

Governo Federal
Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Habitação

Política Nacional de Habitação

-Sistema Nacional de Habitação

28 de maio de 2004



INTRODUÇÃO

Ao longo do primeiro ano deste Governo, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, responsável pela formulação e proposição dos instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, buscou desenvolver os trabalhos de concepção e estruturação da estratégia para equacionamento do déficit habitacional brasileiro, tendo como ponto de partida o Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania em 2000.

Este documento apresenta, de forma sintética, na parte 1, além de uma síntese do diagnóstico sobre o problema habitacional brasileiro nos últimos dez anos, os princípios básicos, os objetivos gerais e os principais componentes da nova Política Nacional de Habitação (PNH). Na parte 2 é apresentado, de forma mais detalhada, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), dividido nos Subsistemas de Habitação de Interesse Social e o de Mercado. Na parte 3 são apresentadas as propostas de implementação do SNH e da estratégia de transição. Em anexo, é apresentada, ainda, a proposta de criação de uma Carteira de Investimento e Participações, desenvolvida pela Diretoria do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço da Vice-Presidência de Transferência de Benefícios da Caixa Econômica Federal, no âmbito do FGTS, maior e mais importante fonte de recursos para implementação da nova Política Nacional de Habitação.

A partir do conteúdo deste documento, que teve como princípio reunir propostas com a intenção de provocar o debate, o Ministério das Cidades considera importante a criação de grupo de trabalho interministerial com o objetivo de consolidar as estratégias e os conceitos até o momento desenvolvidos, e detalhar e aprofundar os procedimentos para sua implementação.

PARTE 1

1. Síntese do diagnóstico sobre o problema habitacional e ações realizadas nos últimos dez anos

O diagnóstico dos programas habitacionais implementados nos governos anteriores (períodos 1992/2002) *vis a vis* as condições habitacionais quantificadas em termos do déficit quantitativo e qualitativo revela:

- O crescimento das necessidades habitacionais, nos últimos dez anos, se apresenta em índices muito superiores ao crescimento da população em geral e essas necessidades se manifestam cada vez mais **concentradas nas faixas de renda mais baixa**, localizadas espacialmente, principalmente, nas regiões metropolitanas.
- O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões inclusive nas regiões metropolitanas, representando, em 2000, cerca de 4,2 milhões de moradias, enquanto mostra-se com certa retração nas faixas acima de 5 salários mínimos, isto é, em 1991, o déficit nesta faixa de renda representava 15,7% do total e, em 2000, passou para 9,5%.
- Esse fato evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema bem com a absoluta necessidade de se encontrarem mecanismos de atendimento dirigidos às faixas de menor renda.
- Embora a concentração do déficit seja sempre elevada na faixa de renda de até 2 salários mínimos, existem significativas diferenças entre regiões e categorias de municípios no que diz respeito à caracterização do problema habitacional.
- O número de domicílios com deficiências urbanas, sanitárias e de infra-estrutura é da ordem de 10,2 milhões de moradias situadas em áreas que necessitam de intervenções integradas de habitação, regularização fundiária e saneamento. A escassa articulação dos programas habitacionais com os demais componentes das políticas de desenvolvimento urbano e social demonstra que a questão habitacional precisa ser enfrentada de forma articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento.
- Este tipo de intervenção requer estratégias e programas coordenados de acesso a terra urbanizada, ampliação das redes de infra-estrutura, urbanização e regularização de assentamentos informais.
- Os domicílios com problemas de inadequação fundiária chegam a ser da ordem de 1,5 milhão. Além deste problema há a insuficiência da oferta de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda. O acesso limitado a terra urbanizada é um dos principais mecanismos de exclusão social da população de baixa renda.
- O número de domicílios vagos é crescente (aumento de 55% em nove anos), enquanto a questão da obsolescência das edificações tende a se tornar cada vez mais grave, indicando a necessidade de se encontrar mecanismos para viabilizar a recuperação desses edifícios e destiná-los à locação ou para financiar a venda, colocando este estoque ocioso de moradias em circulação e uso.
- O acelerado crescimento das favelas na última década e a sua proliferação em cidades de porte médio e pequeno são indicadores importantes do agravamento do problema

habitacional no país e da necessidade de se equacionar uma estratégia abrangente para enfrentá-lo.

- A proporção alcançada pelo acelerado crescimento das favelas, bem como dos cortiços e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma hegemônica de “solução” promovida pela própria população nas faixas de mais baixa renda. Esse encaminhamento do problema é, antes de tudo, revelador do fracasso ou, pelo menos, do baixo alcance das políticas públicas realizadas ao longo de décadas em que o déficit vem se avolumando.
- É fundamental a existência de fontes permanentes de financiamentos destinados à cobertura das ações promovidas pelo poder público, em volume suficiente para enfrentar a magnitude deste déficit.
- O poder público, após um período de graves restrições, em consequência da crise que se abateu sobre o FGTS, em decorrência de vários fatores (concessão exagerada de liberalidades aos mutuários mais antigos, inadimplências de estados e municípios tomadores de recursos, exposição em operações e empreendimentos não concluídos etc.) voltou a dispor de recursos financeiros para aplicar em habitação, como comprova o estado atual das disponibilidades exibidas pelo patrimônio líquido do FGTS, mas este acaba sendo utilizado em desacordo com distribuição regional do déficit e, para agravar, os programas habitacionais não têm atendido as faixas de renda mais baixa, destinando-se, em muito maior proporção, à parcela da população que menos tem necessidade dos recursos do FGTS. Com isso, os programas executados reforçam o caráter regressivo que caracteriza boa parte das políticas públicas no Brasil, aprofundando a desigualdade e, com isso, acumulando novas iniquidades.
- Esse fato não somente demonstra que a parcela da população que menos tem necessidade de utilização dos recursos subsidiados obtém a maior parte dos recursos, quanto que, às linhas de crédito voltadas para as famílias de mais baixa renda são restritas e tendem a se deslocar para as faixas de renda mais alta.
- Este fato, a par de demonstrar a inadmissível inversão representada pelo fato de que os recursos subsidiados ou de menor custo financeiro originários do FGTS acabam sendo apropriados pelas famílias menos necessitadas, se desdobra num corolário ainda mais grave, uma vez que, naqueles raros casos em que tem se conseguido promover o acesso das populações de menor renda aos financiamentos, muitas vezes estes beneficiários acabam sendo “deslocados” pelo poder aquisitivo das famílias de renda mais elevada, cuja capacidade de barganha os faz presa fácil para suas “ofertas”. E, não bastassem tais gravames, contribuem os critérios de análise de risco e as dificuldades de superá-las por parte das famílias de mais baixa renda, fazendo com que os menos necessitados se apropriem das “sobras” que invariavelmente se acumulam a cada ano em mãos do agente operador do FGTS, autorizando-o a “aceitar” tomadores de renda mais elevada, para que suas metas de aplicação possam ser cumpridas.
- O principal programa, com recursos do FGTS, é o Carta de Crédito Individual, com forte concentração na aquisição de imóvel usado (em valor global contratado) e no financiamento de material de construção (em número de contratos). Em ambos, um traço comum: a excessiva pulverização das aplicações e a sua desvinculação e, em certa medida, “descompromisso” com a promoção de soluções habitacionais subordinadas a uma política pública mais completa e articulada com os demais componentes (política urbana etc.). Mas, além disso, os financiamentos ao imóvel usado pouco contribuem para a ampliação da oferta e quase nada ajudam na “reorientação” dos investimentos praticados, deixando de gerar o impacto compatível e desejável, especialmente quando cotejado com o seu volume.
- As restrições que seguem prevalecendo no âmbito dos financiamentos ao setor público inviabilizam programas de urbanização, em particular os destinados à complementação da

infra-estrutura, uma vez que as intervenções nesse campo são típicas – senão exclusivas – do poder público.

- Os programas no âmbito da União não estão articulados com outros equivalentes nos planos estadual e municipal, gerando dispersão de recursos e sobreposição de iniciativas. A ausência de financiamento de mercado para as faixas de renda que têm capacidade de pagá-los pressiona os recursos subsidiados e o FGTS.
- Apesar da escassez de estudos aprofundados – e até mesmo de informações sistematizadas com origem em fontes confiáveis – que permitam o conhecimento e uma avaliação mais adequada das condições de funcionamento da administração pública na imensa maioria dos municípios brasileiros e de uma parcela significativa dos estados no que tange ao equacionamento dos problemas urbanos e, em particular, do enfrentamento das questões da moradia, é sabido que – de modo geral – esses entes não dispõem de estruturas especializadas dedicadas ao tratamento dessa matéria e, não raro, quando revelam algum grau mais adequado de dedicação organizacional e administrativa ao assunto, o fazem por intermédio de visões defasadas cristalizadas em pessoal pouco afeito aos desafios que precisam ser enfrentados, que acabam propondo encaminhamentos equivocados, quase sempre em desacordo com as necessidades da população e, mais das vezes, em flagrante desalinhamento com as premissas básicas da gestão urbana, com a legislação de controle do uso e ocupação e, com frequência, produzindo impactos urbanísticos e ambientais negativos.
- No âmbito dos Municípios de grande porte é comum a divisão de competências de quem lida com a questão habitacional e de quem cuida do planejamento territorial e controle do uso do solo gerando graves problemas de desarticulação, de desvinculação entre decisões de políticas setoriais e política territorial.
- As áreas metropolitanas, apesar de concentrarem grande parte da pobreza, das carências habitacionais e de problemas relativos ao desenvolvimento urbano no país não possuem uma articulação efetiva entre a instituição Estado e instituição Municípios que resultem em políticas conjuntas, metas e objetivos comuns de desenvolvimento e de enfrentamento das questões da metrópole.

