de Vitória, assim como nos demais fundos municipais descritos nesta consulta, são variadas, o que faz com que se tenha possibilidade de aumentar os recursos do Fundo. Importante, no entanto, é ressaltar que a lei que instituiu o FMHIS determinou que o orçamento municipal destinado à HIS também deverá compor o Fundo, possibilitando dessa forma um controle por parte da sociedade de todo o recurso destinado aos programas ou projetos habitacionais do Município. Deve ser ressaltada ainda a possibilidade de se obter recursos advindos de aluguéis e arrendamentos por parte do Município para compor o Fundo Municipal de Habitação, além de recursos do FGTS e do FAT.

A concessão de recursos, assim como sua obtenção, no caso do FMHIS de Vitória, pode se dar em diversas formas, com destaque para a possibilidade de se fazer a concessão de recursos a fundo perdido, o que possibilita a realização de programas que envolvam famílias de baixíssima renda que não têm possibilidade de participar de um financiamento. Outras formas possíveis de concessão de recursos no FMHIS são o apoio financeiro reembolsável, o financiamento de risco, e a participação societária.

Diferentemente de outros fundos, o FMHIS de Vitória não tem sua administração exercida por um conselho gestor, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Habitação. Nesse caso, o controle social do Fundo é exercido pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), que, apesar de não gerir o Fundo, deve ser ouvido quanto ao seu funcionamento, recebendo inclusive apoio técnico da Secretaria Municipal de Habitação.

O CMHIS é também responsável pela aprovação das contas do Fundo, pode propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos, bem como definir as condições básicas de subsídios e financiamentos.

O Fundo Municipal de Habitação do Município de Vitória é órgão deliberativo que tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes e planos, e a finalidade da Política Habitacional são os programas e a fiscalização da execução dessa política.

O Conselho será composto pelo Secretário Municipal de Habitação do Município, que será seu presidente; por seis membros do Poder Público Municipal; seis membros eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais das áreas de interesse social; um membro representante do Órgão Federal e um do Órgão Estadual afetos à questão habitacional; um membro representante do Conselho Popular de Vitória; um membro representante da Câmara Municipal de Vitória, e dois membros representantes do setor produtivo. Os mandatos serão de dois anos, podendo ser renovados uma única vez por igual período.

As competências do Conselho relacionadas ao FMHIS são:

- Propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social;

- Definir condições básicas de subsídios e financiamento com recursos do FMHIS;

- Aprovar as contas do Fundo Municipal de Habitação.

Compete à Secretaria Municipal de Habitação, na gestão do FMHIS, zelar pela correta aplicação dos recursos do Fundo, nos projetos e programas previstos em lei; prestar apoio técnico ao CMHIS; analisar e emitir parecer quanto aos programas que lhe forem submetidos; acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais em que haja alocação de recursos do Fundo; além de praticar os demais atos necessários à gestão dos recursos do Fundo.

O Fundo Municipal de Habitação – Santo André

O Fundo Municipal de Habitação de Santo André, criado pela Lei nº 7.922/99, tem como objetivo propiciar apoio ou suporte financeiro à política de habitação popular do Município, voltada, preferencialmente, à população com renda familiar até oito salários mínimos. Nota-se, portanto, que no caso de Santo André as famílias que podem ser beneficiadas pelo Fundo podem ter renda maior que as famílias atendidas pelos outros fundos, que têm margem de três a cinco salários mínimos.

Diferentemente do FMHIS de Vitória, que é administrado pela própria Secretaria de Habitação do Município e controlado por seu Conselho, o Fundo Municipal de Habitação de Santo André é administrado por um Conselho Gestor nomeado entre os membros do Conselho Municipal de Habitação, conforme estabelece o artigo 15 da lei que o instituiu. Esse Conselho é composto por um presidente, um vice-presidente e um secretário, sendo que a movimentação das contas bancárias abertas em nome do Fundo é efetuada necessariamente de forma conjunta pelo presidente e pelo secretário, que também são responsáveis pela prestação de contas perante o Conselho Municipal de Habitação.

As possíveis receitas do Fundo são as seguintes:

- Dotações orçamentárias ou créditos que lhe foram consignados;

- As rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado de capitais;

- Recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos firmados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, em que as partes consignem o gerenciamento de repasses financeiros no âmbito do Fundo;

- Contribuições, subvenções, auxílios ou doações dos setores públicos ou privado, nacionais e estrangeiros;

- Recursos repassados pela EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André) ou oriundos da alienação de áreas remanescentes de obras públicas;
- Receitas oriundas da concessão de direito real de uso em áreas públicas declaradas como AEIS;
- Recursos oriundos da aplicação de instrumentos de captação pelo Poder Público da valorização imobiliária em função de mudanças da Legislação de Uso e Ocupação do Solo, quando assim determinar a lei que os institua;
- Retorno de repasses efetivados no âmbito de programas de financiamento aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação.

O Fundo Municipal de Habitação de Santo André, nesse particular, não foge à regra dos outros fundos, apresentando ampla diversidade de possibilidades de receita para incremento do FMH. No entanto, vale frisar a possibilidade de aumentar a receita do Fundo através dos recursos advindos com a concessão de direito real de uso, como demonstração clara de que alguns dos instrumentos de intervenção urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade podem, além de induzir a um uso mais justo e racional das cidades, trazer receita ao Município para ampliação de seus programas habitacionais.

A lei que instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Santo André determinou onde serão aplicados seus recursos. O artigo 17 da Lei nº 7.922/99 determina que os recursos do Fundo, em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas pelo Conselho Municipal de Habitação, serão aplicados para as seguintes finalidades:

- Na aquisição de áreas destinadas a programas habitacionais de interesse social, inclusive em procedimentos expropriatórios;
- Em programas de urbanização de favelas ou intervenções em cortiços e habitações coletivas degradadas;
- Em projetos de habitação popular de entidades comunitárias sem fins lucrativos, regularmente constituídas e formalmente conveniadas com a Prefeitura Municipal para efetivação de auxílio financeiro;
- Em serviços de assistência técnica por assessorias especializadas para implementação de programas habitacionais de interesse social;
- Na implantação de plano de urbanização aprovado por assentamentos habitacionais definidos como AEIS;
- No atendimento de despesas diversas vinculadas à estrutura, ao funcionamento, à divulgação e à informação de caráter educacional de iniciativa do Conselho Municipal de Habitação.

