

MARCOS AURÉLIO DE MORAIS VASCONCELOS

FDS - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

“Fonte de recursos para financiamento das políticas de habitação social”

Brasília – DF

Abril /2019

FDS - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

“Fonte de recursos para financiamento das políticas de habitação social”

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Especialização em Política de Infraestrutura, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Infraestrutura.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Santos Silva

BRASÍLIA

2019

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
I.1 TEMA/IMPORTÂNCIA	4
I.2 PROBLEMA DA PESQUISA.....	6
I.3 POSSÍVEIS RESPOSTAS (“HIPÓTESES”)	6
I.4 OBJETIVOS	7
II. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	10
II.1 DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	16
II.2 ESTATUTO DAS CIDADES	21
II.3 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL	23
II.4 CONSELHOS MUNICIPAIS	29
III. CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO FDS.....	30
IV. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FDS	35
IV.1 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	35
IV.2 PCS – ORÇAMENTO - 2017	36
IV.3 PMCMV-ENTIDADES – ORÇAMENTO – 2017	37
IV.4 DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA - 2017.....	40
IV.4.1 PCS.....	40
IV.4.2 PMCMV-E	40
V. MAPEAMENTO DE GESTÃO DE RISCO.....	41
V.1 MAPEAMENTO DE RISCO NO PCS	42
V.2 MAPEAMENTO DE RISCO NO PMCMV-ENTIDADES	43
VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
VII BIBLIOGRAFIA.....	48
VIII. ANEXOS	51
ANEXO I.....	51
ANEXO II.....	52
ANEXO III.....	53

I. INTRODUÇÃO

A pesquisa levanta os principais gargalos e soluções aos critérios estabelecidos para aquisição de cotas do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de titularidade de instituições financeiras pelo FDS no intuito de implementar a política de habitação de interesse social.

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi criado pelo Decreto nº. 103, de 22 de abril de 1991, estando sob a regência da Lei nº 8.677, de 13 de junho de 1993, foi constituído pelo investimento compulsório de 3% dos fundos privados de aplicação financeira, instituídos em 1991 e extintos em 1996 no bojo da crise bancária daquele período.

A missão institucional do Fundo é contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, por meio de financiamentos de projetos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, bem como equipamentos comunitários, desde que vinculadas aos programas de habitação.

Veremos, que no campo habitacional, os recursos federais alocados para a produção associativa representaram até o momento, não mais do que 2% dos financiamentos para casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelo fundo público. Porém, o que privilegiamos aqui não são as condições desiguais dessa disputa, mas a própria existência desse campo de disputa e dos avanços contra hegemônicos que, embora tímidos em termos quantitativos, exigem análises minuciosas das práticas associativas difundidas pelo Brasil.

Assistimos, desde os anos 90, ao crescente poder dos agentes financeiros em pautarem e controlarem as condições de vida em nossas cidades, através da interação do setor imobiliário com o circuito financeiro global e das interferências nas políticas urbanas nacionais e locais.

I.1 TEMA/IMPORTÂNCIA

Com a revitalização do FDS, será uma oportunidade histórica para a construção de um fundo com recursos privados a baixo custo, e em condições e escala apropriadas ao atendimento das necessidades habitacionais do segmento de baixa renda da população brasileira, pelo Programa Crédito Solidário - PCS, devido à inadequação dos programas existentes, ocasionada pelos limites oriundos dos custos das fontes mantenedoras, isto é, o FGTS, o SBPE e do Orçamento da União (Minha Casa, Minha Vida – PMCMV).

O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS foi constituído através da lei 8.677, de 13 de julho de 1993, que dentre outras atribuições estabelece:

- a) Recursos: Provenientes de aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos fundos de aplicação financeira regulamentada pelo Banco Central;
- b) Gestão: Por Conselho Curador constituído por quatorze membros, presidido e secretariado pelo Ministério das Cidades, com representação do Governo Federal e sociedade civil, de forma paritária; e
- c) Resgates e Remuneração de cotas: Resgate somente em caso de extinção do FDS e na medida da realização dos seus ativos e remuneração conforme os resultados do FDS.

O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, estado de latência estabelecido a partir de 1996, quando no bojo das medidas de fortalecimento do sistema bancário nacional, foi bloqueada a entrada de novos recursos ao Fundo, desobrigando as instituições financeiras de qualquer aquisição compulsória de cotas do FDS, como prevê a Lei 8.677/93 em seu artigo 3º alínea I, através da Circular BACEN nº 2594, de 21 de julho de 1995, com base na transformação dos Fundos de Aplicação Financeira – FAF's, em Fundos de Investimento Financeiro – FIF's.

A importância na capacidade de assunção dos subsídios pelo FDS poderão ser aumentada, a partir da alienação pelas instituições financeiras de cotas de sua titularidade. O FDS é um fundo contábil de natureza financeira, com prazo indeterminado de existência.

Tendo em vista a intempestividade política do retorno a compulsoriedade original, equivalente a 3% das aplicações financeiras, que se busque algo em torno de 0,5% ou associados a recursos do Patrimônio Líquido do FGTS, equivalendo a um investimento anual inicial de 2,7 bilhões de reais, de forma sustentável financeiramente e inclusiva socialmente, complementando a faixa de ação do FGTS.

Entretanto esta nova modelagem financeira, que torna solvente uma demanda hoje excluída, dos programas de financiamento habitacional, equivalente a 94% do déficit habitacional do país, está ameaçada de ter sua efetivação limitada, pelo caráter terminal e o esgotamento dos recursos do FDS, ressaltamos a necessidade de balizar a discussão em montantes financeiros condizentes com o atendimento habitacional para as famílias de baixa renda, na faixa de até 3 salários mínimos.

I.2 PROBLEMA DA PESQUISA

A falta de moradias de qualidade para os segmentos de baixa renda é vista atualmente como resultante de uma multiplicidade de fatores que interagindo entre si provocam as carências habitacionais tão visíveis em qualquer região do país. Isto sugere que a política habitacional não pode ser tratada de forma isolada de outras políticas sociais.

Pelo contrário, se a falta de moradia adequada é um dos elementos da pobreza, definido como pobreza-moradia ou pobreza-habitação, a política habitacional tem uma relação recíproca com as demais políticas sociais no objetivo mais amplo que é a redução da pobreza no longo prazo.

Trata-se do único Fundo que dispõe linha de financiamento para produção habitacional, com características apropriadas à faixa de renda de até 3 salários mínimos tais como; Juro Zero, prazo de até 20 anos para pagamento, carência de até 24 meses, custos de administração e seguro de morte e invalidez permanente bancados pelo FDS, permitindo o acesso à moradia regular às famílias de baixa renda e sua inclusão social, o FDS possui condições especiais e subsidiadas.

O problema da pesquisa em relação ao determinado pelo padrão de execução do FDS é a necessidade de balizar a discussão em montantes financeiros condizentes com o atendimento habitacional necessário às famílias de baixa renda, na faixa de até 3 salários mínimos, ao percentual dos rendimentos auferidos pelos Fundos de Investimento, seja compulsoriamente investido na aquisição de cotas do FDS.

I.3 POSSÍVEIS RESPOSTAS (“HIPÓTESES”)

O Fundo tinha como principal fonte de recursos a aquisição compulsória de quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), correspondente a 3% de suas carteiras, extintos em 1995. Esses recursos são direcionados para financiar projetos de interesse social nas áreas de habitação popular. As disponibilidades financeiras do Fundo e o retorno dos empréstimos concedidos devem ser aplicados em títulos públicos federais e em títulos de emissão da própria CAIXA.

No bojo da crise bancária do ano de 1995, o Banco Central, por meio da Circular BACEN nº. 2.594, de 21 de julho de 1995, com base na simples extinção ou na transformação dos FAF's em Fundos de Investimento Financeiro (FIF), desobrigou as instituições financeiras

de qualquer aquisição compulsória de cotas do FDS, como prevê a Lei 8.677/93 em seu artigo 3º alínea I.

A partir desta data, o FDS entrou em processo de latência, passando as instituições financeiras a realizarem o resgate de cotas, que culminou na atual situação de disponibilidade residual de recursos do Fundo, que possui patrimônio líquido apurado no exercício de 2017, de R\$ 1,286 bilhões, variação positiva de 6,9% em relação ao ano anterior.

A insuficiência tanto no volume quanto dos meios de acesso ao financiamento, em função de condicionantes macroeconômicos, de política econômica é dada a ausência de uma política de crédito habitacional para baixa renda, traz a motivação para uma análise empírica no campo das políticas de acesso à moradia.

Com a pesquisa, daremos solução para os demais, determinado pelo padrão de execução do FDS:

- a) Interações entre os movimentos de moradia de articulação nacional e Governo Federal; Política paradigmática, apoiando-se na tradição de políticas habitacionais autogestionárias;
- b) Produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa; e
- c) Caráter institucional e organizativo de um modo bastante focalizado na produção habitacional.

As diretrizes estratégicas do FDS apresentam-se no contexto do planejamento do Ministério das Cidades, Gestor da Aplicação dos recursos do Fundo e da CAIXA cujo Plano Estratégico, fixado para o período de 2012 a 2022, possa assegurar as políticas públicas e propulsionar o desenvolvimento sustentável do Brasil, na questão de habitação de interesse social.

I.4 OBJETIVOS

A proposta consiste em permitir que o Banco Central do Brasil aplique os recursos compulsoriamente depositados pelas instituições financeiras, na forma estabelecida pela Resolução CMN nº. 4.676, de 31/7/2018, em títulos públicos federais, de forma que a receita financeira decorrente da diferença entre a remuneração pela taxa SELIC e a remuneração pela taxa básica dos depósitos de poupança seja transferida para o FDS, com objetivo de aplicação em projetos habitacionais de interesse social, no âmbito do Programa Crédito Solidário.

A partir da análise teórica e empírica dos arranjos de financiamento habitacional atualmente existentes no Brasil e do PMCMV, pretende-se responder à seguinte pergunta: O modelo de financiamento da política habitacional de interesse social é adequado a população de baixa renda?

Green e Watcher (2005) ressaltam que, principalmente na década de 80, a securitização garantiu um crescimento da relação entre dívida hipotecária e Produto Interno Bruto americano. Para os autores, a atuação do governo americano no financiamento imobiliário foi decisiva, e se deu por meio de agências governamentais que exerciam como funções principais:

- a) Promoção de seguros contra inadimplência;
- b) Promoção de diversos tipos de ativos lastreados em hipotecas;
- c) Provimento de liquidez para o mercado por meio da compra de empréstimos hipotecários; e
- d) Subsídio aos financiamentos habitacionais para a baixa renda

Essas ações, de ordem federal e estadual, geraram condições para um bom funcionamento do mercado imobiliário americano.

a) Identificar fatores facilitadores para viabilizar a produção de habitação de interesse social.

Com a “crise” do modelo de proteção social de vocação universalista a partir dos anos 1980 e a emergência da convenção neoliberal de desenvolvimento nos anos 1990 e seus preceitos de liberalização financeira, privatização e redução substancial do papel do Estado, este tornou-se cada vez menos promotor de financiamento direto ou produção e alocação de moradias e, cada vez mais, um mero facilitador das condições institucionais favoráveis ao livre mercado. Essa redução do envolvimento do Estado na gestão da habitação de interesse social e a concomitante tendência à mercantilização e ao uso cada vez maior da habitação como ativo financeiro provocaram um profundo impacto no exercício do direito à moradia adequada.

“Ao considerar-se a moradia como uma mercadoria, ou um ativo financeiro, ignoram-se completamente as demais dimensões do direito à moradia adequada, com significativos impactos sobre o exercício dos direitos humanos por todos: a globalização acentuou a mercantilização da moradia” (MARCUSE in IPEA, 2010a). Esse processo é marcado pela exclusão da população incapaz de obter financiamento ou acesso

direto à moradia nos mercados privados, o que é ainda mais acentuado em países periféricos e semiperiféricos (caso do Brasil historicamente) onde a industrialização se deu com salários deprimidos e grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal; a moradia tampouco é obtida via mercado formal (Maricato, 2000). ”

b) Apropriação coletiva dos espaços públicos destinados a habitação de interesse social.