Nas últimas duas décadas o SBPE vem apresentando queda significativa nas unidades contratadas refletindo diminuição continuada das disponibilidades ofertadas pela caderneta de poupança, decorrente da sua pouca atratividade e, ainda, da exagerada flexibilidade assegurada aos agentes captadores no tocante ao cumprimento das exigibilidades de aplicação e, isso não bastasse, associada ao seu caráter de aplicações revestidas – na prática – de liquidez diária, redundando em inadequação perante os retornos de longo prazo representados pelo crédito imobiliário que seria concedido na ponta oposta à da captação. Por outro lado, os fundos de investimento assumiram papel preponderante na disputa pela liquidez dos aplicadores, oferecendo garantias expressivas e maior remuneração, tornando a caderneta ainda menos atraente. Há pouco, algumas recentes medidas governamentais de estímulo ao funcionamento mais ativo do SBPE em direção ao crédito imobiliário e a perspectiva de que a remuneração das cadernetas possa se tornar mais atraente em função de previsíveis quedas por ocorrer na taxa de juros de referência, acabaram por resultar num crescimento das captações nesse ativo e num aumento visível nas operações de financiamento imobiliário.

Parte 2

2 – Política Nacional de Habitação

A nova Política Nacional de Habitação, de modo coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação como um direito do cidadão, com o **Estatuto da Cidade**, que submete a propriedade à função social e com as diretrizes que orientam o atual governo, baseadas na inclusão social, participação e gestão democrática, apresenta diferentes aspectos, que compostos e articulados entre si, constituem o conjunto de seus principais componentes. Compõem a Política Nacional de Habitação, o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional.

A política fundiária para a habitação, articulada à política urbana tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação. A política fundiária deverá estabelecer as bases para a implementação das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito dos municípios, capazes de viabilizar a implementação de programas habitacionais. É elemento básico desta política a implementação de instrumentos como os planos diretores municipais que garantam a função social da propriedade urbana e de instrumentos de regularização fundiária e de acesso a terra urbanizada, e a revisão da legislação urbanística e edilícia.

Outro componente importante contemplado pela Política Nacional de Habitação é a implementação de medidas voltadas à modernização da produção habitacional, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, por meio do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Entre os principais aspectos tratados por este Programa encontram-se a garantia da qualidade, produtividade e integração de sistemas na cadeia produtiva, o investimento em inovação, desenvolvimento tecnológico e modernização gerencial, e programas de formação e qualificação profissional e de segurança do trabalho.

Uma política de locação de imóveis é outro aspecto a ser definido na Política Nacional de Habitação. É necessário viabilizar mecanismos legais, institucionais e financeiros capazes de incentivar e dar segurança ao mercado de locação para disponibilizar parte do grande estoque ocioso de imóveis existentes nas cidades brasileiras.

A Política Nacional de Habitação tem ainda como um de seus principais compromissos, a proposição de medidas para o equacionamento dos problemas dos contratos de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, que sejam compatíveis com as condições de pagamento dos mutuários que se encontram nesta situação.

A política de desenvolvimento institucional e capacitação é componente essencial da PNH para viabilizar a implementação, de forma descentralizada, da política nacional de habitação, requerendo estruturação institucional de estados e municípios, a capacitação de agentes públicos sociais, técnicos e privados.

O sistema de informação, monitoramento e avaliação da área habitacional é também um componente de grande importância para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. São aspectos centrais deste componente o desenvolvimento de uma base de informações, monitoramento dos projetos e programas, a avaliação permanente dos programas e da política, de forma articulada aos demais temas da política de desenvolvimento urbano.

O presente documento apresenta de forma mais detalhada o Sistema Nacional de Habitação, que estabelece as bases do desenho institucional proposto e a articulação financeira da Política Nacional de Habitação, incluindo a criação dos subsistemas de habitação de interesse social e de mercado.

Quanto ao Plano Nacional de Habitação, a ser desenvolvido sob coordenação da Secretaria Municipal de Habitação, deverão ser estabelecidas metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e programas de provisão, de urbanização e de modernização da produção habitacional de âmbito nacional a serem implementados, definindo as prioridades regionais de intervenção e os critérios para a distribuição regional de recursos de acordo com perfil do déficit habitacional.

Em paralelo, estados e municípios deverão ser estimulados a desenvolverem seus planos habitacionais, articulados com os planos diretores, estabelecendo estratégias específicas para o equacionamento do déficit em nível local.

2.1 - Princípios

A nova Política Nacional de Habitação seguirá os seguintes princípios:

- **Moradia digna como direito e vetor de inclusão social** garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais;
- **Função social da propriedade urbana** buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a especulação e garantir acesso a terra urbanizada;
- **Questão Habitacional como uma Política de Estado**; poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;
- **Gestão democrática** com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- **Subordinação das ações em habitação à política urbana** de modo atrelado com as demais políticas sociais e ambientais.

2.2 - Objetivos Gerais

A Política Nacional de Habitação deve perseguir os seguintes objetivos básicos:

- **Universalizar o acesso à moradia digna** em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação levando-se em conta a disponibilidade de recursos e a capacidade operacional;
- **Implementar uma política de planejamento de cidades** destinando em seus planos diretores **imóveis desocupados e áreas infraestruturadas, adequadas para provisão de programas habitacionais de interesse social**; revertendo dessa forma a lógica de segregação social e espacial;
- **Enfrentar o problema habitacional de forma articulada** com as políticas fundiária, de saneamento e de transporte e em consonância com as diretrizes de política urbana;
- **Fortalecer o papel do Estado** na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- Concentrar esforços e canalizar, de forma articulada, **recursos não onerosos** dos três âmbitos de governo no enfrentamento dos problemas habitacionais;
- Promover o **atendimento à população de baixa renda**, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo;

- **Estimular o mercado** para atender as faixas de renda média evitando que existam faixas de renda desprovidas de financiamento;
- Buscar a **expansão do crédito habitacional**, ampliando fontes de recursos existentes e criando ambiente de mercado estável;
- **Facilitar e baratear o acesso a terra** urbanizada e ao mercado secundário de imóveis (preferencialmente os imóveis desocupados);
- Promover o **desenvolvimento tecnológico** na área da construção civil para reduzir custos;
- ampliar a **produtividade e melhorar a qualidade** do produto; e
- **Gerar empregos e renda dinamizando a economia** apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do PIB..

2.3 - Estratégias

A implementação de uma nova Política Nacional de Habitação é indispensável para atingir os objetivos traçados. A estratégia proposta parte do pressuposto que deve ser criado um Sistema Nacional de Habitação que possibilite uma ação articulada entre União, estados e municípios, de modo a evitar a dispersão de recursos e a fragmentação de programas e projetos, e que se promova a integração entre a política habitacional e as políticas de planejamento territorial e fundiária e saneamento, a ser coordenada pelo Ministério das Cidades.

São cinco os eixos estratégicos necessários para garantir a implantação da nova Política Nacional de Habitação - PNH:

- articulação entre as diferentes fontes de recursos
- fortalecimento institucional
- política fundiária para habitação
- modernização da produção habitacional
- Estruturação de linhas de financiamento

2.3.1 - Mobilização e articulação de recursos

Para mobilizar e articular os recursos necessários promover o atendimento à população de baixa renda, é necessário viabilizar fontes não onerosas, dos três níveis de governo, para garantir o subsídio, potencializar a utilização do FGTS e estimular o mercado no atendimento às faixas de renda média, expandindo o crédito habitacional e ampliando as fontes de recursos existentes. Para tanto, é necessário implementar as seguintes ações:

- Estruturar o **Sistema Nacional de Habitação** de forma a segregar o atendimento da habitação de interesse social e de habitação de mercado
 - **Viabilizar fontes** permanentes de recursos privados e públicos
 - Ampliar a destinação de recursos não onerosos para garantir o subsídio, a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e fundos estaduais e municipais;

- **Potencializar a utilização do FGTS** para o financiamento habitacional, focando sua aplicação na população de menor renda, onde está concentrado o déficit habitacional, com utilização de parcela de recursos para subsidiar famílias cujos rendimentos não lhes possibilita assumir integralmente os custos de um financiamento;
- **Compor recursos onerosos e não onerosos**, de modo a atingir a parcela da população de baixa renda que não são atendidas pelos programas financiados com recursos do FGTS.
- Estimular a poupança voltada para a habitação e implantar novos mecanismos de **captação de recursos** no mercado de capitais, desonerando o poder público do atendimento à classe média. Garantir segurança jurídica ao investidor;
- Articular fontes de recursos e produtos habitacionais de modo a oferecer um leque de alternativas de linhas de financiamento e de atendimento;
- Transferir recursos não onerosos na forma de transferência de renda (bolsa moradia) para atender a parcela de população sem capacidade alguma de arcar com os custos de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza.

2.3.2 - Fortalecimento institucional

A discrepância de organização institucional presente nas unidades da federação e entre municípios do país, coloca a necessidade de se direcionar ações e esforços na construção de instituições fortes e na capacitação dos agentes que implementarão a PNH, aspecto indispensável para a cooperação entre os três níveis de governo e para a interlocução com os agentes privados. Essas ações podem ser subdivididas em:

- **Organização e fortalecimento institucional no âmbito nacional:**
 - Fortalecer o Ministério das Cidades como órgão gestor da Política Nacional de Habitação;
 - Consolidar o Conselho Nacional das Cidades e o Comitê Técnico de Habitação como instância de pactuação entre o governo e a sociedade das principais diretrizes e ações relativas a política Nacional de Habitação;
 - Criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
 - Criar uma entidade de fiscalização e regulamentação do financiamento habitacional, dirigida a habitação de mercado e de interesse social;
 - Elaborar e implementar o Plano Nacional de Habitação;
 - Aprovar e implementar novo marco legal dando amparo jurídico à nova política nacional de habitação;
- **Organização e fortalecimento Institucional no âmbito estadual e municipal** por meio das seguintes ações:
 - Incentivar a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal buscando instituir mecanismos indutores de adesão ao Sistema Nacional de Habitação;
 - Estimular a criação, estruturação e/ou fortalecimento de órgãos específicos de formulação, implementação e coordenação das políticas estaduais e municipais de Habitação

- Estimular a criação de estrutura institucional de acordo com as peculiaridades locais, com o objetivo de articular as políticas setoriais e de desenvolvimento urbano
 - Estimular a criação de fundos e conselhos estaduais, regionais e municipais afetos às questões urbanas e habitacionais;
 - Apoiar a elaboração de planos diretores municipais com ênfase na aplicação dos instrumentos de reforma urbana em consonância com o Estatuto da Cidade;
 - Apoiar a elaboração de planos habitacionais compatíveis com os planos diretores municipais;
 - Apoiar a capacitação de técnicos e o desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pela política habitacional no âmbito estadual e municipal.
- **Organização e fortalecimento Institucional no âmbito do setor privado**
 - Formar rede de agentes financeiros cumprindo papéis diferenciados no Subsistema de Mercado: bancos múltiplos, companhias hipotecárias, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional;
 - Incentivar a constituição de agentes promotores privados;
 - Incentivar a constituição de agentes promotores públicos não estatais (cooperativas e associações de moradores) com a finalidade de organizar empreendimentos e reunir a demanda;
 - Capacitar agentes técnicos do setor privado e de organizações não governamentais.

