

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**FERNANDA PEREIRA PEDROSO**

**PROGRAMA FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE JÚLIO DE CASTILHOS: IMPLEMENTAÇÃO E  
RESULTADOS**

**Porto Alegre**

**2012**

Fernanda Pereira Pedroso

**PROGRAMA FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE JÚLIO DE CASTILHOS: IMPLEMENTAÇÃO E  
RESULTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentada ao Curso de Especialização em  
Gestão Pública Municipal – modalidade a  
distância da Universidade Federal do Rio  
Grande do sul como requisito para a  
obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Ms. Raquel Engelman Machado

**Porto Alegre**

**2012**

Fernanda Pereira Pedroso

**PROGRAMA FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE JÚLIO DE CASTILHOS: IMPLEMENTAÇÃO E  
RESULTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 12 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

---

Lílian Weber

---

Ariel Behr

À Helena,  
minha pequena.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, criador de todas as coisas.

Agradeço ao Governo Federal, através do Ministério da Educação e Cultura, da Universidade Aberta do Brasil e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul a oportunidade de ampliar as possibilidades de meu crescimento educacional.

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Júlio de Castilhos, em especial à Secretária de Assistência Social, Vera Maria Schornes Dalcin, pela colaboração no fornecimento de dados e no roteiro de pesquisa.

Aos colegas da Especialização em Gestão Pública Municipal – EAD, da UFRGS, pela amizade e troca de experiências durante o curso.

A todos os tutores, que mesmo à distância, foram muito eficientes em transmitir seus conhecimentos.

À tutora Esther Engelman Machado e à orientadora Raquel Engelman Machado, pela dedicação dispensada na elaboração do presente trabalho.

## RESUMO

Considerando a importância e a necessidade de melhorar a execução de programas e projetos no âmbito da administração pública e a crescente demanda na construção de unidades habitacionais para famílias carentes, pesquisou-se a implantação e os resultados do Programa Fundo Nacional de Habitação Social no Bairro Tancredo Neves, no Município de Júlio de Castilhos-RS. A abordagem deste trabalho, realizado através de pesquisa bibliográfica e de entrevistas, coletou dados sobre a legislação federal, estadual e municipal no âmbito da habitação popular. Os objetivos geral e específicos tiveram a finalidade de coletar referenciais teóricos e dados, a opinião sobre os pontos positivos e negativos e, ainda, as sugestões de pessoas responsáveis pelo programa, quando da sua execução. Concluiu-se que há necessidade de que os objetivos sejam especificados no planejamento para que a execução atinja melhores resultados. A realização deste trabalho possibilitou conhecimento mais profundo e significativo sobre a execução dos programas sociais dirigidos à habitação popular, no âmbito da administração pública.

**Palavras-chave:** FNHIS, programas habitacionais, plano de trabalho e administração pública

## **ABSTRACT**

Considering the importance and the need to improve the implementation of programs and projects within the public administration and the growing demand in the construction of housing units for needy families, looked up the implementation and results of the Programme National Fund for Social Housing in the Neighborhood Tancredo Neves, the city of Julio de Castilhos-RS. The approach of this work, carried out through literature review and interviews, collected data on federal, state and municipal governments within the housing. The general and specific objectives were the purpose of collecting data and theoretical, opinion on the positives and negatives, and also the suggestions of people responsible for the program when its running. It was concluded that it is necessary that the goals are specified in the planning, so that implementation achieves better results. This work allowed for deeper and more significant on the implementation of programs aimed at social housing within the public administration.

Keywords: FNHIS, housing programs, work plan and public administration.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Construção das Unidades Habitacionais FNHIS .....	60
Figura 2 - Unidades Habitacionais FNHIS finalizadas .....	62



## **LISTA DE SIGLAS**

BNH: Banco Nacional da Habitação.

CGFNHIS: Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

CMH: Conselho Municipal de Habitação.

COREDE: Conselho Regional de Desenvolvimento.

CORSAN: Companhia Riograndense de Saneamento.

EMATER: Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural

FCP: Fundo da Casa Popular.

FGTS: Fundo de Garantia por tempo de Serviço.

FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.

IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

PLHIS: Plano de Habitação de Interesse Social.

SAS: Secretaria de Assistência Social

SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

## SUMÁRIO

1 PROGRAMAS HABITACIONAIS DE CARÁTER SOCIAL .....	14
1.1 O problema social e a questão habitacional no Brasil .....	14
1.2 O Programa Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social .....	19
1.3 Lei número 11.124 de 16 de junho de 2005 .....	24
1.4 Plano Local de Habitação de Interesse Social no Município de Júlio de Castilhos .....	25
2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	29
2.1 FNHIS em Júlio de Castilhos .....	29
2.2 Percepção dos Entrevistados .....	34
2.3 Discussão dos Resultados e Sugestões de Melhoria.....	39
CONCLUSÕES .....	43
REFERÊNCIAS .....	45
APÊNDICE A .....	47
APÊNCIDE B.....	49

## INTRODUÇÃO

Um dos principais problemas sociais no Brasil é a habitação, o que não envolve apenas a questão da falta de moradia, mas a moradia indigna, que deve atender às necessidades básicas das pessoas que nela residem como segurança, proteção necessária contra as intempéries, acesso à água potável e energia elétrica, dentre outras.

Os problemas enfrentados hoje, relacionados à habitação, refletem um passado de políticas que desconsideravam a camada mais pobre da população. Mesmo assim, houve vários esforços para a implementação de novas ações políticas de âmbito habitacional ao longo da história, mas observa-se que não houve o cumprimento integral de suas metas, o que é ratificado pelo elevado déficit habitacional atualmente apresentado no Brasil.

A busca por meios que ajudem a solucionar a problemática habitacional é contínua e uma das formas encontradas pelo Governo brasileiro foi a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) voltado à população de menor renda, que tem por objetivo promover a política habitacional a partir da concepção de habitabilidade, no qual a habitação não se restringe apenas à casa, mas incorpora o direito à regularização urbanística e fundiária, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade e à cidadania.

A existência de um Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em âmbito municipal configura-se como estratégico para a resolução da problemática habitacional, pois além de permitir o acesso ao repasse de recursos do Orçamento Geral da União, também proporciona uma reorganização dos municípios. A possibilidade de avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, a união de uma demanda ainda não atendida com novas alternativas de oferta, a busca de novas fontes de financiamento, a integração entre os distintos agentes participantes dos programas e o cumprimento efetivo da função social da propriedade, são alguns dos benefícios que o plano poderá trazer às cidades brasileiras.

Neste sentido, a elaboração do PLHIS no município de Júlio de Castilhos tem como objetivo principal criar novas condições de gestão da política habitacional promovendo a redução significativa das necessidades habitacionais locais e com planejamento adequado em longo prazo. O programa iniciou em 2008, a fim de atender as necessidades da população localizada no Bairro Tancredo Neves, cuja avaliação, na época apontou as características de

precariedade extrema. A elaboração do plano de trabalho para o referido bairro foi baseada na necessidade da população local, pois várias famílias se encontravam em situação de risco e vivendo em condições sub-humanas.