Caracterizado por uma população predominantemente jovem, tem carência de um espaço público de qualidade para encontro, a praça, lugar de integração, trocas, encontros, convívio, que possibilita a variedade de usos e com isto a vitalidade do conjunto habitacional.

Destaca-se que esta relação se encontra fortemente vinculada a aspectos físicos, naturais e/ou construídos, caracterizados pelo desenho de formas, que, muitas vezes, além de representarem os espaços públicos a que se destinam, passam a corresponder à imagem de determinado lugar, cidade, região ou país. No entanto, cabe reconhecer a presença de aspectos socioeconômicos inerentes à construção destas formas. Este entendimento considera que, a forma do ambiente urbano se encontra necessariamente relacionada às articulações dos interesses e esforços sociais e econômicos, envolvendo neste sentido, as pessoas, seus desejos e intenções. Estes, por sua vez, independente das relações que estabeleceram na ocasião da definição e construção do ambiente urbano, se manifestam novamente, de maneira semelhante ou não, quando da apropriação do lugar. Deste modo, afetas às apropriações encontram-se as possibilidades de uso indicadas diretamente pelo ambiente urbano construído, mas também, as possibilidades intuídas a partir dele, adaptadas às necessidades imediatas ou aos desejos e intenções não satisfeitos na construção do ambiente.

Apesar do montante de recursos do Fundo, este permaneceu praticamente inativo até 2005, quando por iniciativa do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação e em conjunto com o Conselho Curador do FDS e Caixa Econômica Federal, foi instituído o Programa Crédito Solidário - PCS, atendendo a reivindicação histórica dos Movimentos de Moradia e de amplos setores sociais, excluídos dos programas convencionais de financiamento para habitação popular.

Os controles internos possuem oportunidades de melhoria na qualidade e na suficiência quando avaliados com ênfase na atuação do Conselho Curador do FDS com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos instituídos pelo Ministério das Cidades.

II. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A Habitação de Interesse Social (HIS) não nasceu como política pública acabada, fora sendo gestada pelo Ministério das Cidades (criado em 2003) e respaldada politicamente pelo Conselho Nacional das Cidades e ao longo das quatro Conferências das Cidades (em escalas Nacional, Estadual e Municipal). A HIS foi em realidade um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional que consolidou um marco regulatório importante no país; a Política Nacional de Habitação (2004); a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Habitação (SNH, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005) e o Plano Nacional de Habitação, aprovado em 2009 (PlanHab). Tal legislação carimbou a política urbana brasileira com seu rótulo IS de "interesse social".

Em 2009, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009) numa conjuntura de crise mundial de superacumulação. O PMCMV serviu para estabilizar a economia nacional, limitar efeitos da crise internacional e para aquecer o mercado interno de materiais de construção (HARVEY, 2009). Portanto, o MCMV não se origina no bojo da HIS, tendo, inclusive, "atravessado" tal política que se estava estruturando em nível municipal com a obrigatoriedade dos planos locais de habitação e conselhos locais como instrumentos de planejamento e espaços de participação popular.

O MCMV adentrou o território urbano, das metrópoles aos pequenos municípios trazendo uma enxurrada de empresários à porta das prefeituras dispostos a oferecer uma gama de projetos de empreendimentos em áreas periféricas, salvo raras exceções. O programa MCMV "aterrissa" nos municípios à revelia do planejamento urbano da cidade, eventualmente progressista, com os vazios urbanos centrais e/ ou ZEIS mapeadas entre outras demandas sociais apontadas em planos diretores e / ou PLHIS.

Com a chegada do MCMV, as estruturas locais da esfera pública que ainda estavam sendo esboçadas como os conselhos locais num formato mais horizontal com membros da sociedade civil foram perdendo espaço na disputa política¹² porque os projetos habitacionais voltaram a se encerrar nos corredores e gabinetes dos gestores com empresários, sobretudo, na negociação de terras públicas e privadas bem como sua localização, tamanho, porte e tecnologia do projeto.

Contudo, para a devida leitura da política pública gestada, não se pode ignorar a importância da modalidade Entidades / Fundo de Desenvolvimento Social do Programa MCMV (BRASIL, 2010) que destoa da modalidade Empresarial (Fundo de Arrendamento Residencial)

e que selou os compromissos de aparelhos de Estado outrora pactuados com agentes minoritários da produção do espaço (como entidades sociais, cooperativas e movimentos de moradia), muitos dos quais, inseridos há décadas na luta pelo direito à moradia do país. Tais entidades organizadas nos últimos anos acessaram os recursos federais e construíram diversos empreendimentos.

Ainda que uma pequena parcela do Programa seja destinada à tal modalidade, pode-se concluir que ocorreu uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política habitacional urbana brasileira trazendo novas questões quanto à forma de atuação dos agentes sociais na política estatal brasileira. O Programa MCMV Entidades resgata a figura de importante agente social - as cooperativas habitacionais - que atua a um só tempo como produtor da política e produtor da casa (desde a concepção do projeto à construção da casa) rompendo com a autoconstrução e com o circuito hegemônico do capital imobiliário.

A não institucionalização de um conjunto de direitos sociais no Brasil deu forma à bandeira de luta da Reforma Urbana há décadas. Com o fim do regime militar e o restabelecimento da participação política e social, os movimentos populares puderam se reorganizar.

Foram diversos processos de ocupação de terra na periferia das cidades do país, impulsionando a organização autogestionária, a formação política e comunitária de lideranças, bem como a criação de movimentos populares de bairros, favelas e conjuntos habitacionais. No caso da terra, consolidada a posse, a reivindicação comunitária se dirigia aos demais serviços associados e complementares à moradia: creche, escola, hospital, posto de saúde, quadras de lazer, segurança e cultura, na compreensão de que, em realidade, lutava-se pelo direito ao acesso à cidade com seus equipamentos públicos e sociais, sempre distantes e apartados da periferia.

Num percurso de mais de um século, entre a constituição da primeira favela brasileira e seu reconhecimento oficial como território legal, muitas violações ao direito à moradia, e, portanto, ao direito humano, ocorreram e têm ocorrido no país, sob os mais variados discursos ideológicos (higienista, ambientalista, protecionista, de gestão empresarial) e justificativas técnicas e políticas: megaeventos esportivos, comunidades em áreas de risco, áreas de proteção ambiental, áreas prioritárias para projetos de reestruturação de um bairro ou projetos de infraestrutura. Os despejos, remoções ou reintegrações de posse revelam a disputa pela posse e propriedade da terra.

Como assinalado anteriormente, a segurança jurídica da posse é uma das condições para a adequação da moradia. Do ponto de vista jurídico, convém ressaltar que o direito à moradia é um direito autônomo, isto é, independe e se distingue do direito de (e à) propriedade. Muito embora, sob certas circunstâncias e "disposição constitucional expressa", o direito à moradia assuma "a condição de pressuposto para a aquisição do domínio" no caso da usucapião especial urbano e rural, podendo atuar ainda como "elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade".

É dessa perspectiva que o direito à moradia deve ser compreendido como direito de defesa, isto é, "a moradia como bem jurídico fundamental, deve ser protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas". Essa função defensiva tem por "objeto imediato à resistência a uma intervenção" e se dirige inclusive ao Estado: "O Estado bem como particulares tem o dever jurídico de respeitar e não afetar a moradia das pessoas", ao mesmo tempo em que "exige-se dele uma atuação positiva, de prestação fática (material) ou normativa", isto é, o direito à moradia "terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas".

O direito à moradia corre o risco de se tornar um direito social vago se depender tão somente de instrumentos urbanísticos, técnicos ou textos legais. Afinal, "mais importante do que apregoar, no papel, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos" já que "nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. A necessidade de habitação está colocada no horizonte da vida cotidiana, tencionando o campo do direito, porque não atendido em uma sociedade capitalista em que a necessidade básica e social se repõe, radicalmente.

O Estado, materializado em aparelhos heterogêneos e corporificado na ação social de gestores públicos reais é o grande articulador das demandas dos agentes do mercado e da sociedade civil, capaz de depurar a influência de tais demandas e de tais agentes. Em alguma medida, os diversos agentes produzem política, mas esta não é livre nem espontânea, mas mediatizada e filtrada pela ação do Poder Público. Como toda política que remete a uma necessidade social, é processada no nível mais sensível e imediato - o próprio apelo que emana do problema social da moradia - ao mais abstrato e sutil que remete à ideologia da casa própria.

A política pública possui uma retórica, um discurso que a torna uma linguagem acessível, inteligível, atrativa e palatável com grande poder de sensibilização. Entrando no terreno da política, estamos inevitavelmente, no plano da ideologia. A habitação como discurso político é expediente recorrente graças à sua legitimidade indiscutível perante a necessidade social posta, decorrente inclusive de um direito humano fundamental. A habitação como obra pública, por sua vez, goza de status na política urbana porque possui bastante visibilidade.

E, por fim, dentro de um círculo vicioso, a habitação como moeda de troca rende muitos votos e práticas clientelistas em todos os rincões do país. Contudo, a habitação como política pública não se encerra no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiqueria da compra do voto nos lugares mais pobres. Também não pode ser reduzida à mera ideologia. Como tarefa política do Estado, já que as políticas sociais se tornam sua função, é capaz de engendrar transformações reais no plano concreto da vida cotidiana.

Houve um período histórico em que o Estado não construía nem financiava as habitações, ficando essa produção a cargo do capital privado industrial. Portanto, a habitação ainda não era concebida como política pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho calcada na relação entre patrão e operário dentro e fora da fábrica. A produção pública da habitação tem início no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1923, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP).

A expressão "habitação popular" fora paulatinamente sendo substituída por "habitação para baixa renda", demonstrando o início de um processo de deslocamento discursivo que substitui a categoria de "classe social" por faixas de renda no contexto da acumulação flexível.

Ainda que a habitação para baixa renda faça referência ao salário mínimo, não se refere ao trabalho nem ao trabalhador, mas a uma classificação da população em estratos de renda: média, alta e baixa (RODRIGUES, 2011b). Em realidade, tal deslocamento discursivo da habitação popular para a habitação de baixa renda acompanha a mudança que afetou o mundo do trabalho e, por conseguinte, a categoria trabalho no período pós-fordista no qual a centralidade da fábrica deixa de ser o lócus de organização e concentração da luta de classes (ANTUNES, 2016).

No atual mundo pós-fordista da acumulação flexível, a precarização das relações de trabalho contribui ainda mais para gerar uma massa urbana de trabalhadores precários, combinando-se de forma perversa à situação da precariedade da moradia. Dessa forma, as

antigas derivações das classes sociais, "classe trabalhadora", "classe operária" e "classe popular" passam por reformulações dentro do debate das novas condições de luta de classes.

Como a política estatal de habitação fora se distanciando do emprego, da previdência social e das classes trabalhistas, antes classes populares ou operárias (advindas de classes sociais no sentido marxista), também ficou distante a possibilidade de comprar um imóvel, financiável por uma vida inteira de trabalho (RODRIGUES, 2007a, 2011a). Esse processo de alteração trabalhista resultou em uma geração de idosos aposentados sem moradia.

Inicialmente, a baixa renda no Brasil passou a ser enquadrada como a demanda de até cinco salários mínimos e, posteriormente, até três salários mínimos. Nos últimos anos, os Programas Habitacionais estabeleceram faixas prioritárias cujos tetos variam conforme os valores da renda familiar.