2.3.3.- Política fundiária para a habitação

A política fundiária para a habitação (em articulação com o componente Planejamento Territorial e Política Fundiária da Política de Desenvolvimento Urbano) tem um papel estratégico na implementação da Política Nacional de Habitação. Para responder ao objetivo de viabilizar a provisão habitacional para a população de baixa renda em terras urbanas consolidadas, dotadas de infra-estrutura e bem localizadas em relação à oferta de empregos e oportunidades de desenvolvimento humano, a Política Nacional de Habitação propõe:

- a articulação com a política urbana, em particular com o planejamento territorial e política fundiária, centrados na adoção de instrumentos de manejo do solo urbano que incentivem a disponibilização de terra urbana consolidada por parte dos planos diretores municipais, leis de parcelamento do solo e legislação complementar
- a adoção de critérios e condicionantes para a transferência de recursos não onerosos e subsídios, à adoção por parte dos municípios dos componentes de política territorial acima mencionados
- a adoção de critérios de “inserção urbana” como diretrizes para a aprovação de projetos habitacionais destinados à população residente em zonas urbanas, evitando a implementação de conjuntos fora do perímetro urbano, em zonas rurais ou zonas de expansão urbana ainda não dotadas de infra-estrutura.

Por outro lado, para responder aos objetivos de urbanizar e **reconhecer os direitos de posse** dos assentamentos populares já existentes que apresentem condições ambientais, geotécnicas e de segurança de consolidação, por meio da implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas, a Política Nacional de Habitação contempla:

- investimentos necessários para urbanização, eliminação de risco e erradicação de deficiências sanitárias e de infra-estrutura nos assentamentos;
- articulação com a política nacional de regularização fundiária, viabilizando, em todas as intervenções de urbanização e consolidação de assentamentos precários, a plena regularização – urbanística, ambiental e jurídica do assentamento;
- estímulo à adoção pelos municípios de programas de regularização fundiária como componentes de suas políticas habitacionais e de planejamento territorial;
- articulação das ações e projetos de urbanização realizados no âmbito da PNH (subsistema de HIS) com os componentes de planejamento territorial e política fundiária, de forma a garantir sua inserção urbana plena e sustentabilidade no tempo.
- garantir que sejam reconhecidos os direitos de posse, por meio de títulos de concessão especial e demais formas previstas na legislação, para fins de financiamento pelas agências de crédito.

2.3.4 - Modernização da produção habitacional

Para atingir o objetivo de elevar o padrão de qualidade e produtividade na construção civil e, por consequência a redução de custos, a Política Nacional de Habitação deve buscar:

- estimular a inovação e o fortalecimento e ampliação da rede laboratorial e de prestação de serviços, bem como a aperfeiçoamento da estrutura institucional para a aprovação de produtos e componentes inovadores;
- estimular a implementação de programas evolutivos de aperfeiçoamento da qualidade e aumento da produtividade por parte da construção civil;
- incentivar a elaboração, revisão e adoção de normas técnicas e indicadores de qualidade, considerando, igualmente, a lógica de subsistemas integrados e a necessidade de flexibilização para adoção de novos métodos construtivos;
- ampliar o uso de produtos e serviços em conformidade com as normas técnicas;
- apoiar medidas de racionalização da estrutura tributária da cadeia produtiva da construção civil de modo a compatibilizá-la à lógica de subsistemas construtivos e a um regime de tributação que evite a incidência em cascata;
- estimular uma integração maior da cadeia produtiva, centrado no produto final, com vistas a uma elevação da competitividade sistêmica da cadeia produtiva com impactos diretos sobre a produção habitacional e produção em escala – sistemas inovadores, de melhor qualidade, com elevação de produtividade e maior eficiência no repasse dos ganhos de produtividade ao preço final da moradia;
- especialização da mão-de-obra vinculada ao segmento formal e para o segmento da construção auto-gerida a profissionalização do “empreendedor de moradias”, capacitação de pequenos e médios empreendedores prestadores de serviços, além da capacitação da mão-de-obra associada ao segmento varejista e aplicadores, visando uma racionalização e conformidade dos produtos utilizados na construção auto-gerida;
- estimular a adoção de medidas que ampliem a segurança e qualificação do trabalhador da indústria da construção;
- estimular a adoção de procedimentos desburocratizados de aprovação de projetos;
- apoiar à autogestão na produção de moradias, evidenciando um esforço na direção da industrialização, redução do desperdício com impacto direto no meio ambiente e a capacitação profissional para a operação e gestão de obras.

2.3.5 - Estruturação de linhas de financiamento

A nova PNH deverá estabelecer linhas de financiamento habitacional, composta por recursos oriundos das diferentes fontes presentes no Sistema Nacional de Habitação, capazes de contemplar o amplo conjunto dos segmentos sociais onde exista demanda por moradia. Buscar-se-á evitar, assim, a existência de faixas de renda não atendidas, o que torna necessário estabelecer um contínuo entre as soluções oferecidas no subsistema de HIS e de Mercado. Evidentemente, a ampliação do atendimento nas faixas de baixa renda, onde o déficit quantitativo e qualitativo se concentra, deve ser prioritária, requerendo linhas de financiamento subsidiadas.

As linhas de financiamento devem ser específicas para cada tipo de problema habitacional e reguladas de acordo com as características da demanda e do custo dos recursos investidos.

Considerando que o país apresenta uma significativa diversidade regional, tanto em relação aos custos de produção da moradia como em relação os rendimentos e orçamentos da população demandatária é necessário criar faixas de atendimento que não sejam estabelecidas de forma genérica por nível de renda expresso em salários mínimos mas que esteja estabelecida de acordo com a capacidade de pagamento dos beneficiários em relação aos custos dos financiamentos fornecidos pelas diferentes fontes.

3 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O Sistema Nacional de Habitação compõe-se de dois subsistemas distintos: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado. Não cabe no desenho do novo Sistema apresentado, a definição de uma linha de corte rígida, para distinguir com rigorosa nitidez as fronteiras entre os potenciais beneficiários e/ou “clientes” do atendimento por um ou outro dentre os dois subsistemas.

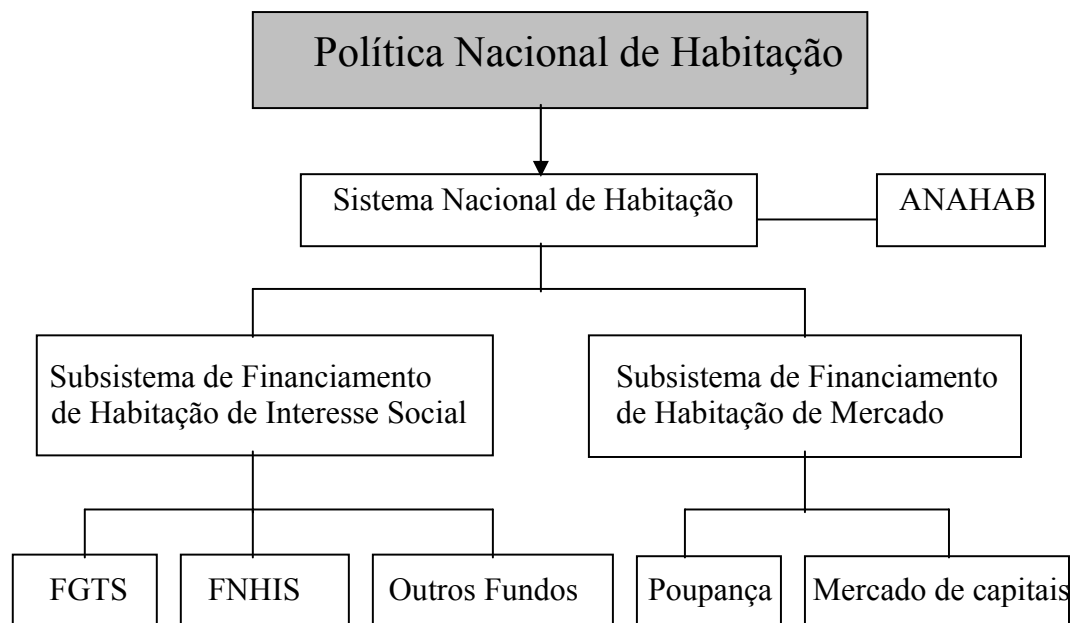
As famílias de até 3 SM e de 3 até 5 SM serão objeto de atendimento por programas específicos com o uso dos instrumentos proporcionados pelo Sistema de Habitação de Interesse Social. Da mesma forma que as faixas de Renda de 5 até 10 SM e acima de 10 SM deverão obter acesso através dos instrumentos de mercado. Em ambos sistemas deverão ser levados em conta as diferenças regionais e o perfil da demanda.

Nesta perspectiva e para alcançar o objetivo de universalização proposto pela Política Nacional de Habitação é importante que não haja lacuna de atendimento entre os dois subsistemas, que resultaria em parcela da população desprovida de alternativas habitacionais. Caberá ao Ministério das Cidades definir critérios que orientem a definição dos limites entre os dois subsistemas e a periodicidade de sua revisão.