Nota-se que os recursos do FMH de Santo André poderão ser aplicados não apenas diretamente na construção de casas populares, mas em qualquer iniciativa vinculada a programas habitacionais, inclusive de caráter educacional. Vale ainda ressaltar a possibilidade de os recursos serem aplicados em projetos de habitação popular de entidades comunitárias. Conforme estabelece seu Artigo 18, os programas de financiamento que utilizarem recursos do Fundo poderão ter verbas restituíveis e não-restituíveis, devendo ser considerado o poder aquisitivo da população beneficiária.

Para o Plano Municipal de Habitação foi referência fundamental o SNHIS, na medida em que não havia hipótese de o Município solucionar seu problema de moradia sem que estivesse articulado com os outros entes da Federação e recebesse recursos para implementar sua política, como inclusive estabelece a nova Política Nacional de Habitação, para que haja a garantia de uma articulação de recursos que permita sua implementação.

O Município de Santo André é bastante avançado na elaboração e na implementação de sua política habitacional, de modo que se encontra plenamente capacitado

para aderir ao novo Sistema Nacional de Habitação, contando com Conselho, Fundo, dotações orçamentária próprias, estrutura institucional sólida e um histórico de realizações qualitativas que tem sido considerado exemplar. O Plano Municipal de Habitação (PMH) de Santo André vem completar o conjunto de elementos necessários para garantir a plena incorporação de Santo André ao SNHIS. Entre seus princípios e objetivos estão:

- A gestão democrática e participativa da política habitacional, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento;
- A compatibilidade e a integração com as políticas habitacionais federal e estadual, bem como com as demais políticas setoriais do Município, em particular com as políticas de desenvolvimento urbano, ambientais, de mobilidade urbana e de inclusão social;
- A garantia à moradia digna como direito universal e fator de inclusão social;
- O atendimento às necessidades habitacionais do conjunto da população, atuando de forma diferenciada segundo os segmentos de renda da população, tendo como prioridade o atendimento à população de menor renda;
- Estimular a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) por demais agentes da produção habitacional, tais como a iniciativa privada e as associações e cooperativas populares de produção de moradias;
- Garantir o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada e das edificações existentes, de forma a reverter a tendência de expulsão da população de baixa renda para áreas da cidade menos dotadas de infra-estrutura, áreas de risco e de proteção ambiental;
- Promover a melhoria das moradias em assentamentos precários, urbanizados ou em processo de urbanização, através de ações de assistência técnica à autoconstrução e de crédito para reforma, ampliação ou melhoria das habitações;
- Implementar programas de reabilitação física e ambiental em áreas de risco, ou legalmente protegidas, hoje ocupadas, e não passíveis de urbanização e regularização;
- Garantir o incentivo e o apoio à formação de agentes promotores e financeiros não estatais, a exemplo das cooperativas e associações comunitárias autogestionárias na execução de programas habitacionais;
- Contemplar, nos programas habitacionais, alternativas como o aluguel social, o leasing, a autogestão e o consórcio, incrementando o comércio e o aproveitamento de imóveis usados ou vazios;
- Garantir critérios de financiamento nos programas habitacionais públicos compatíveis com os rendimentos de aposentadoria e pensão, bem como reserva da parcela das unidades habitacionais de interesse social para idosos nos programas públicos ou subsidiados com recursos públicos, conforme o Estatuto do Idoso;
- Propiciar e garantir a participação da população moradora e dos movimentos que lutam por moradia, bem como das Universidades, ONGs, entidades técnicas e empresariais, na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

Fundo da Casa Popular (FUNCAP) – Caxias do Sul

A legislação que reformulou o FUNCAP inovou em vários aspectos, especialmente no que diz respeito aos recursos do orçamento municipal que devem ser destinados ao Fundo e por criar capítulos na lei que tratam exclusivamente dos loteamentos e lotes em que poderão ser investidos recursos do Fundo.

O Fundo da Casa Popular, reformulado pela Lei nº 5.348/00, tem como objetivo atender a uma série de finalidades, entre elas:

• Implantar loteamentos populares, visando à comercialização de lotes através de financiamento;

- Adquirir lotes urbanizados, visando à comercialização na forma financiada;
- Construir habitações populares para comercialização;
- Financiar a construção total ou parcial de unidades habitacionais;
- Financiar materiais de construção para reforma de habitações populares;
- Remover ou urbanizar núcleos de subabitação;
- Financiar a aquisição de terras;
- Financiar a infra-estrutura básica dos empreendimentos habitacionais;
- Realizar estudos, levantamentos e pesquisas na área da habitação popular, bem como elaborar e executar projetos necessários à realização de empreendimentos;
- Viabilizar assessoria técnica à construção de moradias populares;
- Atender a situações emergenciais, de risco de interesse público, através da remoção ou destinação de materiais de construção;
- Implantar o programa de regularização fundiária em áreas públicas.

O Fundo da Casa Popular de Caxias do Sul tem finalidades diversas relacionadas a programas habitacionais ou situações de emergência como explicitado em sua legislação. A lei amplia ainda mais esse leque de possibilidades quando prevê que um dos objetivos do Fundo é cumprir a finalidade de realizar outras ações de interesse social aprovadas pelo Conselho Municipal de Habitação.