O presente relatório de intervenção visou à análise do projeto desenvolvido no município de Júlio de Castilhos-RS no âmbito da habitação, denominado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para tanto, guiou-se pelas seguintes questões norteadoras: O programa implementado no bairro Tancredo Neves do município de Júlio de Castilhos - RS atingiu todos objetivos definidos no plano de trabalho? Quais foram os aspectos que não obtiveram êxito?

Para responder a estas questões definiram-se os seguintes objetivos específicos: (a) Descrever o programa FNHIS no Bairro Tancredo Neves do município de Júlio de Castilhos – RS, em especial seus objetivos e implementação; (b) Verificar a percepção dos envolvidos diretamente com o desenvolvimento do programa sobre o plano e sua implementação; (c) Sugerir melhorias para a execução dos próximos programas.

A escolha pelo tema também foi resultado da participação direta da autora do trabalho com a execução do programa, uma vez que a mesma faz parte da assessoria jurídica do município e participou da elaboração dos contratos e acompanhamento das etapas, o que proporcionou uma melhor compreensão e também acesso aos documentos necessários para a pesquisa.

Para a coleta de dados sobre o programa FNHIS no município de Júlio de Castilhos-RS realizou-se pesquisa bibliográfica referente à legislação que regulamenta a matéria, além de documentos referentes ao programa. Foram utilizados sites oficiais, livros e o material disponibilizado pela secretaria de assistência social.<sup>1</sup>

Para verificar a percepção dos envolvidos diretamente com o programa foram realizadas entrevistas a partir de um roteiro com questões abertas (APÊNDICE A). As questões eram referentes ao desenvolvimento e execução do plano de trabalho, levando em consideração o determinado no plano de trabalho em consonância com a legislação em vigor, bem como sobre sugestões de melhoria para os próximos programas habitacionais, que

---

<sup>1</sup> Plano de Trabalho referente ao FNHIS no município de Júlio de Castilhos, termos de convênios entre o município e o Estado do RS, relatórios de estudo social para escolha dos beneficiários, termos de cessão de uso das unidades habitacionais, Plano de habitação de Interesse Social.

venham a ser implementados no município.

Os entrevistados foram selecionados por estarem diretamente envolvidos no programa, seja na execução direta como os servidores da assistência social ou na execução indireta, como os demais entrevistados. Entende-se que todos os que colaboraram de alguma forma para execução do programa foram entrevistados, com exceção de uma das assistentes sociais que encontrava-se em licença gestante.

Os entrevistados: a) a assistente social responsável pelo acompanhamento e execução do programa, pois seguiu todo o processo de seleção dos beneficiários e também o desenvolvimento do programa; b) o agente administrativo (lotado na Secretaria de Assistência Social) responsável pela organização das reuniões, sorteio das unidades habitacionais e atendimento aos beneficiários; c) Secretária da Assistência Social, responsável pela secretaria, e diretamente ligada ao programa; d) engenheira civil responsável pelo acompanhamento da obra; e) membro da assessoria jurídica, responsável pela elaboração do contrato com a empresa vencedora da licitação e responsável pela elaboração do termo de cedência do imóvel, bem como do acompanhamento nas reuniões do grupo a fim de sanar as dúvidas jurídicas dos beneficiários; f) Procurador Jurídico, responsável pelo assessoramento das ações, para as quais fosse necessária a intervenção jurídica; g) Controladora Interna, responsável pela correta aplicação dos recursos e controle das ações do executivo; h) Servidor responsável pela elaboração e prestação de contas dos programas desenvolvidos no âmbito do município.

Após a análise dos objetivos propostos no plano de trabalho, os dados foram comparados com a real execução do programa a fim de verificar os pontos que poderão ser melhorados e quais as melhorias que poderão ser implementadas. Ressalta-se, que não foram encontrados trabalhos de pesquisa sobre a execução de programas ou projetos em Júlio de Castilhos no arquivo municipal, biblioteca pública e nas escolas do município. Assim, com a elaboração do presente trabalho, pretendeu-se ajudar na melhoria de outros programas e incentivar outras pesquisas na área de análise da execução de políticas públicas.

O trabalho foi dividido em três capítulos, da seguinte forma:

No Capítulo 1, foi feita uma exposição do problema social e da questão habitacional no país, histórico das políticas públicas no âmbito da habitação de cunho social. Após,

descreveu-se o programa FNHIS em nível federal, seu funcionamento e suas principais características fez-se um estudo dos principais aspectos da Lei Federal 11.124 de 2005. No Capítulo 2, foi realizada a apresentação e análise dos resultados. Descreveu-se o programa FNHIS no âmbito do município de Júlio de Castilhos os critérios utilizados para escolha do bairro e das famílias beneficiadas, bem como a percepção dos envolvidos.

Finalmente, foram apresentadas as conclusões da pesquisa, quais foram os objetivos atingidos ou não, como foi a implementação do programa FNHIS no município e sugeriu-se ações para melhorar a implementação em novas edições do programa. Ao final deste trabalho, apresentou-se a bibliografia utilizada, o modelo do roteiro de pesquisa, a lei que regulamenta a matéria e as fotos das unidades habitacionais.

## **1 PROGRAMAS HABITACIONAIS DE CARÁTER SOCIAL**

### **1.1 O problema social e a questão habitacional no Brasil**

Considerando a atual realidade brasileira, pode-se dizer que um dos principais problemas sociais no Brasil é a habitação. A dificuldade inerente a questão habitacional não envolve apenas a questão da falta de moradia, ou moradia indigna, mas sob uma perspectiva integrada a outros fatores a dificuldade em encontrar soluções se torna ainda mais complexa.

Segundo Lorezenti (1998), o direito à moradia adequada tem sido reconhecido e aceito pela comunidade internacional, desde a sua inclusão na Declaração Universal dos Direitos humanos, em 1948. O seu artigo 25 “proclama que todos têm direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem estar de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais necessários, bem como o direito à segurança em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice ou outras circunstâncias além de seu controle”. Apesar do direito à moradia digna e adequada ser um direito reconhecido internacionalmente, na prática não é possível verificar a real implementação desse direito.

Maricato (1997), ao conceituar “moradia digna” entende ser aquela que atende às necessidades básicas do grupo de pessoas que nela reside, como segurança, proteção necessária contra as intempéries, acesso à água potável e energia elétrica, dentre outras.

Na contemporaneidade, a concepção de habitação que norteia a política nacional de habitação tem como premissa a garantia de moradia digna que contemple a inserção urbana, infraestrutura, equipamentos comunitários, ou seja, uma visão que vai muito além da ideia de habitação apenas como “casa” englobando o direito à habitar com dignidade. (FERNANDES E SILVEIRA, p. 3).

Ainda nesse sentido, é importante mencionar que a problemática habitacional no Brasil está integrada à questão do direito à cidade. Este direito configura-se nas demais necessidades em relação à habitação, e não apenas à unidade habitacional. Portanto, cabe aos gestores públicos buscarem soluções para os problemas, como, por exemplo, construção de

moradias para todas as famílias necessitadas, problemas de infraestrutura (saneamento, pavimentações de ruas, acesso aos meios de transportes etc.), transferência de famílias que residem em áreas de riscos e a necessidade de obras de urbanização em áreas da periferia.