Sob o aspecto das fontes e da destinação de recursos, os dois sistemas mantêm nítida segmentação. As fontes de recursos para o Subsistema de Mercado estão baseadas na captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de capitais dos títulos securitizados lastreados em recebíveis imobiliários, e outras modalidades, enquanto o Subsistema de HIS será movimentado por recursos do FGTS e do FNHIS e, ainda, os provenientes de outros fundos como o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), cabendo assinalar que, nestes dois últimos casos, se está falando de fundos “datados”, com prazo de extinção da sua existência já previamente estabelecidos, mas cuja relevância no momento atual não pode ser ignorada, especialmente em face da grande escassez de recursos que precisarão ser orientados para a cobertura de subsídios, perante as pesadas restrições fiscais hoje preponderantes e diante da imensa quantidade de

famílias cujo atendimento somente será viabilizado com a destinação de um grande volume de recursos subsidiados.

3.1 - Desenho institucional do Sistema Nacional de Habitação



O Sistema Nacional de Habitação será composto pelos seguintes órgãos com atribuições específicas e complementares:

3.1.1. - Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, que deve ser articulada com a política nacional de desenvolvimento urbano e com as políticas ambientais e de inclusão social. Em específico, caberá ao Ministério:

I – definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação;

II – elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação;

III – elaborar critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação incluindo a política de subsídios

IV – coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação;

V – orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;

VI- oferecer subsídios técnicos à criação de fundos e respectivos conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com o objetivo de incentivá-los a aderirem ao SNHIS;

VII – firmar termos de adesão ao SNHIS com Estados e Municípios;

VIII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNH, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios.

IX – gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ouvido o Conselho do fundo

3.1.2 - Conselho Nacional das Cidades

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

I – propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da política;

II - subsidiar o Ministério das Cidades na elaboração da Política e do Plano Nacional de Habitação;

IV – acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Habitação;

V – recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

3.1.3 - Ao Conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observada a Política e o Plano Nacional de Habitação;

II– aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III – deliberar sobre as contas do FNHIS.

3.1.4 - Ao Conselho Curador do FGTS caberá:

I – aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de subsídio, de acordo com a política definida pela ministério e respeitando a sustentabilidade do recursos do FGTS;

II – o CCFGTS apreciará as alterações a serem propostas pelo Ministério das Cidades e dará diretrizes ao agente operador para a adequação dos atuais programas do Fundo às diretrizes da Política nacional de habitação;

III – viabilizar fontes estáveis de recursos para a realização da política de HIS.

A implementação da Política Nacional de Habitação e dos programas definidos pelo Ministério das Cidades conduz de forma muito clara e necessidade de interlocução do Ministério das Cidades com outros Conselhos para estabelecer e regular as interfaces relacionadas com aspectos financeiros e de gestão do SNH.

3.1.5 Demais Conselhos

Além do CCFGTS, outros conselhos também se relacionam com o SNH, deliberando sobre os recursos que serão destinados a habitação, como, o Conselho do Fundo de Apoio ao

Desenvolvimento Social – FAZ, o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e o Conselho Curador do Fundo de Amparo ao Trabalhador –FAT.

3.1.6 - Agência Nacional de Regulação do Financiamento Habitacional – ANAHAB

Ao delegar ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Monetário Nacional a regulação dos assuntos relacionados ao financiamento no âmbito do SFH - Sistema Financeiro da Habitação, o Governo acabou por divorciar a política de habitação do funcionamento do sistema, subordinando as atividades deste último quase que exclusivamente aos ditames da política monetária. É necessário introduzir uma nova legislação que permita subtrair destas instituições as competências atinentes ao sistema para alocá-las em uma instância independente, subordinada às diretrizes da política nacional de habitação, sem contudo, ferir as regras do Sistema Financeiro e da política macroeconômica definida pelo governo.

A ANAHAB poderá se constituir nesse organismo para fiscalizar e regular o financiamento habitacional, onde serão abrigadas as funções de órgão especializado de modo a contribuir para viabilizar a Política Nacional de Habitação, por meio do estímulo e difusão do crédito habitacional e da política de subsídios. Sua missão precípua será dar segurança ao cumprimento das metas estabelecidas pelo governo federal e sua operacionalização em consonância com a política nacional de habitação.

No Subsistema de Interesse Social, além das funções próprias do financiamento, a agência deverá normalizar e fiscalizar a concessão de subsídios, as estruturas organizadas para este fim, além do credenciamento e fiscalização do funcionamento dos agentes envolvidos.

De modo especial, também deverá dedicar-se a eleger as modalidades de captação de recursos no mercado e seu direcionamento, regulando todo e qualquer tipo de captação de recursos junto ao público, inclusive autofinanciamentos promovidos por incorporadoras e cooperativas. Caberá, ainda, o papel de definir as condições de concessão do crédito e as garantias admissíveis.

Essa função deverá estar claramente definida em lei, de forma a evitar que os contratos dela resultantes acabem implicando em conflito com o equilíbrio necessário ao agente financeiro na relação entre as responsabilidades com o passivo constituído na captação dos recursos e o fluxo de retorno do financiamento concedido.

Um organismo regulador do crédito habitacional, constituído na forma de Agencia Reguladora ou através de outra personalidade jurídica, com independência suficiente para cumprir as metas de governo e impor-se aos agentes, será essencial para o êxito da política.

3.1.7 - Agente operador – Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal continuará desempenhando o papel de agente operador do FGTS, na medida em que essa instituição seguirá sendo incumbida de promover a totalidade das operações designadas no orçamento programa do FGTS para a realização dos objetivos e metas da nova política.

A CAIXA irá assumir o papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e atuará como instituição depositária implementando a aplicação dos recursos do FNHIS e na realização

das transferências “fundo a fundo”. Para tanto, definirá os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;

Como um dos agentes financeiros do Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Caixa desempenhará o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente os provenientes do FGTS). No processo de concessão do crédito deverá ser respeitada a Política Nacional de Habitação, de modo a garantir recursos para as faixas de renda, programas e modalidades para demanda prioritárias, evitando-se distorções no processo de operacionalização do financiamento existente hoje.

3.1.8 - Agentes Financeiros, promotores e técnicos

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

Os agentes financeiros, promotores e técnicos poderão ser estatais, públicos não estatais ou privados e poderão atuar em ambos os subsistemas (embora seja plausível sua especialização conforme a natureza e os objetivos de cada um). Os agentes financeiros poderão operar na concessão e administração de créditos e subsídios em adição ao papel atribuído atualmente à Caixa Econômica Federal, com maior capilaridade e menor custo.

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

3.1.9 - Outros agentes

Além destes órgãos e entidades, fazem parte ainda do Sistema Nacional de Habitação outros agentes que devem atuar, segundo suas características específicas, em cada subsistema.

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

No Subsistema de Habitação de Mercado: Bancos Múltiplos, Companhias Hipotecárias e entidades repassadoras, Companhias Securitizadoras, Cooperativas de Crédito Habitacional e Consórcios Habitacionais.

3.2.- Subsistema de Habitação de Interesse Social - SHIS

O **subsistema de habitação de interesse social** tem como referência o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. O projeto de Lei 2710/92, que trata da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, por meio da subemenda substitutiva global que foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior em 19/05/2004, encontra-se no plenário para aprovação.

O SHIS centraliza todos os planos e programas e projetos destinados à Habitação de Interesse Social coordenados pela Secretaria Nacional de Habitação e tem como objetivo principal garantir o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país. Os planos, programas e projetos a serem executados deverão perseguir estratégias e soluções de atendimento que consigam promover prioritariamente o acesso das famílias de renda de até 3 SM e de 3 até 5 SM de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda.

O SHIS irá criar duas linhas de financiamento: uma para provisão e reabilitação de imóveis usados e outra para urbanização de assentamentos precários. A linha de financiamento de urbanização de assentamentos precários deverá contemplar: urbanização; melhorias habitacionais; regularização fundiária e produção de unidades para relocação de domicílios de famílias beneficiadas.

O Ministério das Cidades deverá estabelecer linhas de financiamento e programas que serão detalhados e implementados localmente, decorrentes de processos locais e estaduais de planejamento, inscritos e consolidados em planos municipais e estaduais de habitação de interesse social, respeitando-se as peculiaridades de estados e municípios, de forma que a execução da política seja descentralizada, promovida pela cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

O controle social será exercido por meio de conselhos, fóruns e demais instâncias de participação nos processos de planejamento e homologação das iniciativas afetas à PNH;

Os mecanismos de atendimento precisarão contemplar a constituição de um sistema de subsídios financeiros capaz de suportar, durante um longo período de tempo, uma crescente demanda por recursos não onerosos. No modelo proposto para o SHIS, o subsídio deve ser inversamente proporcional à capacidade aquisitiva de cada família, sublinhando a importância do papel atribuído às políticas públicas voltadas para o resgate da cidadania. A articulação entre a destinação de recursos onerosos e não onerosos, dentro de um subsistema de financiamento operado por intermédio de fundos públicos interligados constitui a base da “institucionalidade” da *nova* Política Nacional de Habitação. A exigência de contrapartida por parte dos Estados e Municípios constituirá o principal instrumento de estímulo à descentralização das políticas públicas de habitação.

Integram o Subsistema de Habitação de Interesse Social, além das entidades nacionais que integram o Sistema Nacional de Habitação, como o Ministério de Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, as entidades estaduais e municipais e os agentes promotores, financeiros e técnicos estatais, públicos e privados, cujas competências estão especificadas mais a frente.

O SHIS tem como instrumento fundamental o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS**, que deverá centralizar todos os recursos disponíveis para a oferta de moradias de baixa renda.

Para possibilitar a adoção de regras homogêneas de financiamento e subsídio, o FNHIS será incumbido de receber a totalidade de recursos destinados à habitação de interesse social e de redistribuí-los para os fundos estaduais e municipais de habitação. O FNHIS Será, dessa maneira, de suma importância o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para a organização do Sub-Sistema de Habitação de Interesse Social e para afinar as ações nos três níveis de governo.