No Brasil, a habitação como objeto de estudo transdisciplinar tem percorrido uma longa trajetória política, social, intelectual sempre atada à realidade concreta. Reclamada como direito em ocupações organizadas; nos fóruns internacionais, reconhecida como necessidade, diagnosticada como déficit, não sem vê-la tornar-se a cada dia mais uma carência nas cidades capitalistas mundiais e, por fim, enquadrada como demanda solvente em uma política pública sem que deixe de ser uma valiosa mercadoria.

No presente artigo, destacamos alguns elementos que permitiram alçar a habitação à luz de diversas categorias de análise. O exercício teórico de decompor a habitação em tais níveis permite desvendar discursos ora complementares, ora paradoxais. Cada agente social a distingue em uma de suas dimensões, provendo-a de um de seus sentidos em detrimento dos outros.

Não é estanque em nenhuma das categorias sugeridas e, porém, em algumas delas há incompatibilidade, dependendo do lugar da fala e da ação do agente social. Seria perfeitamente possível fazer uma análise da habitação como ideologia em termos da disputa discursiva pela sua compreensão dentro do próprio contexto da cidade em disputa (ideologias hegemônicas no horizonte que permeiam modelos distintos e contrários de cidades), a começar pela própria habitação como necessidade que se reveste na luta popular pelo direito à moradia, mas tal luta apoia-se no horizonte da cidade como direito que por sua vez, encontra resistências para sua realização na cidade como mercadoria.

A luta pela habitação como direito é, ainda que de uma perspectiva reformista, a radicalização de uma necessidade social posta. Ao mesmo tempo, a necessidade por casa é

capturada e transmutada em mercadoria pela sociedade e pelo Estado capitalistas. Na esteira da construção em larga escala, a habitação será sempre mercadoria lucrativa, seja a expensas do Estado, seja à custa da população.

A casa produzida como mercadoria, obtida por financiamento estatal, se e quando dirigida à baixa renda tornada demanda solvável realiza-se por fim, como política pública e direito social regulamentado. A habitação como déficit é o diagnóstico, produto técnico da gestão, é o direito reconhecido e computado, contabilizado, dado técnico, manipulável para o acadêmico, para o consultor e para o gestor, contudo, absolutamente estranho e sem importância frente ao drama da comunidade que a vive no assentamento precário cotidianamente.

Entre todas as categorias de análise enunciadas, a habitação como política pública é, sem dúvida, a mais complexa, porque opera com todos os seus significados reunidos concomitantemente: necessidade básica e histórica, enquadrada como demanda, vendida como mercadoria, computada como déficit, reclamada como direito, transformada em política pública social e de mercado a um só tempo, e por fim, alterada em sua essência popular para tornar-se de interesse social e de mercado destinada à baixa renda.

Tais denominações e conteúdos foram radicalmente alterados ao longo do tempo apontando para as mudanças no tipo de intervenção estatal, de participação no capital e enquadramento do tipo de beneficiários como demanda potencial. Enquanto a habitação popular esteve atrelada às categoriais de trabalho, a habitação para baixa renda foi ligada primeiro ao valor do salário mínimo e depois à faixas de renda familiar, e por fim, habitação de interesse social ainda que nunca deixe de ser simultaneamente de mercado.

A habitação como política pública no Estado capitalista resolve ou ameniza crises de um setor produtivo do capital e simultaneamente atende à necessidade social da casa como valor de uso. A modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida descortina novas possibilidades de denominação dessa política pública que se torna uma produção social coletiva via sociedade civil organizada, ainda que financiada pelo Estado e em sintonia com tecnologias e demais etapas e arranjos da cadeia produtiva da construção civil, asseguradas, ou patenteadas e/ou monopolizadas pelo mercado.

Por meio da análise dos Programas HIS e o MCMV, demonstrou-se como a habitação como política pública é inacabada, passível de alterações constantemente e à luz da cidade capitalista, sempre em disputa por diversos agentes sociais. A habitação como política pública é por fim, a síntese contraditória de todas as categorias de análise apresentadas.

II.1 DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. O Brasil tem um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O dado é de 2015, o mais recente, e tem como base a Pesquisa Nacional Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE.

A metodologia da Fundação João Pinheiro, considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo Governo Federal, tem sido aprimorada, sempre que possível, com a preocupação de retratar cada vez mais fielmente a situação habitacional do Brasil.

Tal metodologia se baseia em um conceito amplo de necessidades habitacionais que engloba tanto o déficit habitacional (que se refere à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais de habitação detectados em certo momento), como a inadequação de domicílios (que por sua vez se refere às especificidades internas do estoque urbano de habitações, de modo que seu dimensionamento visa colaborar ao desenho de políticas públicas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes).

Tradicionalmente, a coabitação familiar compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio⁴ e das que viviam em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador. Desde 2007, a principal proposta de ajuste do modelo refere-se à fórmula de apreensão desse componente.

Sempre que possível essa metodologia tem sido aprimorada com o objetivo de melhor retratar a situação da habitação no país. Nesse sentido, destaca-se, a partir do cálculo dos indicadores para 2007, a questão da coabitação familiar, componente importante na definição do déficit habitacional, não era possível, anteriormente à elaboração da PNAD 2007, trabalhar mais detalhadamente informações sobre as causas da convivência familiar. Isso condicionava

a inclusão da sua totalidade como déficit habitacional e, por consequência, superdimensionava a necessidade de construção de novas moradias. A partir de 2007, no entanto, novas perguntas incorporadas ao questionário da PNAD possibilitaram uma melhor caracterização do problema e, assim, a identificação da parcela que verdadeiramente deve ser objeto de atenção por parte de políticas públicas de inclusão social. Houve, conseqüentemente, uma queda significativa dos totais do déficit habitacional, que deve ser analisada tendo em vista a alteração na definição da coabitação familiar.

Um grande avanço metodológico no cálculo do déficit habitacional foi obtido com a inclusão na PNAD, a partir de 2007, de variáveis que permitiram a identificação das famílias, que efetivamente tinham intenção de constituir um domicílio exclusivo, dentre o total das famílias conviventes. Mas infelizmente, na Pnad 2015 houve a supressão novamente dessas importantes variáveis, propiciando uma perda de informações para a pesquisa e fazendo-se necessário ajuste na metodologia de cálculo do componente coabitação familiar, em particular e em outros componentes de maneira mais indireta, como no caso do componente ônus excessivo com aluguel urbano e do adensamento excessivo em domicílios urbanos próprios.

Discutir a extrema heterogeneidade e a desigualdade social do nosso país pode parecer redundante. No entanto, é relevante enfrentar o fato de que, em uma sociedade com índices de desigualdade tão elevados, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde e habitação não são facilmente comparáveis entre as diferentes manifestações locais da pobreza. Em outras palavras, “seria possível dizer que, em muitos aspectos, não há ‘mercados’ reais que operem igualmente para todos – o substrato dessa proposição sendo o de que o processo de penetração capitalista da sociedade ainda apresenta lacunas e/ou deficiências importantes” (REIS, 1988).

De 2007 a 2014 (com exceção do ano 2010, quando foi realizado o Censo Demográfico 2010), todas as Pnad incluíram estas duas perguntas e permitiram mostrar que, de fato, nem todas as famílias conviventes, constituíam parcela do déficit habitacional, já que aproximadamente 40% das famílias conviventes brasileiras declararam não ter intenção de constituir novo domicílio.

Outra mudança metodológica importante adotada desde o estudo de 2007 refere-se ao componente adensamento excessivo. Até 2006 o componente tratava do adensamento excessivo como um todo, considerado inadequação de domicílios. Em 2007, o componente foi dividido em adensamento excessivo de domicílios próprios, mantido como inadequação de domicílios,

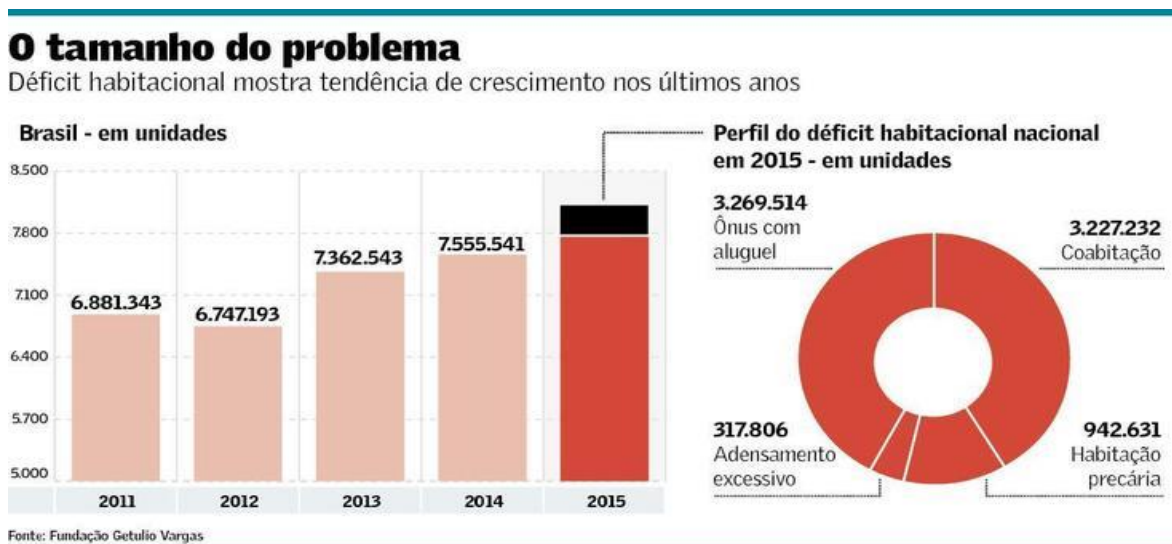
e em adensamento excessivo de domicílios alugados, que passou a ser considerado déficit habitacional.

O adensamento excessivo em domicílios alugados é pouco relevante em todas as regiões, com exceção da Região Sudeste, na qual ultrapassa as habitações precárias. Um fator que se destaca a cada nova atualização do estudo sobre o déficit habitacional é o grande montante dos domicílios vagos. A aparente contradição entre a existência de déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis sem serem habitados se constitui sempre numa fonte de questionamento.

É apontada também a impossibilidade de obtenção de maiores detalhamentos sobre as condições, localização, situação de propriedade e padrão da construção desse estoque de moradias. Pode-se obter, apenas, a distinção entre imóveis em construção, em condições de serem ocupados e em ruínas. Uma maior caracterização é de vital importância para o delineamento do perfil desses domicílios e identificação da parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada a suprir parte das carências de habitação da população.

De acordo com a Pnad 2015, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma.

Gráfico 1 – Distribuição do Déficit Habitacional, por unidades – Brasil – 2011/2015



Fonte: Valor Econômico – Maio/2018

Do total do déficit habitacional em 2015 (Foto 1), 39% localiza-se na região Sudeste, em seguida vem a região Nordeste, o que corresponde a 31% do total. 14 Em termos de localização do déficit habitacional, há diferenças entre as regiões brasileiras. Enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas urbanas ultrapassa 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Na região Norte corresponde a 21,8% e na região Nordeste a 26,8%.

Principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais

- a) Carência de Serviços de Infraestrutura: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.
- b) Coabitação Familiar: compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.
- c) Cobertura Inadequada: domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.
- d) Cômodos: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc.
- e) Déficit Habitacional: noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.
- f) Densidade Excessiva de Moradores por Dormitório: quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.
- g) Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.

Domicílios Rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade.

- h) Famílias Conviventes ou Famílias Conviventes Secundárias: são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional.
- i) Habitações Precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.
- j) Inadequação de Domicílios: reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo.
- k) Inadequação Fundiária Urbana: situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.
- l) Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva: domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.
- m) Ônus Excessivo com Aluguel: corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

A atualização dos resultados do déficit habitacional é instrumento fundamental para a tomada de decisões, a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas habitacionais nos diferentes níveis de governo e obter estimativas metodologicamente mais acuradas são sempre o objetivo a ser almejado.