Os problemas enfrentados hoje, relacionados à habitação, refletem um passado de políticas que desconsideravam a camada mais pobre da população, sendo que, em muitos períodos da história brasileira, estas políticas públicas nem sequer existiram. A fim de melhor compreender a evolução da questão habitacional em âmbito nacional, é pertinente destacar resumidamente alguns pontos relevantes da história. Trata-se de uma questão que tem origem num passado distante e que apesar disto ainda tem o poder de refletir na atual realidade brasileira.

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para a cidade. Concomitantemente, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira. Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MARICATO, 1997, p. 34).

Tal perspectiva é corroborada por Santos (1999) ao destacar que a partir dos anos de 1950 o acentuado aumento do êxodo rural, o acelerado processo de industrialização e o rápido crescimento da população brasileira potencializaram as demandas por habitações. Contudo, não havia políticas públicas capazes de preparar as cidades para receber esse grande contingente de pessoas. Associados aos problemas de habitação, surgiram problemas de saneamento básico, energia, água, desemprego e subemprego, segurança, insalubridade e poluição.

Para Pechman e Ribeiro (1983), na tentativa de resolver a situação que se apresentava, o governo brasileiro ofereceu crédito às empresas privadas, a fim de que as mesmas produzissem habitações para comercialização. Porém, as empresas construtoras não obtiveram lucro com a construção de habitações individuais, pois as moradias informais (cortiços, estalagens, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares) tinham o preço bem inferior ao das oferecidas pelas construtoras. A utilização deste tipo de moradia (informal) foi a alternativa que a população pobre encontrou para permanecer residindo nas cidades, especificamente no centro, próximo às indústrias e outras possibilidades de trabalho.



Esta realidade não perdurou por muito tempo, ou seja, as construções de habitações coletivas de menor preço foram, na verdade, uma forma provisória para a população de baixa renda resolver a situação de moradia.

Apesar de financiar a construção das habitações coletivas, o poder público considerava os cortiços degradantes, imorais e uma ameaça à ordem pública. Assim, tendo como referência os ideais positivistas, o novo poder republicano realiza, no início do século XX, uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadores, serviços e pessoas na cidade. Foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, o que significou a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas d Rio de Janeiro (MARICATO, 1997, p. 42).

Somente após a Revolução de 1930, o Brasil começou a pensar numa forma de política para habitação, enfatizando mais a técnica e a ciência para a solução dos problemas que se apresentavam.

Fica evidente, então, que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado (o constante aumento dos alugueis fazia com que os trabalhadores reivindicassem melhores salários). Como resposta, o governo propôs o financiamento, por meio de institutos de Aposentadoria e Pensão, de casas a serem destinadas ao aluguel. Tal medida, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos. Paralelamente à construção de novas unidades habitacionais, o Estado, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo, passa a tratar os assuntos relativos às favelas e seus moradores como uma questão de política, o que levou à realização de diversas remoções, com a adoção de uma política de erradicação de favelas. (MOTTA, 1998, p. 03)

Ao longo dos anos, várias foram as políticas públicas implementadas no sentido de melhorar a situação habitacional do país, segundo Maricato (2007). Alguns exemplos são a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que tinha como objetivo prover residências para a população carente, o Plano Nacional de Habitação, criado pelo governo militar, que, além de priorizar a habitação digna, previa dinamizar a economia e o desenvolvimento do país, e a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), sendo que o principal órgão da política habitacional e urbana do país e o responsável por controlar o sistema financeiro habitacional.

Porém, nenhuma destas políticas obteve o sucesso esperado, ou seja, não tiveram o poder de solucionar a problemática habitacional, cada vez mais crescente no país. Bonduki (2008, p.75) destaca que o BNH foi suprimido sem encontrar oposição, pois “havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país”.

Buscando explicar a baixa efetividade do SFH, considera que:

um dos grandes equívocos foi direcionar todos os recursos para a produção do produto casa própria “sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. (BONDUKI, 2008, p.74).

Com o passar do tempo, os lotes legais e regulares passaram a valer muito mais do que as famílias de classe média baixa poderiam pagar. Assim para Maricato (2007) a solução encontrada foi a aquisição de terrenos ilegais e irregulares e a opção pela autoconstrução, o que acabou originando a problemática das construções em áreas de riscos e sem condições de segurança.

O Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257, aprovada no início do ano 2000, foi um marco importante para o processo de planejamento urbano, reforçando a garantia da função social da propriedade e da regularização fundiária, como o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social etc...

Destaca-se que esta lei propõe “que a descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano e gestão de cidades.” (FERNANDES, 2008, p. 05).

É importante ressaltar que, em abril de 2009, uma das principais políticas públicas para a habitação foi a criação do programa Minha Casa Minha Vida<sup>2</sup>, com a meta de construir um milhão de moradias, para famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos.

A implementação deste programa tem aspectos positivos, pois possibilitou a inúmeras famílias o acesso a uma moradia própria e digna. Por outro lado, houve construção sem aplicação dos instrumentos de reforma urbana, previstos no Estatuto das Cidades. Muitos municípios não estavam preparados para receber o grande número de construções que o programa proporcionou.

Assim para Caldeira (2000) a ocupação ilegal é o resultado da ausência de condições acessíveis e da falta de políticas habitacionais para a população de baixa renda, configurando-se como a única possibilidade de acesso ao solo urbano.

---

<sup>2</sup> [http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup\\_home\\_9.asp](http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup_home_9.asp).

Para Maricato (1997), há uma flexibilização na aplicação da lei, que permite ocupações ilegais como forma de “acomodar” os pobres nas cidades, ou seja, a ilegalidade foi e ainda é parte do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Diante da inexistência de moradia adequada para todos, a favela acaba sendo uma das formas mais comuns que a população de baixa renda tem encontrado para fazer frente à falta de opção. Ocorre que, com o crescimento deste tipo de local para moradia, fica cada vez mais difícil para os poderes públicos implementarem projetos adequados para as cidades e para colocarem em prática o que dispõe o Estatuto das Cidades.

Sabe-se que as favelas são caracterizadas pela ilegalidade da posse da terra, com construções precárias e sem nenhuma segurança. Elas são instaladas não só em grandes centros urbanos, mas também em cidades de médio e pequeno porte. Para se ter uma visão da situação que atinge o nosso país.

O Relatório Nacional para a Conferência de Istambul informa a existência no País, em 1998, de pouco mais de 1,3 milhão de domicílios localizados em área de assentamentos subnormal, 79,8% deles concentrados nas áreas metropolitanas. Como assentamento subnormal deve-se entender, grosso modo, as favelas e outros aglomerados semelhantes. Os números não incluem os loteamentos irregulares, uma vez que os dados do IBGE não permitem a sua identificação. Não obstante as limitações, esses números permitem uma visão razoável do quadro de subabitação no país (LORENZETTI, 2001, p.24).

Lorenzetti (2001) ao destacar o problema habitacional entende que solucionar a questão da moradia implica definições de políticas públicas vinculadas tanto a temas setoriais, como o controle da estrutura fundiária e da expansão da malha urbana, e o provimento de serviços públicos urbanos, quanto a reformulações estruturais amplas, como a redistribuição de renda.