O SNHIS será constituído pelos seguintes recursos onerosos e não onerosos :

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho deliberativo;

- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador ;
- Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

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

3.2.1 - Entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Interesse Social

Além das entidades nacionais que integram o Sistema Nacional de Habitação, como o Ministério de Cidades, Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, cujas atribuições foram definidas no item 2.1, integram ainda o Subsistema de Habitação de Interesse Social, entidades estaduais e municipais e agentes promotores, financeiros e técnicos estatais, públicos e privados, cujas competências estão abaixo especificadas.

Secretarias Estaduais, do Distrito federal e Municipais de Habitação

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

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

Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito federal

Os Conselhos serão as principais ferramentas para se garantir a participação abrangente e integrada da sociedade na construção e no funcionamento do SHN, pois eles deverão debater e aprovar as políticas estaduais e municipais, assim como os Planos Habitacionais e as prioridades na aplicação dos recursos. O controle social por eles viabilizado será essencial para a democratização das decisões e deverá representar o principal instrumento para se assegurar a continuidade da política habitacional cujos programas e projetos habitacionais são de longa maturação e exigem continuidade das intervenções.

A princípio, todos os municípios integrantes do SNH deverão ter Conselhos, embora dada a diversidade presente da federação, esta regra poderá ser flexibilizada, a critério do Conselho

Nacional de Cidades. Neste caso, o exercício das suas atribuições poderá caber ao Conselho Estadual ou a instâncias de caráter regional, como consórcios ou outros instrumentos de articulação intermunicipal.

Conselhos Gestores dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito federal

Cada Fundo, por força de lei, constituirá seu conselho gestor, que deve preferencialmente coincidir com o Conselho Estadual e Municipal acima especificado. Terá competências para administrar os recursos, definir prioridades e programas de atuação em consonância com as decisões da Política Nacional de Habitação e com os planos habitacionais.

Agentes financeiros

A ampliação da gama de agentes financeiros habilitados a participar do Subsistema de Habitação de Interesse Social vai facilitar e baratear o acesso ao financiamento para a demanda prioritária, de baixa renda. Ampliando a ação da Caixa Econômica Federal, deverão garantir maior capilaridade e menor custo nas operações de concessão e administração de créditos e subsídios.

Agentes promotores

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

Estes agentes terão suas atividades voltadas para a organização da demanda, a identificação de áreas para empreendimento de moradia, a elaboração de projetos, a execução das construções. Para captar recursos junto ao SNH, os agentes promotores terão de compatibilizar os projetos com os Planos de Habitação.

Agentes Técnicos

Os agentes técnicos, entidades privadas e organizações não governamentais, exercerá papel relevante um adequado equacionamento da questão. Prestarão serviços nas diferentes áreas relacionadas à questão da habitação garantindo assessoria para os agentes promotores ou diretamente para a população, em programas públicos.

3.2.2 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS

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

Além disso, propõe-se a possibilidade de constituição, com recursos do FGTS, de uma Carteira de Investimentos e Participação, que aplicaria seu patrimônio em operações imobiliárias rentáveis de mercado, gerando um excedente a ser destinado ao FNHIS, conforme proposta detalhada em anexo.

Os recursos do FNHIS terão como destino à concessão de aval, subsídios e equalização de taxas de juros e serão utilizados num mix com os recursos provenientes do FGTS, dos fundos estaduais e municipais, objetivando, por um lado, ampliar os investimentos e por outro, atender a população que normalmente não poderia ser contemplada pelos programas de aplicação do FGTS.

No Subsistema de Habitação de Interesse Social pretende-se contar com a operação de vertentes paralelas de provisão de financiamentos, cada qual associada a uma fonte específica de recursos, como a seguir se descreve.

FGTS – Destinados aos vários programas patrocinados por esse fundo, mediante a concessão de:

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

Tendo em conta todas as alternativas acima mencionadas – bem como admitindo a possibilidade de outras combinações – o CCFGTS deliberará a partir de diretrizes propostas pela Política Nacional de Habitação, devidamente aprovadas pelo Conselho Nacional das Cidades, e estabelecerá, no âmbito dos orçamentos programas de aplicações anuais e plurianuais do Fundo, os montantes de recursos que serão endereçados a quê finalidades e combinações de destino.

FNHIS – Destinados a três faixas de cobertura de necessidades:

- Concessão de benefícios a famílias pobres (na linha ou abaixo da linha de pobreza), sem capacidade de assumir compromissos de pagamento (mesmo que fortemente subsidiados), proporcionando-lhes ainda assim – por intermédio deste mecanismo de transferência de renda – o acesso à locação de moradias minimamente compatíveis com as suas necessidades (permitindo o pagamento dos custos dos aluguéis e dos serviços condominiais e tributários quando incidentes);
- Financiamentos a fundo perdido tendo como beneficiários finais os agentes promotores públicos - prefeituras e/ou empresas públicas locais – para a realização

de projetos de urbanização de áreas degradadas, a regularização da posse estabelecida sobre essas glebas etc.;

- Financiamentos fortemente subsidiados, bancados com recursos exclusivamente provenientes do próprio fundo e/ou em combinação – mix, com recursos originários de outras fontes, notadamente as supra citadas do FGTS, FDS e FAR e os recursos de fundos equivalentes constituídos por estados e municípios, direcionados para o atendimento a famílias muito pobres – com mínima capacidade de arcarem com amortização de financiamentos – de modo a se promover o equacionamento de estratégias familiares voltadas para a aquisição de soluções habitacionais representadas por imóveis novos e/ou para a cobertura de investimentos na melhoria e ampliação de moradias próprias de baixa qualidade e tamanho e, ainda, para a promoção de outras linhas de atendimento a serem propostas a partir de diagnósticos e verificações de viabilidade refletidas pelo Plano Nacional de Habitação.

OUTROS FUNDOS – FDS, FAR – Destinados a:

- Cobertura de programas já existentes (caso do PAR) ou a programas recém-lançados (caso do crédito solidário voltado para o apoio às cooperativas habitacionais), com origem no FAR (primeiro caso) e no FDS (no segundo caso), a serem mantidos até o esgotamento das disponibilidades finitas e não renováveis alocadas a esses fundos. Eventualmente, os recursos assim definidos poderão ser aplicados em combinação com os provenientes das outras fontes acima mencionadas, compondo novas soluções de subsídios, modeladas com o intuito de atingir faixas de renda e de necessidades não adequadamente contempladas pelo seus critérios originais.

Formas de destinação dos recursos do FNHIS

Os recursos alocados ao Fundo Nacional de Financiamento a HIS poderão ser utilizados:

- através da realização de transferências “fundo a fundo”, com o propósito de alimentar os fundos estaduais e municipais de financiamento a habitação de interesse social em programas compatíveis com as diretrizes nacionais;
- para apoiar, em determinadas circunstâncias previstas na Política Nacional de Habitação, as ações de agentes promotores públicos estatais e não estatais;
- em direção a programas e projetos realizados em estados e municípios que não dispõem de fundos assemelhados, mas cujos agentes promotores (públicos e não estatais de interesse público) equacionarem alternativas de solução compatíveis com as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Habitação e pelos conselhos gestores e demais instâncias envolvidas no delineamento e normalização da sua execução;
- na composição de um mix de recursos com o FGTS para fomentar programas habitacionais de caráter nacional.

Nada impede que as transferências fundo a fundo de recursos não onerosos aconteçam alimentando programas públicos de combate ao déficit qualitativo, atendendo, por conseguinte, as parcelas da população mais necessitada – sem impedir, portanto, que o subsistema opere. O acesso ao crédito pelo setor público aos recursos onerosos como os provenientes do FGTS, gerando endividamento, depende da superação dos constrangimentos atuais, cabendo ao Ministério das Cidades e demais agentes interessados na questão a condução das ações destinadas à sua superação. Cabe assinalar que, em muitos casos, os limites de endividamento de estados e municípios já estão exauridos independentemente das metas de política fiscal, quer por

força de renegociações realizadas com a União (notadamente estados e capitais). Em outros casos, há os embargos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aqui, a elevação dos limites de endividamento depende do crescimento das receitas tributárias e, portanto, de uma combinação de fatores (crescimento da atividade econômica geradora de tributos locais e estaduais, elevação da carga tributária etc.). Além disso, há que se considerar a necessidade de serem revistos os critérios que consideram como elevação do endividamento os empréstimos tomados por COHABs (por exemplo) para a produção e comercialização de imóveis, uma vez que o tomador final (família beneficiária) é privado, a ele sendo transferida a dívida resultante da realização do empreendimento.

Aplicações dos recursos do FNHIS

Buscando responder o objetivo de viabilizar o acesso à moradia e contemplar com diferentes soluções o conjunto de segmentos sociais, as aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social articulados à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor ou no caso de municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente. Os recursos serão aplicados para:

- I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais e aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais;
- III – urbanização de assentamentos, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;

Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal

Os fundos estaduais de moradia constituir-se-ão o principal pilar de uma política de descentralização dos recursos e de planejamento das ações de erradicação do déficit habitacional sendo sua instituição necessária para a adesão ao sistema. O alicerce financeiro dos fundos estaduais serão constituídos por recursos originários do FNHIS e por recursos previstos no orçamento da unidades da federação.