A legislação que reformula o FUNCAP permite ao Município a realização de certas transações de caráter financeiro, visando ao atendimento das finalidades do Fundo. Seu artigo 3º permite ao Município adquirir ou permutar imóveis, locar imóveis para atender a situações emergenciais, de risco ou de interesse público, bem como:

- Adquirir materiais de construção;
- Adquirir equipamentos, ferramentas e veículos necessários à execução de seus projetos e empreendimentos;
- Receber por doação não onerosa terrenos edificados ou não;
- Criar fiscalização permanente para empreendimentos habitacionais do Município, no que se refere à ocupação de lotes e/ou unidades habitacionais;
- Financiar projetos de construção de moradias populares em empreendimentos habitacionais do Município, ou a proprietários de lotes regulares com renda mensal até cinco salários mínimos;
- Contratar ou firmar convênios com entidades ou profissionais para assessoria técnica e melhorias urbanas sociais;
- Criar o Banco de Materiais, com recursos na ordem de até 5% do total destinado anualmente ao FUNCAP;
- Custear despesas com titulação de imóveis.

A permissão por parte da lei para que o Município realize as atividades descritas acima são de enorme importância para que fique definido aquilo que é possível ser feito com os recursos do Fundo, evitando questionamentos futuros. Interessante ressaltar a possibilidade dada pela lei de recursos do Fundo poderem ser despendidos para custear a titulação de imóveis, o que permite com maior facilidade que a municipalidade realize programas de regularização fundiária.

O artigo 4º da Lei nº 5.348/00 define que patrimônio compõe o Fundo, indicando diversos terrenos e lotes. A definição do patrimônio se deu tendo em vista que essa lei trata de uma reformulação de um fundo já existente, havendo a necessidade de identificar qual patrimônio já compunha o Fundo quando de sua reformulação.

A lei também prevê quais os recursos para a manutenção e o funcionamento do FUNCAP. São eles: o saldo já existente quando da elaboração da legislação; a receita resultante das transações efetuadas pelo Fundo referentes à venda de lotes e/ou

unidades habitacionais; financiamentos e aluguéis; 5% do orçamento do Município; as receitas de convênios, acordos ou outros ajustes firmados visando atender a seus objetivos; as contribuições e doações de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas; as receitas oriundas de suas operações de crédito junto a instituições financeiras; as rendas provenientes da aplicação de seus recursos.

Quanto aos recursos para a manutenção e o funcionamento do Fundo uma grande novidade é a previsão de destinação de 5% do orçamento anual do Município, o que garante que essa porcentagem do orçamento municipal anual seja destinada a programas habitacionais ou a eles relacionados, podendo nesse caso haver um controle social do orçamento municipal quanto à parcela destinada ao FUNCAP.

Conforme estabelece o Artigo 6º da referida lei, a administração do Fundo cabe à Secretaria Municipal de Habitação. No entanto, o mesmo artigo prevê a possibilidade de delegação desta competência.

Como mencionado anteriormente, a lei que reformulou o FUNCAP tratou especificamente de aspectos importantes da aplicação de seus recursos, criando critérios para os empreendimentos que receberem recursos do Fundo, tanto quanto aos loteamentos, lotes com casas etc.

Quanto aos loteamentos populares a serem implantados pelo FUNCAP, entre os artigos 7º e 17º a lei procurou definir sua formação, seu preço, forma de pagamento, acesso da forma de seleção e tratou ainda dos gravames. A lei se ocupou ainda dos lotes com casa, do financiamento das habitações, do financiamento de materiais para reforma, do financiamento para grupos organizados, da remoção/urbanização de núcleos de subabitação, definindo como serão realizados cada um desses programas.

Fundo Municipal de Habitação Popular – Belo Horizonte

O Fundo Municipal de Habitação Popular de Belo Horizonte foi criado pela Lei nº 6.326/93, com o objetivo de dar suporte financeiro à política municipal de habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda.

Com relação à aplicação dos recursos, seu artigo 2º define que a aplicação poderá se dar em programas e projetos habitacionais que atendam à população em precárias condições de habitação, residente em áreas de risco, favelas e habitações coletivas, e à população com renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos.

O artigo 3º, por sua vez, define que os recursos do Fundo serão aplicados, em consonância com a política habitacional do Município, em urbanização de vilas e favelas; construção ou recuperação de unidades habitacionais; urbanização de lotes; aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social; melhoria das condições de moradia de habitações coletivas; regularização fundiária; e serviços de assistência técnica e jurídica.

Vale ressaltar a possibilidade de intervenção da municipalidade com recursos do Fundo em cortiços, tendo em vista a previsão de possibilidade de aplicação desses recursos para melhoria das condições de moradia de habitações coletivas.

A gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular é de competência do órgão da administração pública municipal encarregado da formulação e da execução da política habitacional do Município, no caso a Secretaria de Habitação. No entanto, as políticas de aplicação de recursos serão formuladas em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação, que tem as seguintes atribuições:

- Aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular;
- Aprovar a liberação de recursos do Fundo Municipal de Habitação;
- Aprovar normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;

- Fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular.

O Conselho Municipal de Habitação, além de gerir os Fundos Municipais de Habitação, aprova as diretrizes gerais da política de habitação para Belo Horizonte. Em 1º de dezembro de 1994, em sua Resolução nº 2, constituiu como diretrizes gerais: (i) a promoção do acesso à terra e à moradia digna; (ii) promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional; (iii) utilizar processos tecnológicos que garantam melhor qualidade e menor custo da habitação; (iv) priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda; (v) assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana; (vi) assegurar a articulação da política habitacional com outras políticas setoriais.

Nessa mesma Resolução prevê sobre a população beneficiária, em que serão priorizadas na linha de atuação referente aos assentamentos já existentes as famílias residentes nas favelas, vilas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte, especialmente aquelas que se encontram em situação de risco e de insalubridade. Para efeito da linha de atuação referente a novos assentamentos serão priorizadas as famílias com renda até cinco salários mínimos efetivamente residentes no Município há mais de dois anos, organizados em movimentos pela moradia e que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação. Na implementação dos programas habitacionais o Conselho aprovou que se promoverão e assegurarão canais de participação da população organizada, tanto nas fases de concepção e de definição de prioridades da política quanto na fase de implementação dos programas de elaboração e execução dos projetos.