Finaliza-se, destacando que a partir de 2016, a fonte de dados para a estimação do déficit habitacional passará a ser a PNAD Contínua, dado que a PNAD tradicional teve sua última edição em 2015, finalizando a série histórica iniciada na década de 60. Com a base de dados da

PNAD Contínua a princípio, não será possível identificar de forma direta as famílias que compõem os domicílios e, por conseguinte distinguir aquelas que têm intenção de constituir um domicílio próprio. Essas alterações representarão para a metodologia do cálculo do déficit habitacional uma perda no refinamento da estimativa.

II.2 ESTATUTO DAS CIDADES

O direito à moradia, expresso no Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira (1988), foi incluído por Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000) e, a exemplo dos demais direitos sociais, "comunga do pleno estatuto jurídico-constitucional dos direitos fundamentais", isto é, "integra o elenco dos limites materiais à reforma constitucional e, na condição de norma de direito fundamental, é sempre diretamente aplicável, a teor do que dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da CF." (SARLET, 2014, p. 269). Entretanto, para que esse direito fosse colocado em evidência e tensionado por meio de instrumentos, foi preciso a regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, como a função social da propriedade (privada) e da cidade.

Todos os setores da sociedade são regulamentados por leis. Em relação às políticas urbanas podemos destacar a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Esta Lei constitui um dos maiores avanços legislativos, após um vagaroso processo de tramitação ela foi aprovada e hoje é sem dúvida um símbolo de inovação e progresso, no que tange a construção de cidades sustentáveis.

Conforme estudo técnico do Instituto Pólis, organização não governamental do estado de São Paulo, foram poucas leis na história que foram feitas com um trabalho coletivo tão minucioso e o Instituto ainda explica: A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna (PÓLIS, 2002, p. 15). Assim sendo, percebe-se que a luta por essa aprovação foi muito além do desejo de um espaço para habitar, esta também foi uma luta contra a intensa desigualdade e a exclusão social.

A busca por cidades sustentáveis é um desejo de todos aqueles que se encontram em um espaço que representa não só um risco a saúde, mas também um risco a própria vida. Uma vez que, todos esses espaços inabitáveis que acabaram sendo ocupados de forma desordenada, surgiram em decorrência da ausência de um planejamento concreto para a criação e o desenvolvimento das cidades.

Os princípios básicos desse Estatuto são o planejamento participativo e a função social da propriedade, visando o bem coletivo que engloba não só a proteção ambiental, mas também o bem-estar e a segurança de todos os cidadãos. Mas por se tratar de uma lei geral, para ser plenamente aplicável aos Municípios, necessita-se que estes editem seus Planos Diretores Municipais, pois são eles que vão concretizar em âmbito municipal todas as diretrizes e instrumentos de política urbana dispostos no Estatuto da Cidade. A partir do que se entende por justiça e a partir do conceito de cidade justa podemos analisar este Estatuto, e assim, compreender os fatores que levam a minimização da exclusão social e as condições, que por outro lado, ampliem as estratégias de inclusão para, desta forma, promover um desenvolvimento sustentável e contínuo da cidade.

O Estatuto da Cidade surge como uma tentativa de minimizar os graves problemas observados, que são decorrentes da rápida e desordenada ocupação do espaço, como por exemplo, a formação de periferias, e também é uma tentativa de democratizar a gestão das cidades brasileiras.

Esse Estatuto é a esperança de mudança do cenário urbano brasileiro, pois através de seus instrumentos, ele reforça a atuação do poder público na busca de cidades mais democráticas, equitativas e sustentáveis. A lei 10.257/2001 criou a garantia ao direito a cidades sustentáveis. É imprescindível que, para a execução de seus objetivos, tanto a população, quanto os Municípios através de seus Planos Diretores, tornem-se responsáveis pela garantia da aplicação desta lei, para assim acabar com o crescimento globalizado descontrolado, que favorece os interesses de uma minoria capitalista, enquanto que a maioria da população vive mal e em locais precários.

O Brasil é um país de contrastes, enquanto que algumas regiões desfrutam do desenvolvimento econômico e social, outras encontram dificuldades em vários setores e, devido a isso, famílias pobres acabam se apropriando de espaços inadequados para a habitação, é neste ponto que entra a questão do urbanismo e do planejamento urbanístico dos municípios. Se não há planejamento, corremos o risco de sofrer uma grave crise habitacional, ou pior, o risco de desabamentos, uma vez que esses espaços são ocupados por milhares de pessoas, como é o caso das periferias. Deve-se ter planejamento e estudos acerca do tema, além disso, a população deve estar a par de tudo e deve participar como determina uma gestão democrática participativa.

Devido o crescimento acelerado e descontrolado, as cidades muitas vezes ficam impossibilitadas de cumprir, adequadamente, sua função social, mas aquelas que buscam justiça

e sustentabilidade devem investir em estratégias e ideias inovadoras para configurar e editar seu Plano Diretor, por isso os municípios devem: promover a igualdade social; buscar a sustentabilidade da cidade, pois somos seus cidadãos e não seus parasitas; valorizar a ideia de que readequar edifícios históricos da cidade é melhor do que demolir; valorizar o projeto urbano como ferramenta do plano diretor para qualificação de espaços públicos; potencializar o espaço urbano como lugar de convivência, garantindo a acessibilidade a todos; informar e submeter à sociedade aos projetos para a cidade e por fim garantir o direito à cidade a todos.

II.3 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional e o Governo Federal, através do Ministério das Cidades.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Com o PlanHab, pretende-se introduzir o planejamento habitacional no país, contribuindo para firmar a habitação como política social e de Estado a partir de princípios comuns a todos os agentes, recursos compatíveis com os problemas e ações articuladas e ordenadas a partir do Sistema Nacional de Habitação.

Planejar a execução da política habitacional não é uma tarefa fácil, pois o Brasil não tem uma tradição de planejamento deste setor, tão sujeito a ações imediatistas, de cunho clientelista e/ou assistencialista. A falta de tradição e a descontinuidade das estruturas governamentais encarregadas da gestão do setor nas décadas de 80 e 90 levaram a uma carência de um sistema de informações adequado para monitorar, avaliar e planejar a política habitacional, lacuna que vem sendo suprida nos últimos anos, mas que ainda permanece em muitos aspectos importantes.

Venho enfatizar que vários estudos tendem a buscar a conhecer melhor os problemas e os desafios da questão da moradia no país, entre eles sobre o déficit habitacional, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP:2005); sobre assentamentos precários do CEM/CEBRAP (2007), e sobre as estimativas acerca da demanda futura por novas moradias, elaborado pelo Cedeplar (2007).

Estes são trabalhos importantes que subsidiaram a elaboração do PlanHab; mas, contudo, ainda não se dispõe de um estudo consistente sobre a produção pública e privada no país, com quantificação, tipologias adotadas, apropriação de custos (terra, edificação, infraestrutura, entre outros aspectos), localização, demanda atendida etc. Muitas vezes só se dispõe de informações resultantes de estudos de caso, que nem sempre permitem generalizações. De qualquer maneira, a elaboração do PlanHab permitiu identificar as lacunas e organizar as informações existentes, indicando novos estudos necessários para implementar de maneira permanente o processo de planejamento habitacional no país.

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

- a) Identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio;
- b) Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- c) Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- d) Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;
- e) Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;

- f) Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- g) Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;
- h) Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento nas quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;
- i) Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;
- j) Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
- k) Criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs); e
- l) Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

As funções e papéis dos diversos agentes do SNHIS foram estabelecidos na Lei n.º 11.124/2005, da qual se destaca o papel estratégico do Ministério das Cidades, responsável por:

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

- g) estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implantação das ações;
- h) realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados das ações.

Com relação ao SNHIS, o Ministério das Cidades é responsável também por:

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

Para o Subsistema de Habitação de Mercado, o Ministério das Cidades é responsável também por:

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

No modelo institucional do SNHIS, definido pela Lei n.º 11.124/2005, a partir da adesão ao Sistema, por meio de celebração de termo de adesão, estados e municípios devem constituir Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do fundo (CGFLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme modelo e diretrizes nacionais. Fundo, Conselho gestor e Plano de Habitação são instrumentos essenciais para que o SNHIS opere. Por meio desses, deve-se dar a articulação das ações e programas entre os três entes federativos e a focalização e otimização dos recursos que circularão no âmbito do SNHIS.

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

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

São eles:

- a) Frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou, quando existentes, com baixa capacidade institucional;
- b) Modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental;
- c) Estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor;
- d) Ações não complementares e, em certos casos, conflitantes, na promoção habitacional realizada por estados e municípios;
- e) Ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas;
- f) Falta de cultura técnica e gerencial nos órgãos gestores subnacionais tanto para as ações de caráter executivo quanto de planejamento; e
- g) A intervenção habitacional se dá sem a preocupação de que esta esteja associada ao processo de planejamento territorial e urbano, à questão fundiária e a uma política habitacional previamente definida e pactuada com a sociedade civil organizada.

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

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

gestão da execução do que é deliberado nos conselhos é outro desafio para a institucionalização do SNHIS.

Com a instituição de conselhos em cada cidade brasileira, haverá a necessidade de aprimoramento e de mais clara regulamentação sobre as funções e atribuições dessas instituições, tanto nas relações entre as decisões tomadas nos conselhos de âmbito federal, estadual e municipal quanto nas relações entre os conselhos gestores dos fundos e os conselhos definidores de outras políticas setoriais.

A implementação dos conselhos de habitação, sua qualificação e empoderamento são condições essenciais para fazer cumprir um dos mais importantes princípios da PNH: que a política habitacional seja resultado de um processo de negociação e pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada e que sua implementação seja controlada pela sociedade.

Por fim, a introdução dos fundos e dos planos habitacionais como instrumentos de consolidação, articulação e coordenação das políticas nas três esferas governamentais é um dos principais avanços da PNH.

Até o momento, os fundos estão sendo constituídos nos estados e municípios sob a ótica de que é condição para o acesso aos recursos do FNHIS. Os planos locais (PLHIS) estão, por sua vez, em fase de elaboração. Percebe-se, no entanto, grandes dificuldades em sua formulação devido à falta de prática em planejar e formular políticas sociais por parte dos governos locais, dos técnicos e consultores contratados, obrigando o Ministério das Cidades a promover cursos, atividades e documentos de capacitação.

No entanto, os resultados que serão alcançados em curto prazo são ainda uma incógnita, mostrando mais uma vez a importância da mobilização de sociedade civil organizada e dos poderes públicos estaduais e municipais para fazer com que tais instrumentos atinjam o objetivo para os quais foram concebidos: constituírem-se uma ferramenta de construção de pactos, de planejamento de ações e de construção de metas.

II.4 CONSELHOS MUNICIPAIS

Em geral, cabe aos Conselhos Municipais de Habitação definir critérios adicionais locais em relação aos critérios nacionais dados (Lei 11.977) para enquadrar o público alvo do Programa MCMV no município.

Dos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 70% tinham em 2017 algum tipo de estrutura responsável pelas políticas de moradia. No entanto, apenas 39,7% tinham um Plano Municipal

de Habitação, uma exigência para que as cidades acessem os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Os dados são do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic 2017), divulgados hoje (5) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A pesquisa mostra também que apenas 25% dos municípios têm uma integração entre o Plano Municipal de Habitação e o Plano Diretor Municipal, responsável por definir a política de expansão urbana. A integração é maior nos municípios da Região Sul, enquanto o Nordeste e o Sudeste tiveram em 2017 percentuais inferiores à média nacional.