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

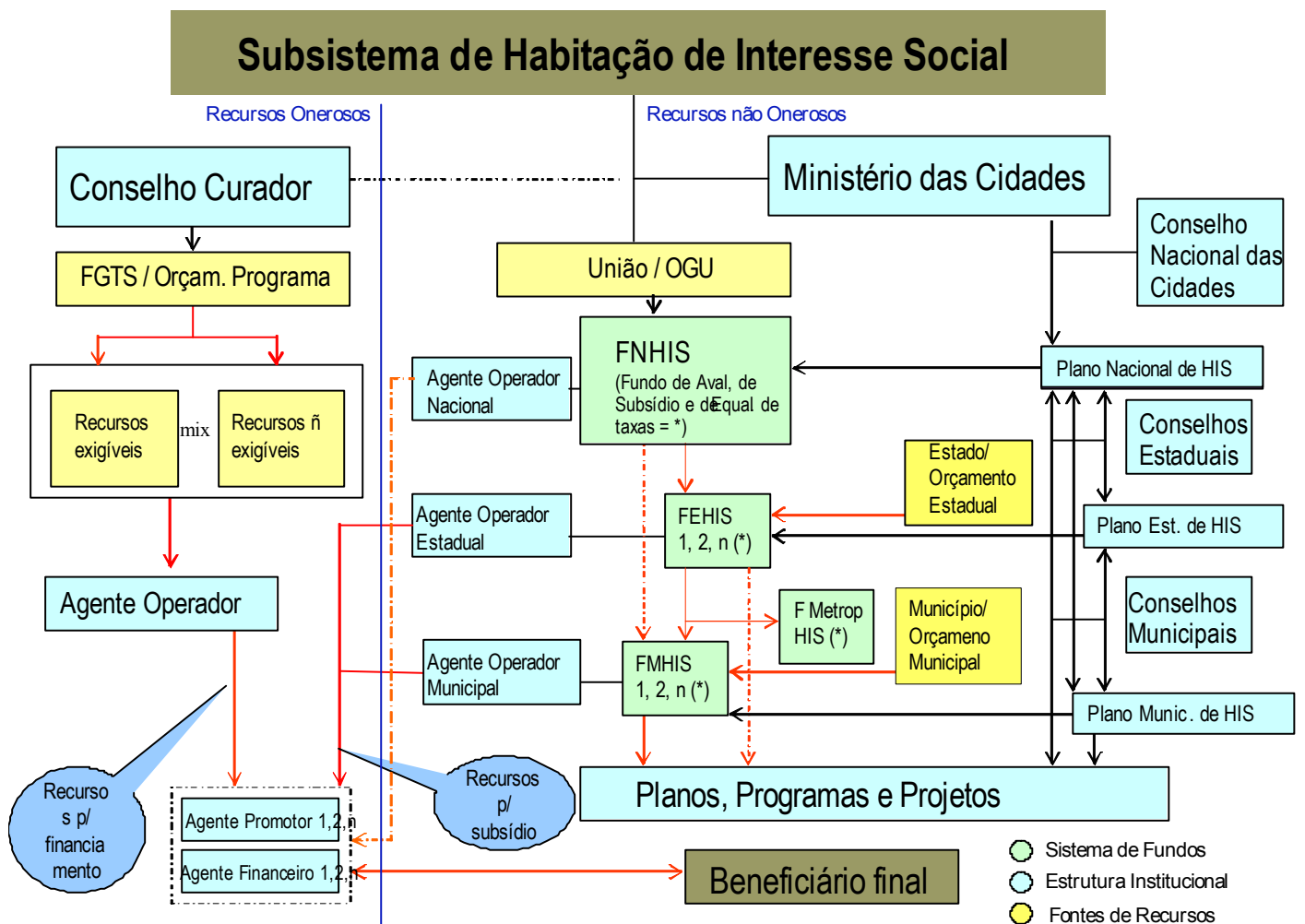
Os fundos municipais receberão repasses do fundo estadual e recursos do orçamento do município. Por meio de seu conselho, definirá as prioridades e os programas a serem adotados , seguindo as diretrizes do Plano Municipal de Habitação.

Em síntese as fontes de recursos dos fundos estaduais e municipais são as seguintes:

- transferências realizadas pelos respectivos fundos nacionais e estaduais,

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

3.2.3 - Fluxo operacional e estrutura institucional do Subsistema de Habitação de Interesse Social



Nota explicativa do fluxograma do Subsistema de Habitação de Interesse Social

1. Fontes de recursos (amarelo no fluxograma) e sistema de fundos (verde no fluxograma)

Os recursos disponibilizados ao Subsistema de Habitação de Interesse Social, oriundos da esfera federal, estarão subdivididos em onerosos (aqueles disponibilizados pelo Conselho Curador do FGTS para contratações na área de habitação) e não onerosos, representados por repasses provenientes do Orçamento da União

Os recursos destinados ao subsídio serão alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. O FNHIS, além de se responsabilizar pela gestão e implementação da política de subsídios em articulação com as diretrizes e definições da Política Nacional de Habitação, será o instrumento do governo federal para induzir os Estados e Municípios a constituírem fundos com a mesma destinação.

O Ministério das Cidades, ouvido o Conselho das Cidades estabelecerá o orçamento anual de acordo com linhas de transferência de recursos, os valores unitários regionais e os critérios de contrapartida de estados e municípios. Estes serão observados para acessarem os recursos do FNHIS ampliando os recursos disponíveis para a oferta de subsídios.

Os recursos do FNHIS serão transferidos para os Fundos Estaduais de Habitação de Interesse Social – FEHIS e destes para os Fundos Municipais ou diretamente do Fundo Nacional para os Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social – FMHIS nos casos de ausência do Fundo Estadual, após a integralização da contrapartida local.

Os recursos do sistema de fundos estarão distribuídos em três subcontas: subsídio direto, representado pela assunção de parcela do valor do imóvel na origem da operação; equalização de juros, representada pela equalização de juros do financiamento e fundo de aval, para agregar garantia ao agente financeiro.

Os recursos onerosos, destinados ao financiamento, permanecerão no Agente Operador do FGTS, a Caixa Econômica Federal, e estarão disponíveis para operações de crédito mediadas por agentes que se habilitarem junto aos fundos para acessar os recursos destinados ao subsídio. Abre-se, assim, a possibilidade para que vários agentes financeiros operem no sistema, regulados pela Agência ANAHAB e submetidos às diretrizes e metas da Política Nacional de Habitação sem a liberdade contudo, de alterá-las ou de redirecioná-las.

2. Estrutura Institucional/Organizacional (azul no fluxograma).

O órgão central do novo sistema será o Ministério das Cidades, que elaborará a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, segundo as diretrizes do Conselho Nacional das Cidades.

O Plano Nacional de Habitação deverá estabelecer metas, prioridades de atendimento, distribuição de recursos e diretrizes de ação em âmbito nacional e as diretrizes para a elaboração dos Planos Estaduais e/ou Municipais de Habitação de Interesse Social. Deverá ainda, estabelecer regras gerais para cada linha de transferência de recursos e as condições e critérios de acesso dos Estados e Municípios aos recursos do FNHIS, que sempre implicará em algum grau de contrapartida.

Para acessar os recursos do FNHIS os Estados e Municípios assinarão um termo de adesão ao Sistema, terão constituído um Fundo de HIS (FEHIS e FMHIS) com respectivos Conselhos e deverão dispor de um órgão/setor responsável que se encarregará da execução dos programas e projetos locais.

Estarão apoiados nos planos estaduais e municipais elaborados pelas respectivas Secretarias de Habitação (ou órgão responsável equivalente), observando diretrizes nacionais, seguindo diretrizes locais determinadas por Conselhos Estaduais e Municipais. Tomarão como base as regras da cada linha de transferência no âmbito federal para a elaboração de programas locais que buscarão atender as especificidades regionais.

A exemplo da esfera federal, que contará com a Caixa Econômica Federal como Agente Operador do FNHIS, os Estados e Municípios deverão compor órgão para este fim que poderá ser uma Instituição Financeira a eles vinculados, Companhia da área de habitação ou outro órgão da administração indireta com atribuição específica.

Na ausência de estrutura estadual, o FNHIS poderá se relacionar diretamente com os FMHIS. Na ausência destes, o FNHIS agirá diretamente junto à população alvo através de Agente Financeiro e Promotor habilitado a operar com recursos do FGTS.

3. Fluxo Operacional

A premissa básica do modelo consiste em assegurar condições estruturais para o financiamento maciço continuado e sustentável de unidades habitacionais para pessoas físicas ou de intervenções urbanas mediante empréstimo para estados e municípios, associada a uma política de subsídios capaz de garantir o acesso à população pobre.

Os financiamentos para pessoas físicas poderão ocorrer diretamente, com a intermediação de cooperativas e associações, ou mediante o desligamento de empreendimentos produzidos por pessoas jurídicas, de acordo com os programas estabelecidos, por meio, inclusive do estabelecimento de modalidades de acesso diferenciadas da transferência da propriedade como, por exemplo, do arrendamento, da cessão de uso, da locação social, etc.

Os Agentes Financeiros e Promotores do sistema, deverão habilitar-se junto ao Agente Operador da instância local (Estado ou Município) e, de acordo com as regras estabelecidas, acessar os recursos destinados ao subsídio, equalização de juros e aval.

Uma vez habilitados pelos Operadores locais, tais agentes estarão aptos a buscar, junto ao FGTS (Agente Operador Caixa), os recursos para a cobertura da parcela financiável. Serão os diversos Agentes Financeiros, entre eles a Caixa, os responsáveis pela concessão e administração do financiamento e a conseqüente concessão do subsídio, seja para pessoa jurídica, pessoa física ou setor público.

3.3 - SUBSISTEMA DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO DE MERCADO

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

Nesta perspectiva, o Subsistema de Habitação de Mercado objetiva reorganizar o mercado privado de habitação, tanto ampliando as formas de captação de recursos, como estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender parcelas importantes da população que hoje está sendo atendida por recursos públicos.

Ao novo modelo deverá vincular-se a implantação de uma nova estrutura de governo que assuma a responsabilidade e as tarefas de fiscalização e de regulação do setor que irá incentivar a geração do crédito habitacional através de agentes que tenham por objetivo principal a atuação do mercado.

Para tanto a base do novo modelo resultará da fusão dos atuais SFI – Sistema Financeiro Imobiliário e SFH – Sistema Financeiro da Habitação – SFH, em particular o SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. A expansão do crédito habitacional estará subordinada à implantação de modalidades de captação de recursos mais eficientes que o atual sistema de poupança.

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

Como estratégia de implementação do novo sistema para levantar recursos junto ao mercado de capitais é necessário proporcionar a competitividade aos Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRIs (títulos de crédito destinados às operações de mercados secundários, de livre circulação e lastreados em créditos imobiliários, que compõem o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI) diante das taxas oferecidas pelo mercado, em especial aos investidores institucionais. O Subsistema contará com um Fundo de Liquidez desses CRIs, destinado a assegurar a recompra desses papéis junto aos investidores privados. Os bancos poderão financiar diretamente a produção através de incorporadores e construtora ou diretamente às pessoas físicas.