As receitas que constituirão o Fundo estão definidas no artigo 6º da Lei nº 6.326/93. São elas:

- Dotações consignadas, anualmente, no orçamento municipal e créditos adicionais que lhe sejam destinados;
- Dotações federais ou estaduais, não reembolsáveis, a ele especificamente destinadas;
- Financiamentos concedidos ao Município por qualquer organismo público ou privado, nacional ou internacional, para aplicação em programas e projetos habitacionais;
- Contribuições e dotações de pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras ou nacionais;
- Recursos provenientes da venda de editais de concorrência para execução de obras a serem realizadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;
- Recursos provenientes da transferência do direito de construir em áreas públicas destinadas a programas habitacionais;
- Recursos provenientes do recebimento de prestações e retornos oriundos das aplicações do Fundo Municipal de Habitação Popular em financiamento de programas habitacionais;
- Produto da aplicação de seus recursos financeiros.

A lei de Belo Horizonte define como possíveis despesas do Fundo o financiamento total ou parcial de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pelo órgão da administração municipal gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular ou por instituições com ele conveniadas. O Município fica autorizado a abrir créditos adicionais ao orçamento para cobrir despesas pertinentes ao Fundo.

Fundo Municipal de Habitação – Salvador

O FMHIS de Salvador possui uma característica peculiar: ele é previsto pela Lei nº 6.009, de 19 de fevereiro de 2002, a mesma lei que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, alienação e avaliação de imóveis.

Em seus primeiros artigos a referida lei preceitua que, nas áreas declaradas como de interesse social para fins de habitação popular, o chefe do poder Executivo adotará a concessão de uso especial para fins de moradia e, uma vez esgotadas as possibilidades de outorgar a concessão do direito real de uso, nos termos da Lei Orgânica do Município de Salvador, poderá alienar áreas de terreno de propriedade do Município, declaradas como de interesse social para fins de habitação popular.

Em seu artigo 5º institui o Fundo Municipal de Habitação (FMH), com a finalidade de proporcionar lastro financeiro à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, no âmbito do Município.

Suas diretrizes são compostas dos recursos que lhe são atribuídos, pela previsão de um órgão gestor e a formação de um Conselho Gestor paritário.

A constituição do Fundo é possibilitada por recursos obtidos com as alienações reguladas na lei; dotações consignadas, anualmente, no Orçamento Municipal e créditos adicionais que lhe sejam destinados; dotações estaduais e federais, não reembolsáveis, a ele especificamente destinadas; financiamentos concedidos ao Município por entidades públicas ou privadas, para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, observado o disposto no artigo 35 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000; contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras; recursos provenientes da venda de editais de licitações para a execução de obras a serem realizadas com recursos do FMH; participações e retornos decorrentes de financiamentos realizados pelo FMH em programas habitacionais; produto da aplicação de seus recursos financeiros; e outras receitas que lhe forem destinadas.

Seu Conselho Gestor é paritário, integrado por representantes do Executivo Municipal, da sociedade civil organizada e das entidades de financiamento.

Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Goiânia

A Lei nº 8.487, de 6 de dezembro de 2006, dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS), cria o FMHIS e institui seu Conselho Gestor.

Peculiarmente, a referida lei do Município de Goiânia é iniciada com a instituição do SMHIS, com o objetivo de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbana e à habitação digna e sustentável, implementando políticas e programas de investimentos e subsídios.

Cabe ao SMHIS centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social do Município, observada a legislação específica.

Este sistema pode ser dividido em seis vertentes: um Conselho Gestor do FMHIS a ser formado, o Conselho Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Obras como o órgão operador do Fundo, os Órgãos e Entidades que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação, nestes incluídas fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, entidades promotoras de ações no âmbito de SMHIS, e os agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro de Habitação.

Em sua natureza contábil, o Fundo é constituído dos seguintes recursos:

- Recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FASE;
- Dotações que forem consignadas no Orçamento do Municípios;
- Recursos decorrentes das prestações oriundas de aplicação do fundo em financiamentos de programas habitacionais;
- Doações que forem destinadas por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;
- Repasses decorrentes de contratos, subvenções, contribuições, transferências, consórcios e convênios firmados com órgãos e entidades de qualquer esfera do poder;

- Aporte de capital, através da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas em lei específica;
- Resultado de aplicações de seus recursos no mercado de capitais;
- Recursos destinados à habitação através do Plano Diretor do Município de Goiânia;
- Produto das taxas estabelecidas pelas normas urbanísticas, edilícias, posturais, e das multas decorrentes;
- O total de 60% dos recursos da licença onerosa para construir;
- Recursos provenientes de outras fontes, desde que autorizadas em lei.

As aplicações dos recursos do FMHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de interesse social que contemplem:

1. Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
2. Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
3. Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
4. Implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
5. Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
6. Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social.

Podem também, no Município de Goiânia, os recursos do FMHIS ser associados a recursos onerosos, inclusive ao FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

Como a gestão do SMHIS é atribuída a alguns órgãos e entidades, este se submete, como expresso anteriormente, à Secretaria Municipal de Obras, que na promulgação da lei passa a se chamar Secretaria Municipal de Obras e Habitação, a qual possui como deveres iniciais:

- Abrir uma conta corrente em instituição financeira oficial para manter os recursos do FMHIS;
- Movimentar esta conta corrente, prestando contas anualmente ao Tribunal de Contas do Município;
- Definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FMHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Municipal de Habitação;
- Controlar a execução físico-financeira dos recursos do FMHIS.

Quanto ao Conselho Gestor, a lei dispõe que este é um órgão de caráter deliberativo e será composto de órgãos e entidades do poder Executivo e representantes da sociedade civil, sendo suas atribuições diretas as ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social.

O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do sistema, garantindo o atendimento exclusivo às famílias de menor renda, estes benefícios podendo ser representados por subsídios financeiros, equalização de operações de crédito, isenção ou redução de impostos municipais incidentes sobre o empreendimento, e ainda outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a reduzir ou coibir o custo de construção ou aquisição de moradias.