Quase 60% dos municípios responderam à pesquisa que tinham Conselho Municipal de Habitação, mas em apenas metade deles foi realizada, pelo menos, uma reunião nos 12 meses que antecederam a pesquisa. No quesito Fundo Municipal de Habitação, que também é uma exigência de acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, apenas 40% tinham constituído.

Menos da metade dos municípios (39,7%) tem Plano Municipal de Habitação. Seis anos antes, apenas 28,3% tinham esse documento, que realiza um diagnóstico da situação habitacional do município e estabelece os objetivos e linhas de ação para alcançá-los. Sua elaboração é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Os municípios do Nordeste e do Sudeste são os que menos tem Planos Municipais de Habitação – 30,1% e 32,8%, respectivamente. No Sul, a maioria (mais de 60%) já fez esse documento. Ao todo, 3.319 municípios (quase 60% do total) possuem Conselho Municipal de Habitação. Mas em apenas metade deles houve reunião ao menos uma vez num período de 12 meses. Esses conselhos podem ter caráter consultivo, deliberativo (tomando decisões a respeito das políticas públicas), normativo (estabelecendo normas) ou fiscalizador.

III. CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO FDS

O FDS foi constituído pelo Decreto nº 103, de 1991 e ratificado posteriormente pela Lei nº 8.677, de 1993, com a finalidade de financiar projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, além de financiamentos nas áreas de saneamento e infraestrutura vinculadas aos programas de habitação, com recursos provenientes da emissão de cotas adquiridas pelos FAF.

“DECRETO nº 103, de 22 de abril de 1991, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no qual a Caixa Econômica

Federal fica autorizada a instituir e gerir o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de natureza contábil, destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto.”

“LEI nº 8.677, de 13 de julho de 1993, o FDS destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infra-estrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto.”

O Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS é um órgão colegiado, cuja criação foi autorizada pelo Decreto nº103/1991, com nova redação dada pela Lei nº 8.677/1993, regulamentado pelo Decreto nº 1.081/1994 e alterado pelo Decreto nº.3.907/2001. A presidência do Conselho, a partir da edição da Lei nº.10.683/2003, ficou a cargo do Ministro das Cidades.

“Compete ao Conselho Curador do FDS:

I - definir os parâmetros a serem observados na concessão de financiamentos, atendidos os seguintes aspectos básicos:

- a) conformidade com as políticas setoriais implementadas pelo Governo Federal;*
- b) prioridade e condições setoriais e regionais;*
- c) relevância social do projeto;*

d) comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira do projeto;

II - autorizar o órgão gestor, até o limite que estabelecer, a conceder financiamentos;

III - apreciar e autorizar a concessão de financiamentos de projetos recomendados pelo órgão gestor, cujos valores excedam os limites fixados na forma do inciso anterior;

IV - estabelecer, em função da natureza e finalidade dos projetos:

a) o percentual máximo de financiamento pelo FDS, vedada a concessão de financiamento integral;

b) taxa de financiamento, que não poderá ser inferior à Taxa Referencial (TR) menos 12% (doze por cento) ao ano ou superior à Taxa Referencial;

c) taxa de risco de crédito;

d) condições de garantia e de desembolso do financiamento, bem assim da contrapartida financeira da empresa ou entidade proponente;

V - dispor sobre a aplicação dos recursos de que trata o art. 2º, parágrafo único, alínea a, enquanto não destinados ao financiamento de projetos;

VI - definir a taxa de administração a ser percebida pela Caixa Econômica Federal, a título de prestação do serviço de gestão do FDS;

VII - definir os demais encargos que poderão ser debitados ao FDS pela Caixa Econômica Federal, bem assim aqueles de responsabilidade desta na qualidade de gestora do FDS;

VIII - aprovar, anualmente, o orçamento proposto pela CEF e suas alterações;

IX - aprovar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, estes últimos acompanhados de parecer de auditor independente;

X - aprovar as normas e procedimentos operacionais do FDS;

XI - elaborar seu regimento interno; e

XII - deliberar sobre outros assuntos de interesse do FDS.”

Após a criação do FDS, o Decreto nº 640, de 1992, autorizou a CAIXA a utilizar os recursos do FDS para saldar compromissos de desembolsos decorrentes de contratos de financiamento de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, sob sua administração.

“Constituem recursos do FDS:

I - os provenientes da aquisição de quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira, e por pessoas físicas e jurídicas;

II - o resultado de suas aplicações; e

III - outros que lhe venham a ser atribuídos”

Com a publicação da Medida Provisória nº 1.823, de 1999, a qual criou o PAR, a CAIXA foi autorizada a transferir parte dos recursos do FDS para atendimento exclusivo às finalidades do referido programa. Em 2001 foi publicada a Medida Provisória nº 2.196 e autorizada a criação da EMGEA, a qual assumiu as dívidas da CAIXA para com o FDS, decorrentes de operações concedidas com recursos do Fundo.

A extinção do FAF, em 1995, aliada à ausência de definições de programas habitacionais e de fixação de diretrizes por parte do CCFDS, o qual se encontrava paralisado desde o final de 1998, levou a uma descontinuidade das operações do Fundo. Apenas em 2004, mediante uma parceria entre CAIXA e Ministério das Cidades com o intuito de restabelecer o objetivo do Fundo, foi criado o PCS, o qual previa o acesso ao crédito habitacional das famílias com renda mensal de até três salários mínimos, organizadas em Cooperativas ou Associações.

Em 2005, foi criado o Fundo Garantidor, subconta do FDS, a fim de constituir uma garantia às famílias que não eram enquadradas nas garantias utilizadas no mercado, como hipoteca e alienação fiduciária. Por meio do Fundo Garantidor, todos os associados suportariam a garantia de solvabilidade do grupo. Os recursos advinham do FDS, a título de financiamento ao beneficiário final, no percentual de 19,85% sobre o valor de financiamento do empreendimento.

Em 2008, o PCS foi reformulado, por meio da Resolução CCFDS nº 121, a fim de que as famílias beneficiadas tivessem melhores condições no valores de financiamento. A partir da

Resolução nº 144, de 2009, o Fundo passa a assumir as despesas decorrentes de MIP e DFI, sem a necessidade de pagamento de prêmios de seguro por parte dos beneficiários.

O Programa Crédito Solidário, é o único programa de financiamento para produção habitacional, voltado para o atendimento a famílias organizadas em cooperativas, associações e entidades populares, com características apropriadas a faixa de renda de até 3 salários mínimos tais como; Juro Zero, prazo de até 20 anos para pagamento, carência de até 24 meses, custos de administração e seguro de vida bancados pelo FDS.

Este programa até março de 2018, já financiou a produção de 21.779 famílias, em 123 municípios de 20 estados da Federação, com um investimento de aproximadamente R\$ 381 milhões, gerando 47 mil empregos diretos. A renda média das famílias atendidas é de 2,1 salários mínimos.

Por outro lado, o CCFDS através da Resolução n.º121/2008, aprovou nova modelagem financeira para o Programa Crédito Solidário, criando um Fundo de Investimento, denominado Conta Equalizadora, constituído por 54,75% dos recursos destinados ao financiamento, cujo diferencial de valorização financeira no decorrer do longo prazo de amortização (20 anos), fornece os dois principais elementos impeditivos do financiamento para famílias de baixa renda, isto é, o custo e o risco, além dos subsídios complementares como seguro de vida e invalidez, inclusive com ampliação do atendimento ao idoso em 5% da demanda atendida, e do desconto de 10% na mensalidade, além de 5% de participação da entidade proponente para promoção da adimplência, dentre outros benefícios.

Em 2009, com a publicação da Lei nº 11.977, foi criado o PMCMV-E, com a finalidade de oferecer condições mais favoráveis de financiamento ao beneficiário final, como valores de subsidio no financiamento e cobertura de MIP e DFI, sem contrapartida financeira dos beneficiários. O comprometimento de renda para pagamento das prestações mensais era de 10% da renda familiar mensal bruta apurada ou R\$ 50,00 mensais, considerando-se o maior valor.

Ainda em 2009, com a publicação da Resolução CCFDS nº 137, o Fundo foi autorizado a renegociar os contratos do antigo PCS, para as condições previstas na Resolução CCFDS nº 121. Considerando a baixa adesão, em virtude das dificuldades enfrentadas pelas EO e beneficiários para cumprir os requisitos necessários à renegociação, foi publicada a Resolução CCFDS nº 189, de 2012, pela qual o Fundo recebeu a cessão de créditos dos contratos do antigo PCS, firmados na vigência da Resolução CCFDS nº 93.

Em 24/08/2012, com a publicação do Decreto nº 7.795, o valor da prestação dos beneficiários do PMCMV-E é alterado para 5% da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00, para as contratações a partir de 27/08/2012. Em 2014, com a publicação da Portaria Interministerial nº 237, tais valores de prestação são também aplicadas para as parcelas vincendas dos contratos assinados anteriormente a 27/08/2012.

Em 2016, com a publicação da Portaria Interministerial nº 96 e IN nº 9, houve a revisão dos limites de renda e valor da prestação das famílias atendidas no PMCMV-E, bem como dos valores máximos de financiamento da UH. Em 2017 foram publicadas a Resolução CCFDS nº 214, de 2016 e a IN Mcidades nº 14, de 2017, as quais aprovam o PMCMV-E e conferem novo regramento para o processo de seleção de propostas.

IV. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FDS

IV.1 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A distribuição dos recursos orçamentários é efetuada pelo Ministério das Cidades - Gestor dos recursos do PCS e do PMCMV-E, de acordo com o déficit habitacional de cada região do território nacional e aprovada pelo CCFDS na forma do Plano de Metas e Diretrizes Gerais para FDS, cabendo ao Ministério das Cidades promover o remanejamento para possibilitar maior efetividade orçamentária.

O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS foi constituído através da lei 8.677, de 13 de julho de 1993, que dentre outras atribuições estabelece:

Recursos: Provenientes de aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos fundos de aplicação financeira regulamentada pelo Banco Central;

Gestão: Por Conselho Curador constituído por quatorze membros, presidido e secretariado pelo Ministério das Cidades, com representação do Governo Federal e sociedade civil, de forma paritária;

Resgates e Remuneração de cotas: Resgate somente em caso de extinção do FDS e na medida da realização dos seus ativos e remuneração conforme os resultados do FDS.

Variação positiva de 6,9% no Patrimônio Líquido apurado no exercício de 2017, em relação ao ano anterior, totalizando R\$ 1,286 bilhão.

IV.2 PCS – ORÇAMENTO - 2017

Em 2016, o Ministério das Cidades estabeleceu Plano de Metas e Diretrizes Gerais para retomada de obras em atraso ou paralisadas, por meio da Resolução CCFDS nº 209, de 2015, no valor de R\$ 81,48 milhões, com utilização de recursos onerosos do FDS. Ao FDS coube a proposição de alternativas para a utilização desse recurso e apresentação ao CCFDS, para deliberação, o que não foi concluído naquele exercício.

Em 2017 não houve contratações no Programa Crédito Solidário – PCS, uma vez que as demandas das Entidades Organizadoras foram destinadas ao PMCMV-E, o qual apresenta condições mais atrativas de financiamento para o beneficiário e que o regramento para retomada de obras no Programa estava em processo de definição e aprovação no Conselho Curador do FDS.

O resultado das aplicações dos recursos do FDS no PCS entre os anos de 2005 e 2017, está consolidado na tabela 5.1. O montante de recursos onerosos considera o valor de financiamento, acrescido da conta equalizadora para todos os empreendimentos já contratados no Fundo. Os valores de financiamento e de desembolso referem-se aos recursos destinados à compra de terreno e construção, excluindo cinco contratos cancelados em exercícios anteriores:

Sempre que possível use uma série história de dados, isto amplia as evidências e favorece o desenvolvimento de uma análise mais qualificada.

O uso de informações que evidenciam apenas os dados agregados de um longo período não permitem identificar o comportamento da variável analisada ao longo do tempo.