Mais recentemente, a criação do Ministério das Cidades em 2003, estruturado em torno de quatro eixos temáticos que se organizam a partir das secretarias nacionais (Habitação, Programas Urbanos, Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade Urbana), foi importante passo para consolidar um sistema público em nível nacional capaz de articular as diferentes políticas públicas de Estado relativas à questão urbana e habitacional. Pautado pela democratização e descentralização, as políticas urbanas estão sendo discutidas no âmbito do Conselho Nacional das Cidades desde sua criação em outubro de 2003, estabelecendo princípios e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A Política Nacional de Habitação (PlanHab) e a estruturação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) também foram objeto de discussões no Conselho das Cidades (FERREIRA; RACHID, 2010, p. 76).

Portanto, é possível observar que a preocupação em encontrar soluções para a problemática habitacional está presente em todos os momentos da história. As criações do

conselho, do sistema e do próprio programa FNHIS, são meios que o governo utilizou para melhorar a estrutura deste setor.

Este problema não se resume apenas à falta de moradia e que está ligado a outros aspectos da questão urbana. Para minimizar a problemática foram criadas, ao longo da história, diversas políticas públicas, as quais se mostraram ineficientes para resolução do impasse “habitação digna para todos”.

Em síntese, a crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (BRASIL, 2004). Conforme Carneiro e Souza (2007), a expansão do estoque de moradias populares quando passa a ser considerada pela política pública tem como protagonista o governo federal. Porém, evidencia-se a descontinuidade como fator decisivo para o fracasso das iniciativas.

Dessa forma, Bonduki (2008, p.76) explica que entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), ou seja, perto de duas décadas, “o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes”, portanto, assim está referendado a descontinuidade e a falta de estratégia para enfrentar o problema da habitação.

Somado as políticas marcadas por ações isoladas de governos, o setor habitacional padece com o crescimento selvagem e desordenado das cidades. Enquanto não for alçada como uma política de Estado, a habitação precária ou mesmo a falta de uma, continuará sendo um dos grandes gargalos para o desenvolvimento socioeconômico do país. (FERNANDES; SILVEIRA, ano, p.07)

Apesar de todos os esforços para a implementação de novas ações políticas de âmbito habitacional, ao longo da história, observa-se que não houve o cumprimento integral de suas metas, o que é ratificado pelo elevado déficit habitacional atualmente apresentado no Brasil. A busca por meios que ajudem a solucionar a problemática habitacional é contínua e uma das formas encontradas pelo Governo brasileiro foi a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

## ***1.2 - O Programa Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social***

Trata-se de um programa de importante conquista relativa à implementação do direito à moradia para a população de menor renda, mediante acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.

Em 2003, já no governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, que passou a ser o responsável pela Política de desenvolvimento Urbano. Dentro desta política está a Política de Habitação (2004), fazem parte do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Cabe ao Ministério das Cidades, além de integrar as políticas ligadas as cidades, articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para encontrar soluções para os problemas urbanos (FERREIRA, 2009, p. 34).

A aprovação da Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como o seu Conselho Gestor.

O Fundo tem o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados à implementação das políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. O SNHIS e o FNHIS buscam estabelecer uma melhor articulação das ações dos setores público e privado, além dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional do país e das fontes de recursos existentes. Nesse sentido, um dos principais e inovadores aspectos do sistema é a necessidade de elaboração de planos habitacionais estaduais, regionais ou municipais, com o objetivo de viabilizar uma atuação articulada entre os municípios, estados, Distrito Federal e a União e uma adequada utilização dos recursos disponíveis na produção habitacional. O SNHIS constitui-se por adesão voluntária dos entes federados, através de um termo que fundamenta a relação de parceria e integração entre a União e os Estados e Municípios e estabelece objetivos e propósitos comuns, deveres, responsabilidades e padrões de reciprocidade atribuídos a cada parte. Dentre estes deveres, coloca-se como exigência a apresentação por Estados e Municípios de uma lei de criação de um Fundo e um Conselho de Habitação de Interesse Social e a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social. A Resolução nº. 7, de 20 de junho de 2007 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação do PLHIS até 31 de dezembro de 2010 pelos municípios aderentes ao SNHIS, bem como a lei de criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS) e do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFLHIS) e a inserção do Fundo (de natureza contábil) na legislação orçamentária local como exigência para que os municípios possam pleitear recursos do FNHIS ((FERREIRA; RACHID, 2010, p. 76).

Segundo o Programa de Produção de Ações Habitacionais, 2009 o programa Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) tem por objetivo promover a política habitacional a partir da concepção de habitabilidade, no qual a habitação não se restringe apenas à casa, mas incorpora o direito à regularização urbanística e fundiária, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade e à cidadania.

O FNHIS engloba o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos Precários: Este programa tem como objetivo apoiar as unidades da federação no que tange a regularização fundiária, salubridade e habitabilidade para população que habita áreas inadequadas ou em situações de risco. Dependendo do caso as famílias serão realocados ou serão melhoradas as condições da moradia para sua permanência, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social (FERREIRA, 2009, p. 35).

A habitação de interesse social tem como objetivo valorizar a participação e integração dos cidadãos de baixa renda. Ainda nesse sentido, o programa tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, educação sanitária e ambiental, gestão comunitária e o desenvolvimento das ações de acordo com as necessidades das famílias. Essas ações também devem facilitar o acesso das famílias ao trabalho, melhorando suas rendas.

O trabalho social nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias beneficiárias se expressa e se desenvolve através de um conjunto de intervenções técnicas específicas que buscam fomentar e valoriza as potencialidades dos grupos sociais atendidos; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão implementação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como, promover a gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento ( MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Segundo o Ministério das cidades (2004) a ação habitacional de interesse social divide-se em quatro modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados; requalificação de imóveis e apoio à Prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social. A escolha dos beneficiários do programa obedece a seguinte ordem de prioridade: 1- Cidadãos idosos e cidadãos portadores de necessidades especiais; 2- Famílias com menor renda per capita; 3- Famílias com maior número de dependentes; 4- Mulheres responsáveis pelos domicílios. Para participar da ação a família não pode ser titular de contrato de financiamento obtidos com recurso do FGTS ou em condições equivalentes ao SFH, em qualquer parte do país. Não pode ser proprietária, promitente compradora, titular de direito de aquisição, arrendatária ou usuária de imóvel residencial em condições regular, com padrão mínimo de edificação, habitabilidade e dotada de infra estrutura mínima (água, esgoto e energia), em qualquer parte do país. Não pode já ter recebido benefícios similares oriundos de recursos orçamentários da União e a renda familiar dever ser de até R\$ 1.050,00 (hum mil e cinqüenta reais).

O FNHIS é um fundo contábil de habitação de interesse social com destinação específica, composto por uma série de receitas a ele vinculadas. A criação do FNHIS

possibilita a junção de recursos de diferentes fontes: da iniciativa privada (por meio de doações, pagamento de multas, etc.) e do Orçamento Geral da União. Esses recursos são repassados para os Estados, Distrito Federal e Municípios para apoiar a execução de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, mediante a assinatura de contrato de repasse. As linhas programáticas e suas modalidades integrantes deverão ser revistas e definidas, a cada ano, pelo Conselho Gestor do Fundo – CGFNHIS.

Foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, o qual criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e foi sancionado pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 16 de junho 2001, depois de 13 anos de expectativas dos movimentos sociais de moradia. Diante das inúmeras políticas públicas criadas ao longo da história para minimizar o problema habitacional no país, a criação do programa FNHIS teve como inovação o envolvimento dos três poderes (federal, estadual e municipal), no sentido de buscar uma solução que resolvesse, não apenas a falta de moradia, mas que trouxesse mais cidadania aos moradores das localidades beneficiadas. A proposta do projeto de Lei, subscrito com mais de um milhão de assinaturas, foi apresentada ao Congresso Nacional em 19 de novembro de 1991, tendo sido aprovada por unanimidade em todas as Comissões da Câmara dos Deputados entre os anos de 1997 e 2001. (UZZO, 2006).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social priorizou o acesso à terra urbanizada e a forma digna de habitação à população de menor renda. Um dos seus objetivos principais é a promoção, a articulação e o acompanhamento da atuação das instituições e órgãos do setor habitacional.

Dessa forma, o Fundo teve como objetivo principal somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo, e direcioná-los para o atendimento às famílias de baixa renda.

Os objetivos específicos do programa se restringem a priorizar o atendimento às famílias com maior nível de risco social, promover a utilização de mão-de obra local, incentivar projetos que contemplem geração de trabalho e renda, utiliza, preferencialmente, vazios urbanos dotados de infraestrutura e equipamentos sociais, visando reduzir os investimentos a serem realizados e otimizar o uso da malha urbana existente, compatibilizar a garantia do direito à habitação com preservação e o respeito ao meio ambiente, estimular o desenvolvimento de alternativas regionais e específicas considerando as características das populações locais, incentivar o sistema de cooperativas locais, na constituição de moradias para famílias de baixa renda; buscar em parcerias e convênios com universidades e instituições de

pesquisa, o desenvolvimento de novas tecnologias (Programa Produção de Ações Habitacionais, 2009, p. 03).

Os recursos do Fundo poderão ser destinados para a compra, melhoria e reforma da casa própria, aquisição de material de construção, recuperação de imóveis em áreas encortiçadas, urbanização, equipamentos comunitários e regularização fundiária, entre outros.

Conforme já visto, o déficit de habitação no Brasil é crescente e a falta de moradia digna é um problema enfrentado não apenas nos grandes centros, mas também nas médias e pequenas cidades brasileiras. A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é uma importante ferramenta para o poder público minimizar a situação, que é cada vez mais alarmante, da falta de moradia e das condições dignas à uma parcela da população.

Segundo consta no Ministério das Cidades (2004) as políticas públicas no âmbito da habitação que foram implementadas ao longo da história, a maioria delas se baseava na possibilidade de empréstimo com taxas reduzidas de juros e prestações baixas, como é o caso do programa Minha Casa, Minha Vida. Porém, o programa desenvolvido a partir da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social tem como objetivo de atingir a população de baixa renda, que não possui trabalho fixo e, muitas vezes, nem perspectiva de emprego. São assim consideradas as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, justamente a parte da população que não tem crédito nem recursos.

Dessa forma, o programa procura atingir uma parte excluída da sociedade, não só através da entrega das unidades habitacionais, mas também com a tentativa de inclusão social das famílias, abrangendo questões de saúde pública e de capacitação para o mercado de trabalho, entre outras.

Entre os vários requisitos a serem cumpridos pelos municípios interessados, foi exigida a criação de um Fundo Municipal e de um Conselho Municipal, com a apresentação do plano de habitação municipal de interesse social, além da aprovação do plano de trabalho. A União teve a incumbência de elaborar um plano de habitação nacional, de forma a compatibilizar e integrar as políticas nacional, estaduais e municipais, possibilitando a liberação dos recursos.

O Fundo Nacional será gerido por um Conselho Gestor com caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério



das Cidades e o Poder Executivo fará a regulamentação sobre a composição deste Conselho, definindo os membros que irão compô-lo entre os membros do Conselho das Cidades. O Ministério das Cidades, nesse caso, vai proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários para o exercício de suas competências. (UZZO, 2006).

### **1.3 Lei número 11.124 de 16 de junho de 2005**

A lei número 11.124 de 16 de junho de 2005, que regulamenta o sistema, bem como o programa Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), tem o objetivo de oferecer as diretrizes necessárias para a execução do programa.

Um dos requisitos exigidos por esta lei é a necessidade da aplicação dos recursos em áreas urbanas, desde que estes recursos estejam adequados aos planos diretores municipais. Outro fator importante a destacar é a possibilidade de o FNHIS ser aplicado de forma descentralizada pelo Distrito Federal, União, estados e municípios.

Analisando a seção II, das aplicações dos Recursos do FNHIS, constata-se que o artigo 13 expõe que os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem com as linhas de crédito de outras fontes. O artigo 14, dispõe que compete ao Ministério das Cidades elaborar um Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e estabelecer as diretrizes, prioridades e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e Programas de Habitação de Interesse Social.

É possível, também, identificar na lei um importante instrumento de gestão democrática, ou seja os Conselhos Estaduais, definindo a participação direta da população. A participação será através das audiências públicas e da participação dos conselheiros. Os conselhos estaduais, municipais e federal devem possuir atribuições relativas às questões urbanas e habitacionais. Segundo a Lei, os Estados que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. (UZZO, 2006)

A Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, tem a função de atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS, além da definição e implementação dos procedimentos operacionais necessários à aplicação de recursos, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades.

O Artigo 12 da Lei 11.124/05 estabelece que, para acessar recursos do FNHIS, Estados, Distrito Federal e municípios deverão cumprir os seguintes requisitos: assinar Termo de Adesão, constituir o Fundo Habitacional de Interesse Social, criar o Conselho Gestor do Fundo, elaborar Plano Local Habitacional de Interesse Social e elaborar relatório de gestão.

O Termo de Adesão é também um instrumento que formaliza a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Na assinatura do Termo de Adesão, o ente federativo se comprometerá a cumprir, em prazo previamente acordado, os requisitos exigidos pela Lei 11.124/2005 mencionados no item anterior. O prazo final para que Estados, Distrito Federal e Municípios possam cumprir os requisitos estabelecidos pela Lei 11.124/05 ao SNHIS, deverá ser estabelecido no Termo de Adesão e regulamentado pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS. (UZZO, 2006).

Percebe-se que não há na lei um percentual a ser dirigido ao Fundo, portanto, a implementação de uma forma de redirecionar os recursos é um passo fundamental e necessário para o bom andamento do programa.

Outra questão importante diz respeito ao oferecimento da contrapartida que dar-se-á através de recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito do programa.