Para a concessão desses benefícios é necessária a identificação dos beneficiários para controle em âmbito municipal, sendo os valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias; utilizando-se metodologia aprovada, o beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito da União, do Estado e do Município é contemplado somente uma vez.

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Porto Velho

O FMHIS do Porto Velho e o Conselho Gestor do Fundo foram instituídos pela Lei Complementar nº 306, de 30 de abril de 2008. Como tantos outros fundos de habitação, tem natureza contábil e como objetivo centralizar e gerenciar os recursos para os programas e ações destinados a implementar políticas habitacionais e de regularização fundiária direcionadas à população de baixa renda.

Os recursos que compõem o FMHIS de Porto Velho são os provenientes do Orçamento Geral do Município; os provenientes do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS); os classificados na função de Habitação e Regularização Fundiária; os provenientes do FNHIS; as doações feitas por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais e multilaterais; e as receitas patrimoniais do Município, arrecadadas a título de aluguéis e arrendamentos, além de outras receitas definidas em lei. O Município de Porto Velho poderá ressarcir-se dos investimentos realizados através de sistema próprio, cobrando do beneficiário final até o montante de 20% de sua renda, reaplicando tais recursos em novos programas habitacionais.

O Conselho Gestor do FMHIS é um órgão de caráter deliberativo, não remunerado e composto de:

- Um Secretário da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação (SEMUR);
- Um representante da SEMUR;
- Um representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- Um representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLA);
- Três representantes dos movimentos populares.

Os membros do Conselho têm mandato de dois anos e a essa função não é remunerada.

O Fundo Municipal de Habitação tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes e planos; sua Política Habitacional enfoca programas e a fiscalização da execução dessa política.

A aplicação dos recursos do Fundo Municipal será destinada a programas que contemplem a construção, a melhoria, a reforma, a aquisição, a locação social e o arrendamento de áreas habitacionais em áreas urbanas e rurais, além dos que contemplem recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social.

Os financiamentos concedidos pelo Fundo atenderão preferencialmente a pretendentes com renda familiar mensal até cinco salários mínimos que não sejam proprietários, promitentes compradores ou cessionários de direito de qualquer outro imóvel residencial no atual local de domicílio, nem onde pretendam fixá-lo, bem como não tenham em nenhuma outra parte do país outro financiamento do SNHIS.

As competências do Conselho são, entre outras:

- Auxiliar na implementação da política e no Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social;
- Priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais;
- Definir critérios e os programas a serem financiados pelo Fundo, aprovando e baixando normas relativas à operacionalização dos programas de alocação de recursos do FMHIS;
- Fixar condições gerais quanto a limites, contrapartida, prazos, atualização monetária, juros, seguros obrigatórios e os requisitos necessários à obtenção de empréstimo e financiamento com os recursos do FMHIS;

- Consolidar a política habitacional e urbana, os mecanismos de gestão democrática e o fundo de habitação de interesse social em instrumentos legais e normativos discutidos e legitimados pela sociedade e aprovados pelas instâncias legislativas;

- Promover a participação popular na definição das diretrizes e metas da política habitacional, bem como na formulação e implementação dos programas;

- Propor uma política de incentivo a associações e cooperativas habitacionais.

Embora tenha constituído um Conselho Gestor para gerir o FMHIS, a lei reservou à SEMUR, como órgão coordenador do Conselho, funções como as de realizar o credenciamento e a habilitação das entidades aptas a operar na produção de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social, e desenvolver e implantar projeto de regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas irregularmente por população de menor renda.

EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) – Rio de Janeiro

O FEHIS foi instituído pela Lei Estadual n° 4.962, de 20 de dezembro de 2006. Esta lei instituiu ainda o Conselho Gestor do Fundo Estadual de HIS, que ficou responsável pela gestão do Fundo na medida em que deve deliberar sobre a alocação de recursos do FEHIS, definindo prioridades sobre a aplicação de suas disponibilidades e aprovar planos anuais e plurianuais de investimentos de acordo com o disposto na lei (conforme seu art. 9°, IV).

O artigo 2° da lei determina os objetivos do FEHIS, que são os de *"garantir recursos de caráter permanente para o financiamento de programas e projetos de habitação no Estado do Rio de Janeiro, priorizando o atendimento da população de baixa renda"* e *"criar condições para o planejamento médio e longo prazo com vista à erradicação do déficit habitacional do Estado"*.

O funcionamento do Fundo está vinculado à observação de princípios e diretrizes como utilização prioritária de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas inseridas na malha urbana; prioritária utilização de bens imóveis do Poder Público; democratização, descentralização e transparência nos procedimentos e processos decisórios como forma de permitir o acompanhamento da sociedade; e aplicação prioritária para o atendimento aos idosos, portadores de deficiência e famílias chefiadas por mulheres.

As receitas são diversas de acordo com o artigo 2°, que prevê como possíveis:

- O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador do FGTS;
- Recursos do orçamento geral destinados ao FEHIS;
- Dos aportes dos Municípios e/ou empréstimos oriundos de outras fontes públicas ou privadas;
- Provenientes da disponibilização de terrenos do Estado e do Município contíguas, especialmente destinadas ao FEHIS;
- Dos recursos oriundos do Fundo Estadual de combate à pobreza e às desigualdades sociais, e a ele destinados.

Os recursos do Fundo poderão ser aplicados, conforme determinado por lei, em programas, projetos e ações que contemplem a aquisição de materiais para construção e reforma das moradias, assim como a intervenção em imóveis deteriorados, visando à recuperação para fins habitacionais de interesse social; contratação de assistência técnica e jurídica para implementação de programas, projetos e ações habitacionais; e aquisição de terrenos e glebas destinados a projetos habitacionais.

As aplicações dos recursos do FEHIS dependerão de aprovação da maioria absoluta do Conselho Gestor do FEHIS.