Quando fizer uso de uma tabela com dados de apenas um exercício diga porque adotou este procedimento.

Tabela 5.1 – Resultado das Aplicações do FDS - PCS

Até 2017	Recursos Onerosos do FDS	Valor do Financiamento	Valor Desembolsado de Obra	UH	Valor médio por UH	Empregos gerados	População beneficiada ¹	Renda média familiar
Total	433.913.358	391.907.775	364.469.092	21.190	18.494	44.269	70.775	810

¹A população beneficiada foi apurada considerando a família com 3,34 pessoas, de acordo com senso do IBGE.

Fonte: GEFUS/CEFUS

Até o presente exercício, o PCS gerou mais de 44 mil empregos para construção de 21.190 Unidades Habitacionais, com custo médio de R\$ 18 mil. O programa atende famílias

com renda mensal média de R\$ 810, contribuindo para a redução do déficit habitacional de parcela da população com menor capacidade de poupança e maior vulnerabilidade social.

IV.3 PMCMV-ENTIDADES – ORÇAMENTO – 2017

O Plano de Metas e as Diretrizes Gerais destinados à aplicação dos recursos alocados no PMCMV-E foram estabelecidos pela Resolução CCFDS nº 212, de 2016, no valor total de R\$ 796 milhões, conforme apresentado na Tabela 5.2.

Tabela 5.2 – Distribuição dos Recursos no exercício - PMCMV-E

Despesas	Valor R\$
Pagamento de obras em curso	488.049.480
Desembolso com contratação de novas operações	252.000.000
Segregação de recursos para cobertura de DFI	17.292.096
Segregação de recursos para cobertura de custas e emolumentos cartorários	28.820.180
Pagamento de taxas de administração do AF	7.838.264
Outras despesas	2.400.000
TOTAL	796.400.000

Fonte: Resolução CCFDS nº 212, de 2016

O montante destinado ao pagamento para novas contratações foi distribuído conforme déficit habitacional projetado a partir do Censo do IBGE de 2010, conforme Tabela 5.3.

Tabela 5.3 – Distribuição dos Recursos das operações contratadas - PMCMV-E

UF	Distribuição (%)	Limite R\$
Norte	9,38	23.637.600
Nordeste	26,14	65.872.800
Sudeste	44,71	112.669.200
Sul	11,45	28.854.000
Centro-Oeste	8,32	20.966.400
TOTAL	100	252.000.000

Fonte: Resolução CCFDS nº 212, de 2016

A tabela 5.4 apresenta informações consolidadas referentes ao resultado das contratações das operações no PMCMV-E, no período de 2009 a 2016, uma vez que não houve contratações em 2017. As informações estão agrupadas considerando o ano da contratação da proposta, ou seja, do empreendimento. Tendo em vista que o Programa prevê a contratação de

empreendimento em duas fases, há propostas cujos projetos ainda não foram finalizados e há um montante destinado à medida que ocorra a conclusão da fase de projetos, o que é informado na coluna “Valor à Contratar Fase de Construção”.

Sendo assim, para fins de valor contratado, informa-se o montante efetivamente contratado até o exercício e na coluna “Valor Desembolsado”, informa-se o valor liberado para os respectivos empreendimentos. Conforme apresentado na Tabela 5.4, até o exercício de 2016, foram contratados 463 empreendimentos com expectativa de construção de 69.678 UH, no valor total de R\$ 4,25 bilhões. Ressalta-se que, no exercício de 2017 foram cancelados 5 contratos, totalizando 1.292 UH, em virtude de ausência da apresentação de regularidade dos documentos, bem como Cláusulas suspensivas não atendidas após a contratação.

Depreende-se da Tabela 5.4 que 71% do orçamento previsto para a contratação dos 468 empreendimentos foi contratado e 52% dos recursos já foram destinados para a execução de projetos e produção dos empreendimentos. Considerando os contratos que ainda estão em fase de projetos, cujo início da fase de obras ocorrerá após a sua conclusão, há um saldo a contratar correspondente a 1,24 bilhão.

Tabela 5.4 – Propostas Contratadas 2009 a 2016 - PMCMV-E Valores em mil R\$

Ano da Contratação	Valor Selecionado	QTD Empreendimentos	QTD UH	Valor Contratado	Valor Desembolsado	Valor à Contrata Fase de Construção
2009	11.951	4	309	11.951	10.941	-
2010	353.266	68	7.564	353.127	257.244	-
2011	121.315	32	3.099	121.315	107.502	-
2012	440.546	46	7.527	390.651	341.295	49.894
2013	1.023.270	85	15.504	726.628	546.560	296.642
2014	1.213.908	107	18.707	820.808	554.968	393.100
2015	425.391	41	6.501	240.717	202.057	184.674
2016	668.543	80	10.467	348.663	209.288	319.880
Total	4.258.190	463	69.678	3.013.860	2.229.854	1.244.330

Fonte: SUFUS/GEFUS

Dos 463 empreendimentos contratados, 69 estão em fase de projetos, 229 estão em fase de construção e 165 estão concluídos. Durante o exercício, 13 empreendimentos que estavam em fase de projetos deram início à fase de obras, o que corresponde a 3.161 UH.

Do montante de UH contratadas, cerca de 28% referem-se a propostas que estão na fase de projetos, totalizando 19.932 UH. Desse montante, cerca de 60% referem-se a propostas contratadas nos exercícios de 2012 à 2014, as quais estão paralisadas ou em ritmo lento de execução.

A Tabela 5.5 apresenta informações dos empreendimentos considerando, o valor de contratação e desembolso efetivados junto às EO, para a elaboração de projetos e execução da construção, de acordo com o ano de contratação da Proposta. Os dados relativos à quantidade de UH e o respectivo valor médio, empregos gerados, população beneficiada e renda média das famílias atendidas, consideram apenas os contratos que entraram em fase de construção, até a posição de 29/12/2017.

Tabela 5.5– Resultado das Aplicações do FDS – PMCMV-E

Ano da Contratação	Valor Contratado	Valor Desembolsado	UH	Valor médio por UH	Empregos gerados	População beneficiada ¹	Renda média familiar
2009	11.951	10.941	309	38.678	429	1.032	791
2010	353.127	257.244	7.564	46.685	16.788	25.264	647
2011	121.315	107.502	3.099	39.146	11.031	10.351	623
2012	390.651	341.295	6.633	57.628	35.263	22.154	727
2013	726.628	546.560	10.726	64.400	57.684	35.825	711
2014	820.808	554.968	12.562	63.228	82.715	41.957	732
2015	240.717	202.057	3.637	57.031	18.177	12.148	835
2016	348.663	209.288	5.216	60.770	34.157	17.421	831
Total	3.013.860	2.229.854	49.746	57.855	256.244	166.152	737

Fonte: SUFUS/GEFUS

¹A população beneficiada foi apurada considerando a família com 3,34 pessoas, de acordo com senso do IBGE.

Das 69.678 UH contratadas no Programa, 49.746 já iniciaram a fase de construção o que corresponde 71% do total. Tais UH apresentam valor médio de financiamento correspondente a R\$ 57.855 e atendem famílias com renda média mensal de R\$ 737. O programa gerou até o exercício mais de 256 mil empregos, com expectativa de beneficiar mais de 166 mil pessoas, contribuindo para a redução do déficit habitacional da população de baixa renda.

IV.4 DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA - 2017

IV.4.1 PCS

Em 2017 não houve contratações no PCS, uma vez que as demandas das Eos foram destinadas ao PMCMV-E e que o regramento para retomada de obras no Programa estava em processo de definição e aprovação no CCFDS.

Em 1º/11/2017 o CCFDS aprovou Resolução que especifica as diretrizes para a retomada, legalização e conclusão de empreendimentos no âmbito no Programa.

Nesse sentido, a execução orçamentária do Programa, refere-se aos desembolsos para pagamento de obras contratadas em exercícios anteriores no valor de R\$ 63,94 mil.

IV.4.2 PMCMV-E

No que concerne ao cumprimento da meta prevista para 2017, a Tabela 5.6 demonstra o montante de recursos previsto para o exercício, a execução para cada tipo de despesa e o respectivo percentual de participação. Ressalta-se que o valor da execução refere-se ao valor desembolsado no exercício para cada despesa.

Tabela 5.6 – Distribuição dos Recursos no exercício - PMCMV-E

Despesas	Orçamentária (a)	Orçamento (b)	Realização [(c=b/a)]
Pagamento de obras em curso	488.049.480	516.239.194	106 %
Desembolso com contratação de novas operações	252.000.000	-	0%
Segregação de recursos para cobertura de DFI	17.292.096	2.141.476	12%
Segregação de recursos para cobertura de custas e emolumentos cartorários	28.820.180	872.538	3%
Pagamento de taxas de administração do AF	7.838.264	2.759.671	35%
Outras despesas	2.400.000	112.000	5%
TOTAL	796.400.000	522.124.879	66%

Fonte: SUFUS/GEFUS

Verifica-se que 66% da meta financeira para o exercício foi realizada, em virtude principalmente, da ausência de contratações no exercício, tendo em vista que não houve seleção de propostas, para execução de novos empreendimentos, pelo Ministério das Cidades.

Destaca-se a execução das despesas relativas à obras em curso, as quais superaram a meta prevista no exercício, em razão, principalmente, dos empreendimentos que apresentaram maior avanço das obras no exercício. Do montante liberado para as operações contratadas até

2016, cerca de R\$ 331 mil foi destinado para a retomada de obras de empreendimentos paralisados.

Em relação à taxa de administração paga ao AF, a execução se deu em virtude, principalmente, da quantidade de empreendimentos concluídos no exercício, uma vez que para os contratos firmados com a EO, o pagamento da taxa ocorre quando as Unidades Habitacionais são transferidas ao beneficiário final e início da fase de amortização dos contratos.

A segregação de recursos para custos e emolumentos e DFI não atingiram o valor orçado, tendo em vista que essas despesas são realizadas quando da contratação junto ao beneficiário final. Importante ressaltar que, com a publicação da Resolução CCFDS nº 214, de 2016, os empreendimentos a serem contratados a partir de sua vigência, não terão a despesa de custas e emolumentos assumidas pelo Fundo, uma vez que deverá compor o valor de financiamento do contrato.

V. MAPEAMENTO DE GESTÃO DE RISCO

O CCFDS, delegado ao Agente Operador - AO (CAIXA), de modo a assegurar a eficiência e a eficácia das operações do Fundo ante os objetivos traçados em cada exercício, adota sistema de controles internos atualizado, de forma contínua, que observa a segurança das informações financeiras produzidas, a obediência às leis e aos regulamentos pertinentes e a adequada utilização dos recursos do Fundo, conforme demonstrado nos subitens a seguir.

O AO do FDS utiliza o Código de Ética da CAIXA que se apresenta pautado no Código de Conduta do Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, anexo do Decreto nº 1.171, de 1994, em formato de normativo interno que possui Termo de Ciência com assinatura eletrônica anual obrigatória para todos os empregados.

Em face da necessidade de garantir a consecução dos objetivos do FDS, fomenta a sistematização dos controles internos por meio da avaliação, da fiscalização e do monitoramento contínuos dos resultados apresentados pelo Fundo, bem como do oferecimento das ferramentas requeridas ao estabelecimento e ao aperfeiçoamento do sistema de governança corporativa a partir do que preceitua o Plano Estratégico da CAIXA.

Os mecanismos utilizados pelo FDS para avaliar o perfil de decisão crítica, de modo a verificar, em nível estratégico, a ocorrência de eventual discrepância, consistem em avaliações regulares dessas decisões em face dos relatórios de controle de risco produzidos em

consonância com a política de gerenciamento de risco operacional, a qual se estrutura de acordo com o Plano Estratégico, a regulamentação interna e externa e as boas práticas de governança.