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

Os bancos e as Companhias Hipotecárias, por sua vez, poderão negociar seus créditos com Companhias Securitizadoras as quais, com lastro nos créditos adquiridos, emitirão CRI's a serem adquiridos pelos Bancos e por investidores institucionais e privados.

Outra questão importante que será objeto do Subsistema de Habitação de Mercado é a revisão da carga tributária incidente no mercado secundário.

Além disso, para ampliar o investimento privado e reduzir o custo do financiamento de mercado, as medidas traduzidas no projeto de Lei 3065/04, irá permitir: o aperfeiçoamento do instituto do patrimônio de afetação; a obrigatoriedade do pagamento do incontroverso; a inserção no Código Civil da modalidade de alienação fiduciária como garantia de operações no âmbito do SFI e a aceleração na dedução do FCVS no cálculo do direcionamento de recursos ao financiamento habitacional pelas entidades do SBPE.

3.3.1- Entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Mercado

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

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

Bancos Múltiplos

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

Companhias Hipotecárias e entidades repassadoras

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

Companhias Securitizadoras

A estas companhias caberá a aquisição de créditos habitacionais, emissão de CRI's a eles lastreados e administração dos contratos adquiridos e à colocação dos certificados no mercado. Terão papel estratégico no novo modelo, pois representarão a capacidade de integrar o sistema ao mercado de capitais, ampliando, dessa forma, os recursos disponíveis para o financiamento. O governo deverá patrocinar a desoneração de custos fiscais e tributários, como instrumento de estímulo ao fomento do mercado secundário. As receitas tributárias originárias da produção ampliada serão significativamente maiores que as hoje obtidas com a carga incidente sobre os níveis (sabidamente limitados) de atividade do mercado imobiliário, fazendo com que os acréscimos de dinamismo proporcionados pelas novas modalidades de captação de recursos para o financiamento mais do que compensem as desonerações tributárias introduzidas como estímulo.

Cooperativas de Crédito Habitacional

As CCH poderão reunir cooperados, captar recursos para a produção de empreendimentos e conceder financiamentos, com destaque para o fornecimento de créditos voltados à aquisição de materiais de construção. Poderão ainda dispor da modalidade de financiamento coletivo e, com isso, entre outros empreendimentos que seriam viabilizados por essa modalidade, estariam os relacionados à aquisição e requalificação de edificações coletivas deterioradas e a manutenção de parques habitacionais.

Consórcios Habitacionais

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

Agentes Promotores

Tem a finalidade de organizar empreendimentos e reunir a demanda. Deverão ser admitidas no Subsistema de Financiamento à Habitação de Mercado as figuras de Agentes Promotores Públicos e Privados.

3.3.2 - Mecanismos de captação de recursos no Subsistema de Habitação de Mercado

As debilidades do atual modelo de poupança, não admitem supor que o subsistema de mercado concentre suas atividades exclusivamente nesta fonte de recursos. Será preciso estabelecer mecanismos novos de captação de recursos que possibilitem o alongamento das aplicações para compatibilizar o passivo dos agentes captadores ao perfil do financiamento habitacional, tanto com que se refere a uma “nova poupança” como em relação a outras fontes de recursos obtidas através do mercado.

Nova caderneta de poupança

A proposta de criação de uma nova modalidade de poupança objetiva manter os recursos depositados por um prazo maior. A idéia consiste em oferecer incentivos, inclusive fiscais, para evitar resgates antecipados: desde a estipulação de prazo mínimo para a aplicação, até a adoção de rentabilidade variável e crescente no tempo, passando pela possibilidade de abatimento dos valores anualmente depositados no imposto de renda e a possibilidade de transformação das aplicações (ao menos parte delas) em benefícios futuros.

Nesse sentido, a nova poupança assumiria algumas características previdenciárias, constituindo-se em poupança atrativa para setores de renda média, em particular profissionais liberais e pequenos e médios empresários.

Nova Poupança Habitacional

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

A nova poupança estará dirigida: i) àqueles setores da economia informal, que exibem maiores dificuldades em corresponder aos critérios das análises de crédito promovidas pelos agentes financeiros; ii) para famílias que pretendem adquirir um segundo imóvel ou planejar a aquisição

de um maior de acordo com seu crescimento; iii) ou mesmo para famílias que pretendam assegurar a compra futura de imóvel.

Certificados de Recebíveis Imobiliários

Para que os Certificados de Recebíveis Imobiliários se convertam no instrumento estratégico do novo sistema, levantar recursos junto ao mercado de capitais, é necessário primeiro garantir que a geração dos novos créditos habitacionais se faça dentro de um padrão contratual adequado a esse mercado, para que eles sejam então securitizados.

A desoneração tributária, se introduzida, teria por sua vez o condão de acelerar a expansão do mercado secundário, fortalecendo as Companhias Securitizadoras, reduzindo os custos das operações e as margens de juros necessárias.

Em que pese a implementação das Cartas de Garantia dos CRIs, é preciso acelerar a composição de um Fundo de Liquidez de CRI's, a partir de recursos dos Bancos captadores de poupança.

Segurança jurídica como elemento indispensável para a expansão do mercado

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

Com a criação da agência reguladora, caberá a ela promover uma padronização das regras contratuais ora vigentes e, na medida da conveniência institucional, liderar os entendimentos com o judiciário com vistas a assegurar a sua conformidade legal em harmonia com a compreensão deste poder.

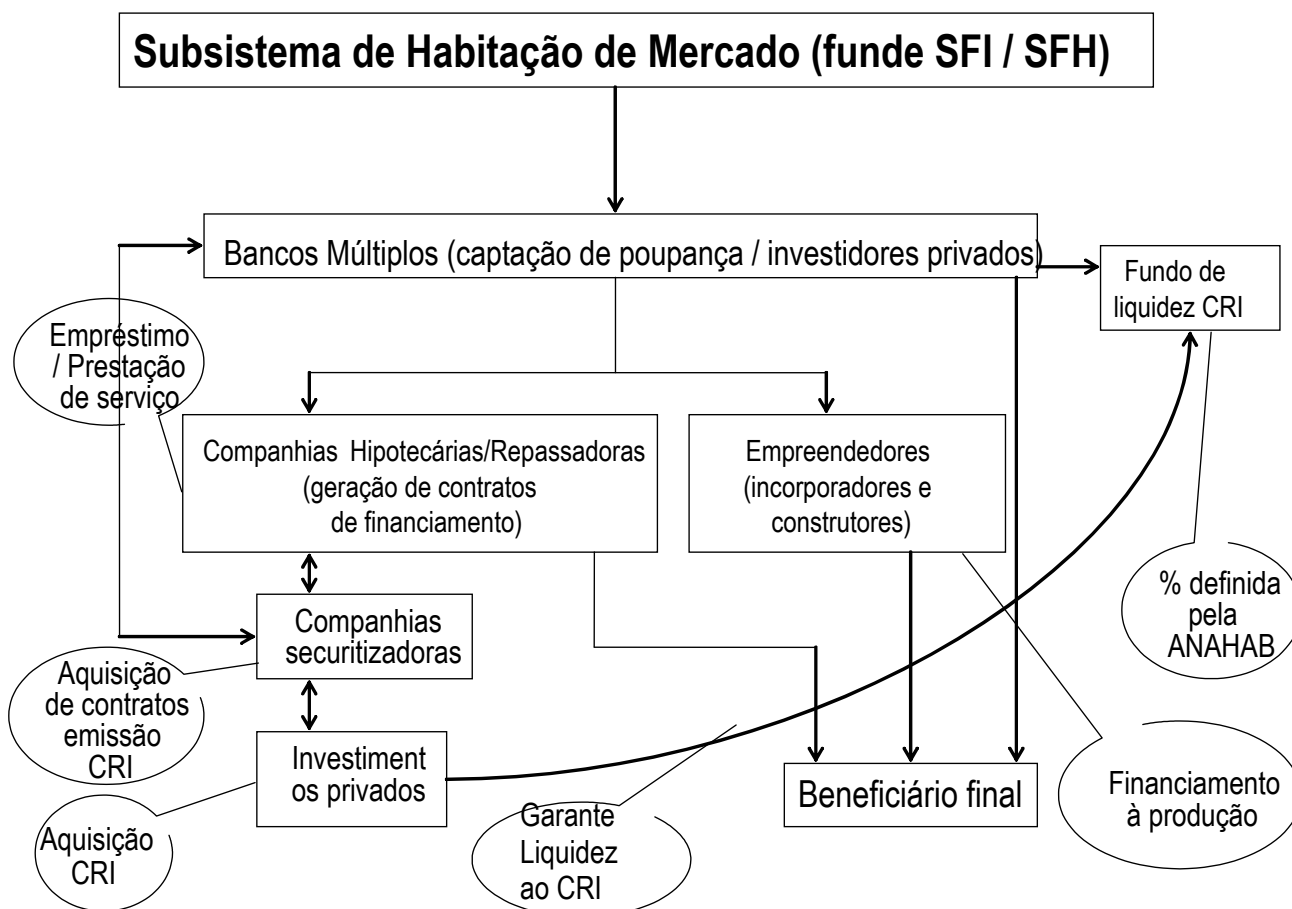
Embora se constitua em tema controverso quando admitida para todo o arcabouço jurisdicional, a adoção da súmula vinculante para as manifestações de máxima instância sobre os financiamentos de longo prazo contribuiria para mitigar os “riscos jurídicos” embutidos nos custos dos financiamentos.

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

A adoção de um sistema de validação de índices pela agência reguladora também poderá contribuir para minimizar os conflitos judiciais decorrentes da relação contratual. Por ser de longo prazo, o financiamento habitacional sempre esteve sujeito a inúmeras substituições de indicadores e a expurgos, que acabaram por provocar questionamentos na justiça.

Outra medida que poderá ter impacto significativo na ampliação do mercado é a revisão da legislação urbana para baratear e facilitar a promoção imobiliária. A definição de prazos para a aprovação de projetos, a compatibilização das legislações dos três níveis de governo, especialmente a ambiental e a simplificação de processos e especificações, ao lado da redução de custos cartorários, igualmente poderão contribuir para aumentar a eficiência do novo modelo.