A Secretaria de Estado de Habitação designou um órgão para proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários para o exercício de suas competências. O Conselho Gestor do FEHIS é integrado de forma paritária por órgão e entidades do poder Executivo e representantes da sociedade civil. O mandato dos representantes é de dois anos, podendo ser renovado por igual período. Criado o Conselho Gestor do FEHIS, a definição dos membros é estabelecida pelo Conselho Estadual das Cidades. Para a assessoria técnica dos membros do Conselho a lei institui um Comitê Técnico do Conselho, composto de doze integrantes indicados pelos conselheiros. É vedada qualquer forma de remuneração pelo exercício dessa função, tanto de conselheiro como de membro do Comitê.

A lei condicionou o recebimento de recursos do FEHIS pelos Municípios à criação de um fundo com dotação orçamentária própria, destinada a implementar política de habitação de interesse social e criação de um conselho gestor do fundo que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como segmentos da sociedade local vinculados ao setor habitacional, garantida à proporção de 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares.

Para garantir que haja um controle social do recurso à habitação de interesse social, a lei prevê em seu artigo 14 que serão realizadas conferências estaduais de moradia, pré-conferências municipais e audiências públicas, nas quais deverão ser definidas estratégias, prioridades e metas da Política Estadual de Moradia e para as quais serão convidados os representantes dos segmentos sociais existentes para que o cidadão tenha, de fato, conhecimento da aplicação dos recursos, possibilitando a fiscalização dos gastos.

Sistema Estadual de Habitação (SEH) – Rio Grande do Sul

O SEH foi constituído em 20 de julho de 1995, e desde então sofreu algumas alterações, entre elas a instituição do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS). Seu objetivo e algumas diretrizes são definidas respectivamente nos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.529/95. O SEH é destinado a viabilizar e promover o acesso à habitação urbana e rural para a população de baixa renda, implementando uma política de subsídios para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Devem ser priorizadas as integrações com projetos habitacionais como: investimentos em saneamento, infra-estrutura e equipamentos urbanos relacionados à habitação, assegurando a eliminação de barreiras arquitetônicas que impeçam a livre movimentação dos portadores de deficiência; incentivo ao aproveitamento das áreas não utilizadas, existentes nas cidades, conforme disposição nos Planos Diretores municipais; compatibilização das intervenções federais, estaduais e municipais no setor habitacional; incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico na área habitacional e a democratização e publicidade dos procedimentos e processos decisórios e de contratação, como forma de permitir o acompanhamento pela sociedade. Devem também ser observadas as seguintes diretrizes: desconcentração dos poderes, descentralização de operações e estímulo a iniciativas não governamentais; adoção de regras estáveis, simples e concisas; incentivo às ações de regularização fundiária urbana, individuais ou coletivas, que tenham como fim áreas habitadas por população de baixa renda; e o desenvolvimento de programa habitacional acompanhado de políticas de inclusão social.

Integram o SEHIS o Conselho Estadual de Habitação, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Caixa Econômica Estadual, o Banco do Rio Grande do Sul, empresas, ações comunitárias ou quaisquer outras formas de associação privada

que desempenhem atividades na área da habitação de interesse social, e a Câmara Setorial da Regularização Fundiária, Análise Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado do Rio Grande do Sul. Foi designado o Conselho Estadual de Habitação como o órgão central do SEH, cabendo-lhe:

- Aprovar a Política Estadual de Habitação, a ser proposta pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, e fixar estratégias e instrumentos, como também a prioridade para o seu cumprimento, em especial na área de habitação de interesse social;

- Estabelecer a política de subsídios do SEH;

- Propor uma política de incentivos a associações e cooperativas habitacionais, sem fins lucrativos;

- Definir as áreas prioritárias para as alocações, no Estado, de recursos oriundos do FGTS ou de outras fontes federais e financiamento, nos programas executados em conjunto com a União ou por delegação desta.

A Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Habitação (CEH) será exercida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que proporcionará apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento. A presidência do Conselho é exercida pelo Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano. As decisões do Conselho são tomadas por maioria simples dos votos, com presença de no mínimo dez de seus membros, contando com o Presidente. O CEH é composto por nove representantes do Estado e dez representantes de entidades não governamentais. É terminantemente proibida a remuneração à função de conselheiro. À Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, como órgão coordenador do Sistema de Habitação de Interesse Social, caberá viabilizar estrutura técnica para assessorar programas e projetos habitacionais de empresas, cooperativas habitacionais, consórcios, associações comunitárias, fundações ou quaisquer outras formas associativas privadas sem fins lucrativos.

Os recursos que compõem o Fundo são provenientes de dotação orçamentária específica, receitas provenientes dos mutuários e bens imóveis da antiga COHAB, além de recursos provenientes de multas aplicadas aos Municípios ou agentes executores em função do descumprimento das determinações do Conselho Estadual de Habitação. Também são fontes de recursos as doações feitas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privada, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais e multilaterais e as receitas provenientes da participação de Prefeituras municipais.

O Fundo destina-se a financiar e subsidiar a construção de habitações populares e/ou lotes urbanizados à população de baixa renda rural e urbana, com renda familiar até 5 salários mínimos. Os recursos serão aplicados preferencialmente em até 50% dos investimentos habitacionais, ficando os Municípios conveniados com o restante. No caso de financiamento do Fundo superior a 50%, o Município ressarcirá o Fundo após o período de um ano, com juros de 6% ao ano. Os Municípios que não concluírem as obras no prazo previsto no respectivo convênio, ou após seis meses das obras concluídas não tiverem ainda providenciado a regularização da situação fundiária dos beneficiados, não poderão adjudicar-se a novos investimentos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Os Municípios poderão ressarcir-se de investimentos por eles realizados através de sistema próprio, cobrando do beneficiário final até o montante de 20% de sua renda e reaplicando em novos programas habitacionais.