Conforme estabelece a Lei 11.124/05, os Estados, Distrito Federal e municípios devem elaborar e/ou atualizar os cadastros de beneficiários dos programas habitacionais. Devem constar informações sobre o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas, bem como identificar o benefício habitacional recebido pelas mesmas. Todas estas informações cadastrais deverão integrar a base de dados do Sistema Nacional de Informações Habitacionais e do Cadastro de Beneficiários dos Programas Nacionais de Habitação.

#### **1.4 – Plano Local de Habitação de Interesse Social no Município de Júlio de Castilhos**

O problema habitacional é a marca mais visível de um processo de desenvolvimento excludente e injusto. Portanto, trabalhar para a minimização desses problemas e para a criação de estratégias de gestão, que coloquem a moradia digna como um direito efetivo de todos os cidadãos é condição para que se possam estabelecer caminhos mais justos e sustentáveis para as gerações futuras. Ter uma casa segura, adequada, atendida pelos serviços necessários é, sem dúvida, vetor de desenvolvimento e de inclusão social.

A elaboração de um plano de interesse nacional é uma exigência da Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Conforme preconiza a Lei, o Plano deverá conter diagnóstico do setor habitacional, diretrizes, objetivos, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores, que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais, a respeito do planejamento local do setor habitacional. O plano deverá definir projeto de ação para enfrentar seus principais problemas, especialmente no que se refere à habitação de interesse social. ( PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) foi criado com a intenção de minimizar o problema habitacional no país e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à terra urbanizada e à moradia digna e sustentável, direcionada para a população de baixa renda. A falta de moradia no País é um problema que atinge, na maioria das vezes, a população de baixa renda e centraliza todos os programas e os projetos destinados à habitação de interesse social. (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011).

Portanto:

O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da PNH (Política Nacional de Habitação) e que estabelece as bases do desenho institucional, que se propõe participativo e democrático, prevê a integração entre os três níveis de governo e dos agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional e, por fim, define as regras que asseguram a articulação financeira de recursos não onerosos e onerosos, necessária à implementação da Política Nacional de Habitação (PLANO LOCAL DE INTERESSE SOCIAL, 2011, p. 05).

A existência de um PLHIS em âmbito municipal configura-se como estratégico para a resolução da problemática habitacional, pois além de permitir o acesso ao repasse de recursos do Orçamento Geral da União, também proporciona uma reorganização dos municípios.

A implementação do programa FNHIS foi baseado na tentativa de minimizar os problemas relacionados com a habitação de classes menos favorecidas.

Depois de um longo período de estagnação pós-extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), assiste-se a uma ampliação significativa da capacidade de investimento federal para a produção habitacional de caráter social, além de uma reorganização jurídico-institucional, que coloca a habitação na pauta dos temas prioritários em nível nacional. Dessa forma, aprova-se no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, a lei Federal que instituiu o sistema nacional de habitação de Interesse social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS). Por fim, é aprovado em 2009, o Plano Nacional de Interesse de Habitação (PLANHAB) que tem por objetivo planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades do país (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011, p.06).

Trata-se, portanto, de uma nova orientação para a política habitacional de caráter nacional, visando o enfrentamento da histórica carência neste setor. Como já visto, a situação a ser resolvida é antiga e produto de uma urbanização segregadora e excludente. A implantação desta nova política pública visa melhorar as condições de vida da população, não apenas no sentido de oferecer uma unidade habitacional digna, mas de proporcionar o direito à cidade e a todos os benefícios urbanos que dela possam decorrer.

Lembra-se, ainda, a importante participação democrática da população na consolidação desta nova política pública no âmbito da habitação social. Desde a primeira Conferência Nacional das Cidades, inúmeras reivindicações populares foram apresentadas (inclusive propostas vindas do Rio Grande do Sul) e encaminhadas como diretrizes jurídicas. Tais diretrizes apontavam para a urgente necessidade de dois aspectos: políticas públicas integradas e programas nas áreas de habitação popular, a partir da criação e fortalecimento de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que contemple, além de moradia digna, o saneamento ambiental, o transporte, a mobilidade e a regularização fundiária. (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011).

#### Segundo a Secretaria Nacional de Habitação:

O Plano Local de Habitação de Interesse Social deve ser entendido como um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais a respeito da maneira como deve ser orientado o planejamento local do setor habitacional. Especialmente habitação de interesse social, por meio de suas diversas modalidades de atuação, visando promover o acesso à moradia digna, principais problemas habitacionais identificados na localidade. (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, Ministério das Cidades. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios. Brasília, 2006).

Assim, as elaborações dos planos devem considerar a habitação de interesse social como aquela que incorpora todas as condições necessárias para se viver com dignidade, como padrões adequados de habitabilidade, infraestrutura, saneamento e preservação do meio

ambiente. Enfim, considera-se imprescindível que haja uma delimitação de parâmetros do que significa “Habitação de Interesse Social”, bem como a especificação de qual será a demanda prioritária de cada município.

Além destes requisitos essenciais, é necessário que outros aspectos sejam considerados, como os relativos ao contexto sócio-econômico local, território, mercado imobiliário, instituições envolvidas com o tema, capacidade de investimento público, oferta de infraestrutura e serviços.

Além desta política pública na esfera habitacional, também é possível perceber o surgimento de demandas para o fortalecimento e preparação da sociedade como um todo. Estas demandas configuram-se no preparo da estrutura administrativa municipal, através da capacitação dos gestores e servidores públicos, capacitação da própria sociedade civil, de modo que possam acompanhar o novo enquadramento técnico e jurídico da questão urbana no país.

O município de Júlio de Castilhos está em processo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), sendo que das três exigências legais: Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação, apenas o plano está em fase de construção.

Dessa forma, a elaboração do PLHIS no município de Júlio de Castilhos tem como objetivo principal criar novas condições de gestão da política habitacional promovendo a redução significativa das necessidades habitacionais locais e com planejamento adequado em longo prazo. Ainda, o plano, não só no município castilhense, mas de forma geral, configura-se como uma oportunidade de introduzir um novo sistema de gestão na questão habitacional.

A possibilidade de avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, a união de uma demanda ainda não atendida com novas alternativas de oferta, a busca de novas fontes de financiamento, a integração entre os distintos agentes participantes dos programas e o cumprimento efetivo da função social da propriedade, são alguns dos benefícios que o plano poderá trazer às cidades brasileiras.

Portanto, a elaboração do PLHIS não tem por finalidade apenas relatar e ajudar na solução imediata, mas também a pretensão de que se constitua em um documento referencial

e estratégico, para um processo permanente de planejamento das ações relativas às políticas habitacionais dos municípios.

## **2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

No presente capítulo, serão apresentados os dados pesquisados sobre o programa FNHIS no município de Júlio de Castilhos-RS e os objetivos constantes no plano de trabalho. Depois, apresentam-se os dados coletados com a entrevista aos envolvidos com o programa. Finalmente, faz-se uma análise dos resultados da pesquisa.