3.3.3 - Fluxo operacional e estrutura institucional do Subsistema de Habitação de Mercado



Nota explicativa do fluxograma do Subsistema de Habitação de Mercado

O **subsistema de habitação de mercado** resultará da fusão dos atuais SFI – Sistema Financeiro Imobiliário e SFH – Sistema Financeiro da Habitação, em particular o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e responderá à regulação e fiscalização da Agência Nacional de Regulação do Financiamento Habitacional – ANAHAB.

Terá como principal captador de recursos os Bancos Múltiplos, através da caderneta de poupança na forma atual e nas novas modalidades propostas.

Caberá a ANAHAB definir o direcionamento e as condições operacionais para o fornecimento dos recursos da poupança para alimentar o financiamento habitacional.

O subsistema contará com um Fundo de Liquidez de CRI's (certificados de recebíveis imobiliários) destinado a assegurar a recompra desses papéis junto a investidores privados. Os bancos poderão financiar diretamente a produção através de incorporadores e construtores ou diretamente às pessoas físicas.

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

Os bancos e as Companhias Hipotecárias, por sua vez, poderão negociar seus créditos com Companhias Securitizadoras as quais, com lastro nos créditos adquiridos, emitirão CRI's a serem adquiridos pelos Bancos e por investidores institucionais e privados.

PARTE 3

IMPLEMENTAÇÃO DO SNH E ESTRATÉGIA DE TRANSIÇÃO

A implementação do Sistema Nacional de Habitação, nos dois subsistemas, não poderá se dar de forma abrupta, mas exigirá um prazo relativamente longo necessário para sua institucionalização, adesão dos entes federativos, criação de fontes estáveis e permanentes de recursos não onerosos, estabelecimento de garantia jurídicas que amplie a captação de recursos no mercado, elaboração de planos habitacionais nos vários níveis de governo, entre outras medidas indispensáveis para a consolidação do novo sistema.

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

Assim, entende-se que uma operação da envergadura proposta pela PNH não poderá ser realizada de uma hora para outra, exigindo um período de transição em direção ao novo sistema. Neste período, gradativamente, os marcos da nova política irão se impor, promovendo, com base nas novas diretrizes, ajustes e alterações na operação dos programas atuais, sem paralisar projetos em andamento, assim como serão formuladas linhas de financiamento ou programas adequados ao modelo proposto. Ao mesmo tempo, será implementado o amplo conjunto de ações e medidas institucionais, legais e operativas necessárias para viabilizar o SNH e consolidar a Política Nacional de Habitação.

Nesta perspectiva, a formulação de um programa habitacional de transição para o período de 2004 a 2006 é fundamental para dar respostas imediatas ao enfrentamento da questão habitacional tendo por base as prioridades da PNH enquanto o SNH estiver em processo de implementação.

Evidentemente, a elaboração, discussão, envio ao Congresso Nacional e aprovação do marco legal da Política Nacional de Habitação é essencial, constituindo-se no ponto de partida para a implementação do SNH.

No que se refere ao Subsistema de Habitação de Interesse Social uma das ações mais importantes é a adesão de estados e municípios ao SNH, num complexo processo de engenharia institucional que levará alguns anos para se concretizar inteiramente. Trata-se de trafegar da situação herdada, onde União, estados e municípios atuam de forma desarticulada por meio de programas e onde a maior parte dos recursos do FGTS destinados à habitação, sob gestão da União, escoam através de programas “de balcão”, de baixa efetividade, para um novo contexto onde os três níveis de governo passam a atuar de forma ordenada por planos habitacionais, formulados sob as diretrizes da nova Política Nacional de Habitação, combinando recursos onerosos do FGTS com recursos não onerosos, abrigados no FNHIS, com intensa participação de uma ampla gama de agentes privados e públicos não estatais.

A adesão de estados e municípios ao novo Sistema Nacional de Habitação permitirá aos entes da federação acessar aos recursos abrigados no SNH, em especial do FNHIS e do FGTS, mas em contrapartida exigirá o cumprimento de um conjunto de pré-requisitos, como a criação de fundo e conselho, elaboração de plano habitacional compatível com o Plano Diretor, capacitação institucional e alocação de recursos orçamentários para habitação.

Considerando a diversidade de condições institucionais e financeiras dos entes federativos, é possível definir etapas para a adesão ao SNH (algo como a adesão plena ou semi-plena do SUS),

com uma flexibilização (controlada) das exigências, estipulando-se regras específicas de acordo com as características dos municípios e estados.

No que se refere ao Subsistema de Mercado, também será necessário à definição de um processo de transição quando gradativamente serão implementadas as propostas. Algumas iniciativas já estão em curso, como as anunciadas recentemente pelo Governo Federal (ver item 2.4.3) para estimular o mercado privado de habitação, constantes de Projeto de Lei ora em tramitação no Congresso Nacional. Eventualmente, para dar maior abrangência, estas disposições poderão ser incorporadas ao marco legal da PNH.

Preliminarmente, serão necessários os seguintes passos para implementar o Sistema Nacional de Habitação:

1. Consolidação pelo Ministério das Cidades da nova Política Nacional de Habitação, assim como do Sistema Nacional de Habitação;
2. Debate com a sociedade e aprovação da PNH no Conselho Nacional das Cidades;
3. Aprovação do Projeto de Lei referente ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Projeto de Lei que dá garantias e segurança jurídica para o financiamento de mercado (estes PL's poderão ser apensados ao marco legal da PNH);
4. Envio ao Congresso e aprovação do marco legal da PNH;
5. Elaboração e aprovação pelo Ministério das Cidades de programa de transição para o período de 2004-6, incluindo ajustes e alterações nos programas habitacionais atuais, formulação de novas linhas de financiamentos e de metas para o período, considerando cenários que incorporam as propostas de PNH;
6. Elaboração do Plano Nacional de Habitação;
7. Criação dos novos mecanismos de captação de recursos para o Subsistema de Mercado;
8. Processo de adesão dos estados e municípios ao SNH, requerendo ajustes institucionais, legais e técnicas nos entes federativos, conforme requisitos necessários para a adesão;
9. Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Habitação, no marco do processo de planejamento dos municípios.

ANEXO

Proposta de criação de uma Carteira de Investimentos e Participações com recursos do FGTS

A proposta de implementação do novo Sistema Nacional de Habitação impõe o desafio de construir um modelo sustentável que possa gerar, de forma contínua, uma rentabilidade, no âmbito do FGTS, que permita o alcance dos seus objetivos sociais.

Assim, a proposta de uma estrutura que crie, no âmbito do FGTS, uma Carteira de Investimentos e Participações e que utilize parte da rentabilidade de títulos e cotas de investimentos lastreados em ativos de desenvolvimento urbano apresenta-se como fonte de subsídios perene, capaz de suportar, em conjunto com outras fontes não onerosas, a concessão de subsídios e de aval para o acesso ao crédito e, por consequência, aos serviços de habitação e infra-estrutura de uma moradia digna.

A proposta atenderia também ao principal fundamento do Projeto de Lei nº 2.710, cuja tramitação no Congresso vem se processando a mais de uma década. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social nesse desenho tem a vantagem de estar inserido numa estrutura sistêmica que contempla tanto o atendimento social quanto o de mercado.

Tal estrutura teria como diferencial a agregação de vantagens, dentre as quais vale destacar:

- pereniza fonte de subsídios;
- melhora rentabilidade dos ativos do FGTS;
- cria fonte de recursos para a concessão de aval;
- pulveriza o risco de crédito do Agente Operador;
- torna o FGTS um investidor em projetos de desenvolvimento urbano;
- disponibiliza recursos para novos instrumentos de mercado;
- atende diretrizes da política social do Governo;
- contribui para o enfrentamento ao déficit habitacional;
- possibilita a participação de outras instituições financeiras no repasse de recursos do FGTS;
- amplia o universo de atendimento dos programas do FGTS;
- viabiliza o crédito a tomadores, especialmente do setor público, com baixa capacidade de pagamento;
- dinamiza o mercado secundário lastreado em créditos imobiliários;
- tem potencial para atrair recursos de investidores institucionais;
- potencializa a geração de emprego e renda.

Por outro lado, pela sua concepção, a proposta da Carteira de Investimentos e Participações poderia ter sua atuação ampliada, ao se admitir a parceria dos investidores institucionais, especialmente as entidades de previdência privadas, em empreendimentos habitacionais voltados ao atendimento de seus associados.

Esse modelo de parceria, por sua vez, também poderia ser ampliado, com a transformação da Carteira de Investimentos e Participações em um Fundo de Participações.

Para os investidores institucionais, esse Fundo de Participações teria sua atratividade representada por:

- possibilidade de estruturação de operações habitacionais adequadas ao perfil dos empregados e associados;
- atendimento habitacional sem geração dos encargos administrativos de uma carteira imobiliária própria;
- pulverização do risco do investimento imobiliário;
- possibilidade de aplicações de longo prazo compatíveis com o perfil das necessidades atuariais dos Fundos

Por suas características, esse Fundo de Participações poderia representar também mais uma alternativa ao cumprimento do direcionamento obrigatório de recursos das Cadernetas de Poupança.

A indução dos recursos da Poupança a esse Fundo, paralelamente ao volume de recursos que poderiam ser captados, iria conferir um grau de importância ímpar ao Fundo de Participações, que passaria a ter a potencialidade para se tornar o principal instrumento de implementação da Política de Desenvolvimento Urbano como um todo e em especial da Política de Habitação.

Às instituições financeiras captadores de Poupança, o Fundo de Participações poderia representar:

- alternativa à remuneração paga pelo BACEN para os recursos não aplicados em habitação, à semelhança das LH, CVS, FIDC, dentre outros;
- potencial para a criação de novos produtos e outros modelos de atuação no desenvolvimento urbano;
- consolidação do mercado secundário de títulos lastreados em créditos imobiliários.

Este modelo poderá, ainda, contar com a possibilidade de participação de investimento por parte de pessoas físicas.

Carteira de Investimentos e Participações

ESTRUTURA PROPOSTA