O FDS não apresenta perdas em face de fragilidades nos processos internos da unidade, entretanto eventuais ocorrências de fraudes e ou desvios são passíveis, para efeito de ressarcimento ao Fundo, de instauração de sindicância para apuração de responsabilidade.

Os procedimentos e rotinas operacionais do FDS, o Código de Ética e Código de Conduta da CAIXA apresentam-se normatizados na forma de manuais normativas internos que obedecem aos padrões de compliance no processo de elaboração e publicação de normativos, inclusive para aqueles que necessitam de qualificação e/ou validação de diversas áreas envolvidas por meio de Roteiro Padrão, mecanismo que assegura às áreas envolvidas no processo a participação das equipes na elaboração da norma.

O risco operacional configura-se na possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, ou de eventos externos, o que inclui o risco legal e o de corrupção, isto é, aqueles associados à inadequação ou deficiência em contratos firmados e ao descumprimento de dispositivos legais, bem como ao envolvimento dos colaboradores, fornecedores e parceiros da CAIXA em atos de corrupção.

As atividades de controle adotadas para o FDS são abrangentes e razoáveis, na medida em que, com o objetivo de minimizar eventual dano financeiro ou de imagem, abarcam, além do tratamento de riscos identificados pelos órgãos fiscalizadores, pelas auditorias interna e independente e pelo mapeamento de riscos, a revisão dos principais processos e serviços relacionados ao FDS, de modo a detectar e corrigir eventual inconsistência ou evento que se configure como risco operacional, erro e ou falha que, de acordo com a natureza e gravidade, recebe tratamento imediato pelo Gestor do Fundo para avaliação.

V.1 MAPEAMENTO DE RISCO NO PCS

O percentual de obras atrasadas e paralisadas, na posição dezembro de 2015, corresponde a 15%, em função de:

- inexistência de infraestrutura e saneamento na área de intervenção;
- falta de finalização da infraestrutura, não existindo condições de habitabilidade;
- dificuldades para legalização do empreendimento;

- dificuldades no gerenciamento e acompanhamento das obras pelas entidades associativas;
- abandono da obra pelo responsável pela sua execução ou pela EO; e
- problemas de abastecimento de água.

Entretanto, foi alocado o montante de R\$ 67.922.709,03, conforme Resolução nº 202, de 2014, destinado a retomar as obras paralisadas ou com indicio de atrasos. O mapeamento das situações problema foi concluído e está em fase final de elaboração de plano de ação para que, posteriormente, seja submetido à deliberação do CCFDS, conforme prevê a referida Resolução.

V.2 MAPEAMENTO DE RISCO NO PMCMV-ENTIDADES

Apartir de 2015, o CCFDS adotou nova metodologia para demonstrar a situação do projeto/obra, considerando o prazo decorrido desde o último desembolso. Até 2014 a situação era definida de acordo com informações prestadas pelo Agente Financeiro – AF no Relatório de Acompanhamento do Empreendimento – RAE. Considera-se que a nova metodologia está mais adequada à realidade dos empreendimentos e permitirá um melhor acompanhamento dos contratos, buscando identificar as situações de descontinuidade de desembolso, riscos iminentes de atrasos no andamento dos projetos e das obras, bem como verificando quais as ações adotadas pelo AF para mitigar esses riscos.

Na nova metodologia adotada consideram-se as seguintes definições:

- normal: contrato com registro de desembolso financeiro nos últimos 90 dias.
- atrasadas: contrato sem registro de desembolso financeiro há no mínimo 90 dias e no máximo 180 dias;
- paralisadas: contrato sem registro de desembolso financeiro há mais de 180 dias;
- não iniciadas: contrato cujo desembolso da primeira parcela não foi efetivado após a contratação;
 - obra concluída: contrato cuja obra foi concluída, mas com legalização em andamento e/ou saldo credor a liberar.

Tabela 6.1 – Situação dos Contratos - PMCMV-E

SITUAÇÃO	QTD Empreendimentos	UH	R\$ Contratado	Total
----------	------------------------	----	----------------	-------

Não Iniciado	6	1.646	2.407	-
Normal	24	8.076	63.592	58.376
Atrasada	11	3.427	24.319	22.720
Paralisada	24	6.294	42.911	39.087
Em Legalização	4	489	2.569	2.569
Total	69	19.932	135.798	122.752

Fonte: SUFUS/GEFUS/SIAPF

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências indicam o surgimento de uma nova organização empresarial nesse processo de expansão, caracterizada pela associação de grandes empresas que agregam ou se associam aos principais grupos empresariais dos mercados locais, verticalizando a cadeia da produção habitacional de interesse social a partir das estruturas produtivas pré existentes, racionalizando custos e melhorando a eficiência do sistema, propiciada pelo melhor aproveitamento da capacidade instalada e articulações locais.

O modelo de financiamento da política habitacional de interesse social é adequado a população de baixa renda, diante a situação de que venha estimular o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, com a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns, observando as necessidades, características, usos e costumes locais.

Ressaltamos que é imperioso balizar a discussão em montantes financeiros condizentes com o atendimento habitacional para as famílias de baixa renda, na faixa de até 3 salários mínimos, entretanto, essa nova modelagem financeira, que torna solvente uma demanda hoje excluída, dos programas de financiamento habitacional, está ameaçada pelo caráter terminal e o esgotamento dos recursos do FDS.

Uma das soluções encontradas é a abertura de negociação com o Banco Central do Brasil relativa à revisão da Circular BACEN n.º 2.594/1995, que em seu inciso II, artigo 13, do Regimento anexo a Circular, anulou a compulsoriedade na aquisição de cotas do FDS pelas instituições financeiras. Essa decisão equivale à anulação da Lei 8.677/1993, que criou o FDS. A referida Circular tomou como base a Resolução do CMN n.º 2.183, de 21 de julho de 1995, que transformou os Fundos da Aplicação Financeira – FAF's em Fundos de Investimentos Financeiros – FIF's, sem considerar a intenção do legislador, que buscou recursos do mercado financeiro para aplicação e investimento social, sendo inócua a nomenclatura dada ao título do mercado financeiro numa interpretação enviesada da Lei.

Assim, a proposta define que um percentual dos rendimentos auferidos pelos Fundos de Investimento, seja compulsoriamente investido na aquisição de cotas do FDS. Esse deslocamento da compulsoriedade da parcela do capital investido, como originalmente regulamentado pelo BACEN, para a atual proposta de parcela da remuneração, atende a dois objetivos: mitiga o impacto no resultado financeiro e adequa-se à velocidade e a volatilidade das operações do mercado.

Outra proposta, que poderá ser implantada em conjunto com a anterior, é a aquisição voluntária de cotas do FDS pelas IF's operadoras do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, mediante incentivo por meio da aplicação de um fator multiplicador que liberará recursos para aplicações no segmento de mercado livre, de maneira financeiramente atrativa para estas instituições. Essa inversão no direcionamento da poupança popular, da faixa de renda mais alta para a faixa de renda mais baixa, terá seu sucesso condicionado a existência de um fator multiplicador e ao retorno de menores taxas de juros no mercado, possibilitando maior aproximação com as taxas do SBPE. Isso aumentará a atratividade para o uso dos capitais próprios das empresas incorporadoras e bancos, hoje abundantes no mercado.

Além disso, outra medida necessária é o estabelecimento de uma política de promoção e publicidade da poupança popular, cuja captação líquida hoje ainda é crescente, mesmo com o boicote do sistema financeiro e com a conjuntura desfavorável de elevação das taxas de juros, demonstrando a potencialidade de crescimento desse mercado.

A Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº. 4.676, de 31/7/2018, estabelece que 65% dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) devem ser aplicados em operações de financiamento imobiliário, sendo 80% no mínimo em operações de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o restante em operações de financiamentos imobiliários contratadas a taxas de mercado.

Estabelece ainda que os recursos não aplicados devem ser recolhidos ao Banco Central do Brasil, na forma por ele determinada, em moeda corrente, no dia quinze do mês subsequente ao da posição apurada ou no dia útil imediatamente posterior, se o dia quinze for dia não útil, permanecendo indisponíveis até o dia quinze do mês subsequente ao do recolhimento ou até o dia útil imediatamente posterior, se o dia quinze for dia não útil. O saldo depositado será atualizado mensalmente pela remuneração básica dos depósitos de poupança.

A proposta consiste em que a cada R\$ 1,00 em cotas do FDS adquiridas pelas IF's, seja possível de que a mesma possa aplicar R\$ 0,60 no mercado livre imobiliário, ou seja, utiliza-se um multiplicador de 0,6. O retorno-resgate das cotas do FDS adquiridas será realizado com atualização monetária pela TR.

Por outro lado, o crescimento da poupança ao enxugar a demanda imediata por bens e serviços, causa impacto no controle da inflação, direcionando recursos para financiamento de investimentos de grande efeito indutor do emprego e desenvolvimento, e sem os efeitos colaterais da política de aumento de juros junto à dívida pública e ao câmbio.

O fator multiplicador proposto, busca incentivar a aquisição de cotas do FDS, gerando recursos que serão utilizados para o financiamento habitacional, com retorno em longo prazo calculado e propicia uma liberação de recursos para aplicação livre à taxa de mercado de forma atrativa para as IF's. Esse multiplicador deve propiciar um montante de recursos livres para aplicação, cujos rendimentos somados a remuneração (TR) do investimento das cotas do FDS, trará remuneração maior que os 4,68% ao ano da caderneta de poupança, fonte originária dos recursos e possibilitará um ganho líquido a Instituição Financeira. O Conselho Monetário Nacional – CMN fará o monitoramento e a adequação deste multiplicador no tempo, considerando as variáveis econômicas que interferem no processo.

Além disso, o atual fenômeno de corrida aos terrenos urbanos disponíveis, com forte impacto especulativo no custo da terra em praticamente todas as metrópoles e cidades médias do país, é outro fator a demonstrar o grande volume de capital próprio das empresas envolvidas nessas operações. Observamos o abandono da prática de “permuta” por área construída na aquisição de terreno, característica da produção habitacional do ciclo anterior, de menor dinamismo e maior pulverização empresarial.

Essa realidade abre espaço para a construção de uma política de estado que, tirando partido do processo de financeirização da economia nacional e internacional, direcione a poupança popular do SBPE para o financiamento de habitação popular a baixo custo, mediante o mecanismo de compensação financeira para as IF's propiciada pelos multiplicadores.

Essa política possibilitará na criação de um fundo com características de montante, confiabilidade e garantias adequadas ao atendimento desta população, constituída em 91% por famílias com renda até 3 salários mínimos. Esse Fundo atuará no espaço intermediário entre a produção estatal, com recursos do OGU, direcionada à clientela insolvente, e a produção capitalista, financiada pelo mercado e secundada pelo FGTS, fortalecendo a habitação de

interesse social, auto-gerida, com parcerias intergovernamentais (Estados/Municípios), com participação das pequenas e médias empresas de construção civil, com baixo risco propiciado pelo mecanismo garantidor construído no FDS, e lastreado em recursos do SBPE.

Essas características criaram um ciclo de forte crescimento da construção habitacional, sendo este um dos setores mais dinâmicos no atual processo de desenvolvimento econômico do país, com amplo efeito reprodutivo e de cascata em diversos segmentos econômicos, ampliando o seu espaço na formação do PIB.

Apesar do grande potencial de crescimento, em vista as assimetrias do mercado brasileiro, gerador desse “nicho” do mercado habitacional ainda não atendido, constituído pelos segmentos de renda média e média/baixa do país, turbinados pela ampliação do mercado, via inserção em curso de novos segmentos sociais e maior disponibilidade de financiamento, existem limitadores. Esse crescimento tem os limites inerentes à participação da clientela de renda média e média/baixa na composição do déficit habitacional brasileiro, equivalente a cerca de 20% do total.