### **2.1 FNHIS em Júlio de Castilhos**

O Município de Júlio de Castilhos foi criado no dia 14 de julho de 1981. Anteriormente, seu território de aproximadamente 1.964 km<sup>2</sup>, pertencia ao município de São Martinho. A cidade está localizada na região do Planalto Médio, pertencente à microrregião de Santiago e ao COREDE central. Localiza-se a 354 km de Porto Alegre, capital do Estado. Tem como limite territorial os municípios de Tupanciretã, Boa Vista do INCRA, Fortaleza dos Valos e Salto do Jacuí ao norte; São Martinho da Serra, Itaára, Santa Maria e Silveira Martins, Estrela Velha, Pinhal Grande, Nova Palma e Ivorá ao leste; e Quevedos a oeste. (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011, p.10).

No tocante aos aspectos sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Júlio de Castilhos é 0,804. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas com alto desenvolvimento humano (IDH maior que 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, Júlio de Castilhos apresenta uma situação boa, pois ocupa a 478<sup>a</sup> posição, sendo que 477 Municípios (8,7%) estão em situação melhor e 5029 municípios (91,3%) estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do Estado, Júlio de Castilhos ocupa a 152<sup>a</sup> posição, sendo que 151 municípios (32,3%) estão em situação melhor e 315municípios (67,7%) estão em situação pior ou igual. (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2011, p. 14).

Ainda assim, sem infraestrutura necessária para atender as necessidades mínimas de segurança, higiene e o mínimo de qualidade de vida de seus habitantes. A implementação do

programa FNHIS em âmbito municipal teve como objetivo diminuir essas desigualdades sociais.

O programa FNHIS iniciou em 2009, a fim de atender as necessidades da população localizada no Bairro Tancredo Neves, cuja avaliação, na época apontou as características de precariedade extrema.

O bairro apresenta as seguintes características:

- aspecto ambiental deteriorado e paisagem cênica precária, com falta de urbanização e sem áreas de lazer e arborização;
- o terreno onde se desenvolveu o projeto é levemente ondulado, apresentando alguns declínios;
- o abastecimento de água é feito pela CORSAN, via poço artesiano, com iluminação pública precária;
- as ruas têm seu traçado delimitado, algumas pavimentadas com pedras irregulares, outras com expurgo de asfalto e, na maioria, apenas patroladas, sem meio-fio e também calçada;
- o esgotamento sanitário é a céu aberto, inexistindo rede de esgoto cloacal pluvial, causando transtorno, lançando as águas servidas de uso doméstico em valas e nas ruas, desestruturando o leito das ruas;
- a coleta de lixo doméstico é feita com caminhão compactador e, periodicamente a população é auto-indulgente e lança sem critérios o seu lixo em terrenos baldios;
- o transporte coletivo é feito apenas na rua principal.” (ZANON, 2009).

Através de estudo realizado pela Secretaria de Assistência Social do município, foi possível constatar que o bairro Tancredo Neves foi escolhido, porque as condições da população local eram muito precárias, uma vez que cresceu de forma desordenada, sem infraestrutura e sem planejamento. (ZANON, 2009).

As propostas apresentadas no programa deveriam observar as seguintes diretrizes gerais, sem prejuízo daquelas estabelecidas no Anexo I, da Resolução nº 9, de 20 de junho de 2007, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social:

a) integração com outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, bem como com as políticas públicas de saúde, saneamento, educação, cultura e desporto, justiça, trabalho e emprego, mobilidade urbana; b) atendimento à população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental; c) atendimento prioritário às famílias com menor renda per capita, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas e etnias negra e indígena, e a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população; d) promoção do ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano; e) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, sendo obrigatório agregar às obras e serviços a execução de trabalho técnico-social, com o objetivo de criar mecanismos capazes de fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como à gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento; f) contribuição, sempre que possível, das famílias beneficiadas, sob a forma de parcelas mensais ou poupança prévia, de forma a que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados em obras destinadas a sua propriedade individual, de modo a compor recursos do fundo local de habitação de interesse social.

O plano de trabalho apresentado pela Secretaria de Assistência Social procurou contemplar as diretrizes gerais propostas para execução do programa. O programa FNHIS, a nível federal, previa três modalidades para sua execução: construção de unidades habitacionais, construção de módulos sanitários e produção de lotes urbanizados, sendo que Júlio de Castilhos optou pela construção de unidades habitacionais.

A elaboração do plano de trabalho para o referido bairro foi baseada na necessidade da população local, pois várias famílias se encontravam em situação de risco e vivendo em condições sub-humanas.

Segundo exigência do Manual de Produções de Ações Habitacionais, (2009), as unidades deveriam ter, no mínimo, 02 (dois) dormitórios compartimentados, sala/cozinha e banheiro, de acordo com os hábitos e costumes da população beneficiária e dentro da boa técnica construtiva, conforme padrões mínimos estabelecidos nos projetos e nas especificações técnicas exigidas.

O critério utilizado para a seleção dos beneficiários foi dar preferência para mulheres chefes de família, às famílias que residissem no município, às famílias não beneficiadas em



outro programa habitacional e às famílias que tinham renda inferior a cinco salários mínimos, nesta ordem.

O primeiro passo foi a escolha do bairro a ser beneficiado pela execução do programa, e, segundo informado pela Secretaria de Assistência Social, esta escolha foi baseada nas condições do local, ou seja, considerando a infraestrutura e as condições sócio-econômicas das famílias residentes naquela comunidade. Outro critério utilizado foi o número de pessoas que recebiam auxílio social, pois o bairro Tancredo Neves é o que apresenta o maior número de pessoas que dependem de ajuda do poder público. Portanto, este primeiro passo foi de responsabilidade única e exclusiva da Secretaria de Assistência Social.

Através de estudo realizado pela assistência social do município, Projeto Técnico Social, ficou constatado que a maioria da população estava desempregada ou desempenhava trabalhos autônomos, sem carteira de trabalho assinada e sem perspectiva de melhorar sua renda. A renda familiar era de, no máximo, um salário-mínimo e parte da população do Bairro Tancredo Neves recebia benefícios do Estado, como o do Programa Bolsa Família. Ainda, a escolaridade da população era mínima, com muitos casos de analfabetismo absoluto, sendo que a maioria possuía ensino fundamental incompleto e sem a perspectiva de frequentarem a escola. As famílias, em média, eram compostas de cinco a oito indivíduos, o chefe da família era uma mulher e o número maior de componentes eram crianças.

O segundo passo foi o estudo social realizado pela assistente social. Tratou-se de uma entrevista realizada com todas as famílias que residiam no bairro escolhido e em condições precárias. A entrevista teve como base um questionário modelo, onde constava o nome do responsável pela família, o número de habitantes na casa (idade e a profissão), o valor da renda familiar, se o imóvel era próprio ou alugado e se havia algum portador de necessidades especiais.

Da análise do projeto social, constatou-se que uma das metas a ser atingida era a busca por parcerias. Entre elas, buscou-se apoio junto aos seguintes órgãos: a) Emater - promoção de oficinas de jardinagem, hortas domésticas e/ou comunitária, cursos de material de limpeza e palestra sobre entulhos e reciclagem; b) Secretaria de Saúde e Meio Ambiente - palestras sobre saúde, saneamento e meio ambiente, prevenção de acidentes domésticos e primeiros socorros; c) Secretaria de Agricultura - palestras e doações de mudas de plantas e hortaliças;

d) Secretaria de Educação - cedência de uma professora, para realizar trabalho pedagógico com os filhos, cujas mães participaram do projeto técnico-social.