Os Municípios para participarem do SEHIS deverão constituir em seu âmbito: Secretaria de Habitação ou órgão equivalente; Conselho de Habitação para contemplar a participação de entidades públicas e privadas, diretamente ligadas à área

de habitação e de segmentos da sociedade, em especial os movimentos por moradia popular; fundos especiais direcionados à implementação de programas habitacionais de interesse social, para alocação de recursos financeiros captados em nível municipal, para complementação aos destinatários do FDS.

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e Conselho Gestor – Goiás

O FEHIS, criado pela Lei nº 16.188, de 8 de janeiro de 2008, institui seu Conselho Gestor como todos os fundos de habitação, tem natureza contábil e seus recursos possuem o objetivo de centralizar e gerenciar os programas destinados a implementar a Política Estadual de Habitação direcionada à população de baixa renda. O FEHIS objetiva, também, garantir à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, articulando a Política Estadual com as políticas setoriais dos governos federal e municipal. Em Goiás o FEHIS, assim como seu Conselho Gestor, foram criados no âmbito da Secretaria das Cidades.

A verba que compõe o FEHIS é proveniente da dotação orçamentária do Estado de Goiás. Assim como em outros fundos, é a mais variada possível, fazendo com que possa ampliar seus recursos com as mais diversas fontes de receita. Importante ressaltar que a lei que instituiu o Fundo determinou que o saldo financeiro do exercício, apurado em balanço, será utilizado no exercício subsequente e incorporado ao orçamento do FEHIS, e que as transferências para os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor Estadual do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 103, de 4 de maio de 2000.

Integram o Conselho Gestor do FEHIS, como órgão de estância superior, uma Diretoria Executiva, exercida pela Secretaria de Estado das Cidades, apoiada técnica e administrativamente pelas entidades jurisdicionadas. O Conselho é um órgão de caráter deliberativo e é composto de forma paritária por órgãos e entidades do poder Executivo e representantes da sociedade civil, porém não garante a porção de 1/4 da representação para movimentos sociais conforme a Lei Federal nº 11.124/05. Apenas quatro dos 23 membros são representantes de entidades ligadas a movimentos populares da área, com representação estadual.

Ao Conselho compete decidir critérios para a priorização das linhas de ação, alocação, de recursos do FEHIS e atendimento aos beneficiários dos programas habitacionais, promover publicidade das formas e critérios de participação nos programas de acesso à moradia, e aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FEHIS. Na qualidade de órgão central do FEHIS, através de sua superintendência, a Secretaria das Cidades é responsável por licitar e contratar obras ou serviços a serem financiados com recursos do FEHIS, bem como acompanhar e fiscalizar a execução das obras e serviços; autorizar mediante convênio a liberação de recursos do FEHIS para programas habitacionais, de urbanização e de saneamento básico; realizar credenciamento e a habilitação das entidades aptas a operar com os recursos e cadastrar pessoas interessadas em se beneficiar de programas de habitação popular do Governo do Estado financiados pelo FEHIS.

Como já explicitado anteriormente, os recursos do FEHIS poderão ser aplicados na construção de habitação destinadas a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, à implantação de saneamento básico e infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social, e o financiamento de planos, programas e atividades envolvendo despesas correntes e de capital, voltados ao desenvolvimento institucional dos Municípios goianos e de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, no campo da habitação popular. Vale lembrar que a aplicação dos recursos do FEHIS em áreas urbanas deve se submeter à política de Desenvolvimento Urbano expressa

no Plano Diretor, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDUR) – Piauí

O CEDUR, vinculado à Companhia de Habitação do Piauí – COHAB/PI, foi instituído em 24 de maio de 2006 pela Lei Ordinária nº 5.571. O CEDUR é órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de auxiliar na execução das políticas urbanas de habitação, saneamento ambiental, planejamento urbano e transporte, trânsito e modalidade urbana, no âmbito da competência do Estado.

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano será constituído por 27 membros titulares, a sociedade civil possuindo nove representantes. A esse conselho compete estabelecer diretrizes gerais para a política urbana e orientar o gerenciamento e a aplicação dos recursos financeiros do FEHIS, viabilizar as condições de controle social sobre os programas governamentais relativos ao desenvolvimento urbano, implementados pelas esferas de governo municipal e estadual, estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas na lei, com recursos do FEHIS; e definir normas para a gestão do patrimônio vinculado ao Fundo, nas matérias de sua competência.

Compõem o Conselho Gestor do FEHIS, com mandato de três anos, os membros titulares e os suplentes representantes dos órgãos governamentais, da sociedade civil e dos segmentos produtivos. São 12 membros e a sociedade civil é representada por quatro integrantes. Hoje, são eles representantes da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Estado do Piauí (FAMCC), da Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Representantes da Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Piauí (FECEPI).

O Conselho Estadual pretende manter permanente intercâmbio com entidades nacionais e internacionais, nas quais, entre seus objetivos, esteja o aprimoramento da qualidade de vida das populações carentes; atuando em sintonia com os Conselhos Municipais de Habitação, tenta promover em conjunto com eles as ações necessárias para orientar a execução dos programas previstos para ser financiados pelo FEHIS.

Fundo Estadual de Habitação (FEH) – Amazonas

O FEH do Estado do Amazonas foi instituído através da Lei nº 2.939 de 2004, com alterações feitas pela Lei nº 2.943 de 2005, objetivando promover, incentivar, apoiar, custear ações na área de habitação, desapropriar, indenizar, efetuar permutas de imóveis e financiar moradias de interesse social para a população residente na área de abrangência do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM).

São recursos do FEH dotações orçamentárias e extra-orçamentárias; rendimentos decorrentes de aplicações financeiras; repasses de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; e recursos provenientes de convênios, contratos, acordos ou ajustes. O orçamento do FEH integrará o orçamento do Estado, e o Tesouro Estadual repassará os recursos provenientes das fontes sob sua responsabilidade, destinados à execução do orçamento do Fundo a que se refere o decreto.