Assim, torna-se da maior importância a busca de políticas públicas corretivas do ciclo, forçando a baixa de preço e a conseqüente ampliação do mercado para rendas menores, potencializando as características virtuosas do processo em curso na indústria, especialmente o salto na melhoria de produtividade e na redução de custos de insumos básicos como terra, via gestão urbana, e materiais de construção, via desoneração fiscal e parcerias de integração horizontal, dentre outras ações.

O resultado dessa política deve reforçar o sentido geral das mudanças em curso, isto é, do atendimento as camadas de renda mais alta do período anterior (anos 90 e 2000), para as camadas de renda mais baixa característica do atual ciclo. Dessa maneira, através dos ganhos de produtividade e escala é possível ampliar o espaço e o tempo desse ciclo de expansão, gerando maior impacto e capacidade multiplicadora na sociedade.

A valorização financeira dessa conta, no decorrer do longo prazo de amortização (30 anos), possibilitará ultrapassar os dois principais elementos impeditivos do financiamento para famílias de baixa renda, isto é, o custo e o risco, além de fornecer os subsídios complementares como seguro de morte e invalidez permanente, inclusive com ampliação do atendimento ao idoso e ou portador de necessidades especiais em 5% da demanda atendida, e do desconto de 10% na mensalidade, além de 5% de participação da entidade associativa para promoção da adimplência, dentre outros benefícios.

Ao final da pesquisa, ponderamos nas seguintes linhas mestras, em comum entre si:

- a) Utilização dos recursos oriundos da remuneração dos fundos de investimentos,
- b) Utilização de recursos oriundos da poupança popular, e
- c) Utilização de recursos oriundos da aplicação do recolhimento compulsório do SBPE.

Essas medidas são complementares e passíveis de imediata operacionalização, pois dependem exclusivamente de Resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN, harmonizadas com a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB.

Essas linhas mestras criaram um ciclo de forte crescimento da construção habitacional, sendo este um dos setores mais dinâmicos no atual processo de desenvolvimento econômico do país, com amplo efeito reprodutivo e de cascata em diversos segmentos econômicos, ampliando o seu espaço na formação do PIB.

Por outro lado, o crescimento da poupança ao enxugar a demanda imediata por bens e serviços, causa impacto no controle da inflação, direcionando recursos para financiamento de investimentos de grande efeito indutor do emprego e desenvolvimento, e sem os efeitos colaterais da política de aumento de juros junto à dívida pública e ao câmbio.

Com isto, registramos na necessidade de reversão dos aumentos da taxa de juros, possibilitando na captação de recursos não só para o FDS, mas também para a sustentabilidade do atual ciclo de desenvolvimento econômico, caracterizado pela inclusão social e ampliação do mercado, tornado possível pela vontade política de construir um novo modelo de desenvolvimento nacional, mais incluyente e justo principalmente àqueles que se encontram sob vulnerabilidade social.

VII BIBLIOGRAFIA

ABREU, Haroldo B. Articulação das lutas urbanas: considerações sobre as propostas em disputa. Proposta: articulação das lutas urbanas: uma diversidade de caminhos, Rio de Janeiro, nº 39, p.35-47, fev.1989.

ALMEIDA, Débora C. R de; CUNHA, Eleonora S. M. O Potencial dos Conselhos de Políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XIV, 2009, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da. (Org.). Metodologias e Participação. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009. p. 57-83.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. (Coord.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41. (Coleção Habitare)

BARAVELLI, José Eduardo. O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Nova Cachoeirinha. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARBOSA, Benedito. A tendência é ampliar a luta por moradia nas áreas centrais. Carta Maior, São Paulo, 6 nov. 2012.

BARROS, Luís T. Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONDUKI, Nabil G. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, São Paulo, nº 82, ano 22, maio/junho 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno Cabral; ALMEIDA, Mariana Eugenio. As Instâncias Locais de Participação nas Políticas Urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens, 2010.

BRASIL, Flávia de P. D. Democracia e Participação Social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. 2011. 251f. Tese (Doutorado em Sociologia)

BRASIL. Ministério das Cidades. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília, dez. 2009.

CASTRO, Rafaelle M. de. Reforma Urbana e Movimentos Populares: identidades e utopias em disputa. 2013. 125f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) –

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

COMUNICADOS DO IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, nº 118, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.

DRAGO, Felipe. Autogestão na Produção Habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político. 2011. 136 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2007.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

LEFEBVRE, Henry. A Revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional. In: LE MONDE Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles/OXFAM, 2009.

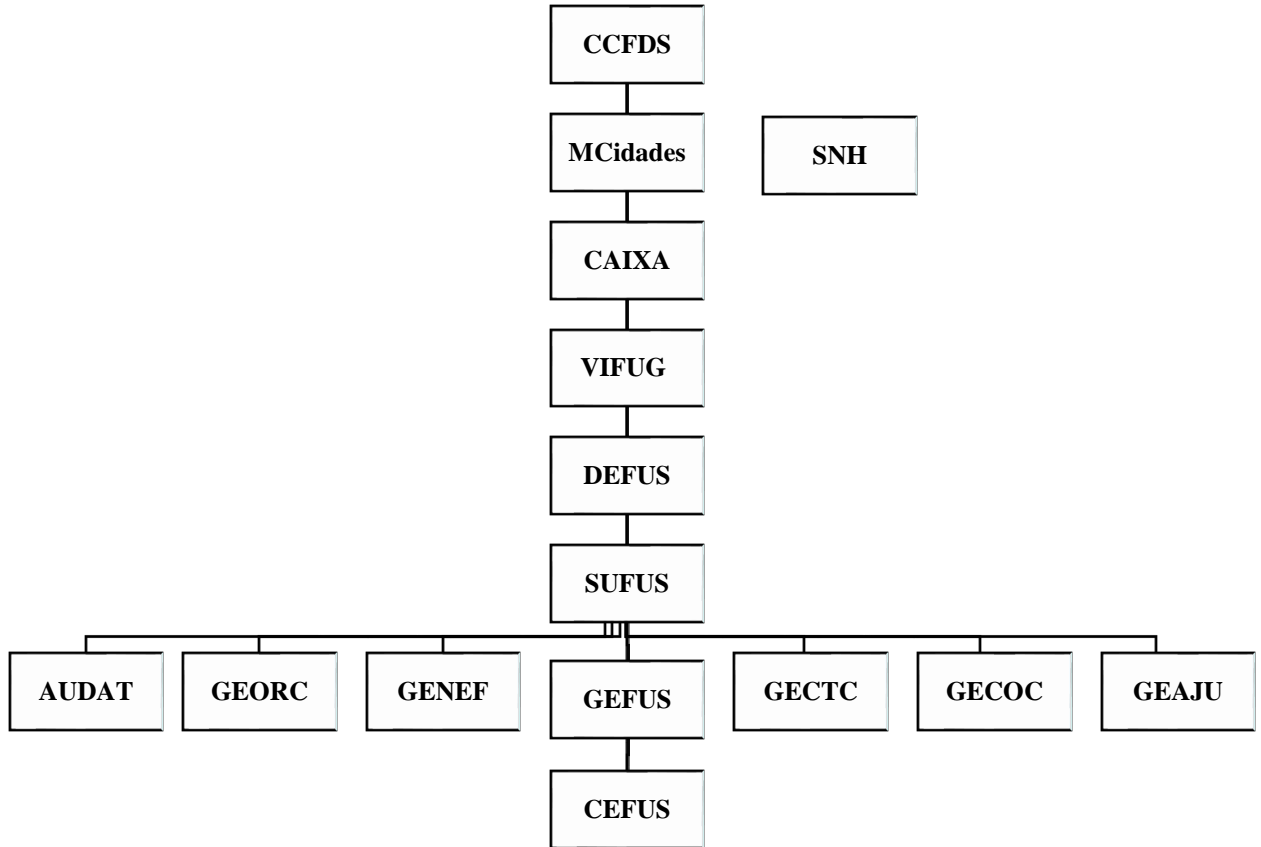
VIII. ANEXOS

ANEXO I

As principais normas de criação e alteração do FDS, bem como dos programas financiados por esse Fundo, estão relacionadas no quadro a seguir:

NORMA	FINALIDADE
Decreto nº 103, de 22/04/1991	Instituir o FDS
Decreto nº 1.081, de 08/03/1994	Aprovar o regulamento do FDS
Decreto nº 3.907, de 04/09/2001	Alterar o Regulamento do FDS
Lei nº 8.677, de 13/07/1993	Regulamentar o FDS
Lei nº 13.502, de 01/11/2017	Dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios
Lei nº 11.977, de 07/07/2009	Criar o PMCMV
Resolução nº 86, de 23/01/2002	Alterar o Regimento Interno do CCFDS
Resolução nº 93, de 28/04/2004	Criar o PCS
Resolução nº 100, de 16/02/2005	Criar o Fundo Garantidor como garantia do financiamento concedido ao beneficiário final no PCS
Resolução nº 121, de 09/01/2008	Conferir nova disciplina ao PCS
Resolução nº 131, de 23/07/2008	Estabelecer a totalidade dos recursos que poderão ser aplicados em títulos públicos federais, enquanto não destinados ao financiamento de projetos que atendam a finalidade do Fundo
Resolução nº 137, de 09/04/2009	Estabelecer os critérios para renegociação dos Contratos do PCS, firmados nas condições previstas na Resolução do CCFDS nº 93, de 2004
Resolução nº 189, de 24/07/2012	Autorizar o AO do FDS a receber a cessão dos créditos relativos aos contratos do PCS, firmados nas condições previstas na Resolução do CCFDS nº 093, de 28/04/2004
Resolução nº 214, de 15/12/2016	Aprovar o PMCMV-E
IN nº 14, de 25/03/2008	Regulamentar o PCS
IN nº 14, de 22/03/2017	Regulamentar o PMCMV-E

ANEXO II
ORGANOGRAMA DO CCFDS



ANEXO III
ATORES/PAPEL

Áreas Estratégicas	Competências
CCFDS	Definir as diretrizes a serem observadas na concessão de empréstimos, financiamentos e respectivos retornos do FDS.
Ministério das Cidades	Gerir a aplicação dos recursos do FDS, estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção e contratação dos empreendimentos.
SNH	Executar atividades técnico-administrativas de apoio ao Ministério das Cidades.
CAIXA	Praticar todos os atos necessários à operação do FDS, de acordo com as diretrizes, os programas e as normas estabelecidas pelo CCFDS e pelo órgão gestor.
VIFUG	Contratar operação de repasse de recursos junto ao AF.
DEFUS	Fomentar a melhoria dos processos do FDS e propiciar a integração de soluções de TI necessárias à administração do FDS.
SUFUS	Criar condições para desenvolvimento das estratégias de atuação da administração do FDS.
GEFUS	Definir, divulgar e aperfeiçoar os procedimentos operacionais necessários à execução dos Programas; Acompanhar e monitorar as operações contratadas pelos Agentes Financeiros.
CEFUS	Realizar as atividades operacionais relativas ao desembolso de recursos e acompanhamento dos contratos no período de carência e de retorno; Analisar e deliberar sobre as solicitações de concessão de garantias MIP e DFI; Prestar subsídios à Área Jurídica para ações judiciais que envolvam o Fundo.
AUDAT	Emitir parecer acerca da conformidade dos processos e balanços do FDS, bem como recomendações e determinações.
GEORC	Auxiliar na elaboração e acompanhamento da execução orçamentária do FDS.
GEIF	Acompanhar e controlar as disponibilidades financeiras do FDS.
GECTC	Registrar e acompanhar os atos e fatos contábeis relativos ao FDS, bem como elaborar o balanço anual e as demonstrações contábeis do FDS.
GELIT	Controlar as aplicações, despesas e receitas das cotas do FDS.
GEAJU	Realizar defesa judicial do FDS.
GEFIX	Realizar a aplicação dos títulos do FDS.