Os recursos do FEH serão movimentados em conta específica de instituição financeira oficial, aplicados em promoção, incentivo, apoio e custeio de ações na área de habitação, desapropriações e indenizações de acessões, permutas de imóveis, e aquisição de moradia aos beneficiários cadastrados no Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSIN, B. M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Observatório de Políticas Públicas/IPPUR/FASE, 1997.
- ____ e FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.
- AZEVEDO, Sérgio de. *A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*. In: Fórum Internacional de Habitação, Recife, 2000.
- ____ e ANDRADE L. A. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BAHIA, Governo do Estado da. *Lei n° 11.041, de 7 de maio de 2008*. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou e quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BRASIL. *Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana.
- BRASIL. *Lei n° 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Notas metodológicas sobre o déficit habitacional*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.
- COHRE. *Direito à Moradia e à Cidade na América Latina I*. Ano I, n° 1, jun.-jul. 2008.
- ____. *Direito à Moradia e à Cidade na América Latina II*. Ano I, n° 2, ago.-set. 2008.
- ____. <http://www.cohre.org/periodicals>.
- CYMBALISTA, Renato. *Cidade e moradia: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. In: Mobilização e inovações democráticas nas cidades. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Edição Especial Fórum Social Mundial.
- ____. *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano*. Cadernos Pólis n° 1. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.
- DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado FAU-USP, São Paulo, 2003.
- FERNANDES, Edésio. *A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana*. In: Regularização da terra e moradia – o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- ____ (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatísticas e Informações*. "Déficit Habitacional no Brasil": municípios selecionados e microrregiões geográficas. Convênio PNAD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2006.
- GOUVEIA, Taciana (org.). *Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade*. Recife: SOS CORPO Instituto Feminista para a Democracia, 2008.
- LEFÈBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. "Manual de Regularização Fundiária Plena".

- MINISTÉRIO DAS CIDADES – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Contribuições dos Seminários Regionais – Plano Nacional de Habitação*, Caderno I PlanHab, 2008.
- _____. *Kit Direito à Moradia – Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS*, contendo “Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários – parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos”, “Sistema Nacional e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS – guia de adesão para Estados, DF e Municípios”, “Guia Básico dos Programas Habitacionais 2006”, e “CD-ROM Legislação Básica e Documentos de Referência”. Brasília, 2007.
- OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito humano à moradia e função social da propriedade: direito à moradia adequada na América Latina*. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- _____. et al. *Direito à moradia e territórios étnicos: proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil*. Porto Alegre: COHRE, 2005.
- _____. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.
- _____. *Direito à moradia no Brasil*. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 22 de setembro de 2007.
- RIO DE JANEIRO, Prefeitura do. *Favela Bairro – Integração de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: INPLARIO, 1996.
- RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras: habitação e especulação, o direito à moradia, os movimentos populares*. São Paulo: Contexto, 2003.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2003.
- _____. e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis n° 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.
- SANTO ANDRÉ, Prefeitura de. *Plano Municipal de Habitação*. Santo André: PMSA, 2006.
- SAULE Jr., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
- _____. e Outros. “Manual de Regularização Fundiária em Terras da União”. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- _____. (org.). *Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007.
- _____. (coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Instituto Pólis/Max Limonad, 1999.
- _____.; CARDOSO, Patrícia de Menezes e GIOVANNETTI, Julia Cara. *Direito à moradia em João Pessoa*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- _____. e CARDOSO, Patrícia de Menezes (org.). *Direito à moradia no Brasil – Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- _____. e CARDOSO, Patrícia de Menezes (org.). *A situação dos direitos humanos das comunidades negras e tradicionais de Alcântara*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- _____. e CARDOSO, Patrícia de Menezes (org.). *Direito à moradia em Porto Velho e os projetos de desenvolvimento na Amazônia*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- _____. e CARDOSO, Patrícia de Menezes (coord.). *A exigibilidade do direito à moradia: a experiência de Teresina*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 2174 6800 - fax: 0xx11 2174 6848
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico.

Coordenação executiva: Anna Luiza Salles Souto, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava (coordenador geral).

Equipe Técnica: Adriano Borges, Agnaldo dos Santos, Altair Moreira, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Cecília Contreras, Christiane Costa, Cristiane Gomes, Daniela Greeb, Elisabeth Grimberg, Éllade Imparato, Florence Raes, Gerson Brandão, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Isadora Tsukumo, Jane Casella, Jorge Kayano, José Augusto Ribeiro, Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Lizandra Serafim, Luís Eduardo Tavares, Maíra Mano, Margareth Uemura, Maria do Carmo Albuquerque, Mariana Romão, Marilda Donatelli, Natasha Menegon, Nelson Saule Júnior, Nina Best, Osmar Leite, Othon Silveira, Paula Freire Santoro, Paulo Romeiro, Patrícia Cobra, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Silvio Caccia Bava, Tania Maria Masselli, Veridiana Negrini, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Cristina Rodrigues, Diego da Silva, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Lucas de Figueiredo, Messias Pinto, Rosângela Maria da Silva, Silvana Cupaiolo, Tânia Pessoa, Tereza Heloína Teixeira.

Estagiários: Bruna Attina, Carolina Caffé, Cláudia Dias Nogueira, Isabel Ginters, Natasha Zanardi, Pedro Nogueira, Stacy Torres, Vanessa Koetz.

Colaboradores: Adriana Fernandes, Beatriz Vieira, Cláudio Lorenzetti, Daniel Kondo, Dinalva Roldan, Fernanda de Almeida, Gabriela Lotta, Hugo Bellini, José Carlos Vaz, Patrícia Gaturamo, Pedro Garcia.

Conselho Diretor e Fiscal:

Diretora presidente: Teresa Belda

Diretora vice-presidente: Marta Gil

Conselheiros: Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloísa Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Elisabeth Grimberg, Teresa Belda, Marta Gil, Nelson Saule Jr., Osmar Leite, Paulo Itacarambi, Peter Spink, Renata Villas-Boas, Silvio Caccia Bava, Vera Telles, Veronika Paulics.

Este livro foi composto na fonte RotisSemiSans e impresso em Novembro de 2008
pela Gráfica Maxprint sobre papel Off-set 75 g/m²