O valor previsto das despesas necessárias para a implantação do programa FNHIS, como contrapartida do município, perfazia um total de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), os quais foram disponibilizados pela Prefeitura de Júlio de Castilhos.

Após a realização do estudo social, foram analisadas as características de cada família pelo critério da renda familiar, do número de habitantes, da pessoa responsável pela família (tendo prioridade as mulheres) e da propriedade do imóvel. Foram escolhidas as 35 (trinta e cinco) famílias mais necessitadas, sendo esta escolha aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação.

O pedido de abertura de licitação para a construção das unidades habitacionais foi encaminhado pela assistência social, após elaboração do projeto elaborado pelo Setor de Engenharia do município. A licitação foi na modalidade tomada de preço, empreitada global, e, portanto, incluía os materiais e a mão de obra, necessários para a construção. O contrato com a empresa vencedora foi assinado em junho de 2008, sendo que as residências foram entregues aos beneficiários em 29/09/2009.

As unidades habitacionais são constituídas de uma sala, dois quartos, uma cozinha e um banheiro, conforme fotos em anexo. As unidades habitacionais foram construídas em alvenaria, cobertas com telhas, com piso em cerâmica, incluindo a pintura interna e externa, água encanada e construção de poço individual para recepção de esgoto. A área total construída é de 36,075 metros.

Enquanto as unidades estavam sendo construídas, as famílias beneficiadas participaram de cursos profissionalizantes e palestras educativas. As palestras foram ministradas por servidores das Secretarias municipais de Saúde, Administração e Agricultura, além da EMATER.

Por fim, após a conclusão das unidades habitacionais, foi elaborado um termo de permissão de uso do imóvel, pois os terrenos ainda não tinham sido desmembrados no registro de imóveis. No ato de entrega das unidades, os beneficiários assinaram o termo, se comprometendo a cumprir os requisitos constantes no mesmo, como, por exemplo, o uso exclusivo para habitação da família, sendo proibida a venda, permuta ou aluguel das unidades.

O programa FNHIS, como já mencionado anteriormente, tem cunho habitacional, envolvendo questões de saneamento, urbanidade, segurança e proteção do meio ambiente. Assim, esses itens deveriam ser observados durante a construção das unidades habitacionais. No momento em que o município escolhesse o terreno para a construção das residências, deveria levar em consideração a questão da segurança, não construindo em lugares íngremes ou que pudessem causar prejuízos às famílias beneficiadas. Deveria, ainda, providenciar saneamento adequado, sempre levando em consideração a proteção ao meio ambiente. Outro aspecto contemplado no plano de trabalho foi à questão da urbanização, ou seja, que as pessoas tivessem acesso aos serviços essenciais, como: educação, saúde, lazer, acesso à água potável e à energia elétrica.

Esta contemplação do plano de trabalho tinha como objetivo evitar que os municípios construíssem as unidades habitacionais em áreas desprovidas de uma infraestrutura mínima, mesmo porque o objetivo de programas como o FNHIS é, também, a inclusão social das pessoas.

Conforme consta no Plano de Trabalho, os objetivos específicos eram:

garantir o acesso à população do Bairro Tancredo Neves a moradia com qualidade e conforto mínimos, vinculados aos serviços de infra-estrutura básicos (água, esgoto e energia elétrica) e as políticas sociais (saúde, educação, qualificação profissional, renda e segurança); Priorizar o atendimento às famílias com maior nível de vulnerabilidade social; compatibilizar a garantia do direito à habitação com preservação e o respeito ao meio ambiente (ZANON, 2009, p.02).

Segundo determina o plano de trabalho, o objetivo do programa FNHIS é:

Promover moradia digna, como inclusão social, colocando a família como centro e alvo de política integrada, promovendo a mobilização e a participação social através de atividades sócio-educativo, fortalecendo as bases associativas com ações direcionadas à geração de trabalho e renda, educação sanitária, ambiental e patrimonial (ZANON, 2009, p.03).

Portanto, os municípios além da construção das unidades habitacionais, deveriam levar em consideração estes itens.

Referente à urbanização, o município deveria levar em consideração a infraestrutura básica, procurando atender esses requisitos e melhorar a qualidade de vida dos beneficiários, aperfeiçoando os aspectos negativos levantados no estudo realizado previamente.

## **2.2 Percepção dos Entrevistados**

Através do questionário de pesquisa, buscou-se conhecer as opiniões das pessoas envolvidas sobre a implantação do programa FNHIS e suas sugestões para futuras ações. Como o programa foi desenvolvido diretamente por servidores da Secretaria da Assistência Social, e, por isso, constituíram a maioria dos entrevistados. Procurou-se, principalmente, identificar quais os objetivos constantes do plano de trabalho foram efetivamente alcançados com a execução do programa.

Quanto aos critérios utilizados para a escolha dos futuros beneficiários das unidades habitacionais, todos os respondentes apontaram que a legislação que regulamenta a matéria foi obedecida na integralidade. Consideraram que as normas do programa e do plano de trabalho foram obedecidas, porém, não citaram os requisitos de forma detalhada. Destaca-se que os que participaram diretamente da execução do programa, ou seja, os servidores lotados na SAS, mencionaram que todas as famílias receberam a visita da assistente social e que a triagem final foi realizada pelo CMH. Um servidor da secretaria entendeu ser ineficaz o método utilizado, apesar dos critérios estarem de acordo com a legislação, ressaltando que diversas famílias beneficiárias não foram as mais necessitadas.

No que diz respeito à eficácia do plano de trabalho, foi questionado se o programa FNHIS seguiu o previsto no plano. As respostas foram unânimes. Todos responderam que a execução obedeceu ao previamente estabelecido no plano de trabalho, porém, quando questionados sobre imprevistos e alterações no plano de trabalho, os servidores (participantes diretos) responderam que houve algumas alterações, porém, nenhuma que prejudicasse o andamento do programa. As alterações foram, basicamente, no calendário, uma vez que algumas oficinas tiveram que ser adiadas, devido a não disponibilidade dos palestrantes.

A controladora interna respondeu que o plano de trabalho tinha como meta proporcionar a inclusão social e moradia digna às pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade social e que o programa atingiu na integralidade as expectativas iniciais.

No que diz respeito à estrutura do imóvel, ou seja, se os cômodos supriram as necessidades das famílias, os entrevistados responderam que atingiu as finalidades, na medida do possível. Para algumas famílias, o lugar foi suficiente, porém, para outras (com mais componentes) faltou espaço. Os entrevistados informaram que o projeto das unidades habitacionais era um projeto-padrão, com o mesmo número de cômodos para todas as 35

(trinta e cinco) casas. Deste modo, não havia a alternativa de modificar o projeto e construir casas adaptadas à necessidade de cada família.

O entendimento, de forma geral, foi que, considerando a maioria vivia em condições muito precárias, a oportunidade de residirem em um lugar mais confortável e com uma melhor infraestrutura foi uma conquista. Assim, o objetivo do programa foi atingido, ainda que não de uma forma ampla, pois o número de beneficiários se restringia a 35 (trinta e cinco) famílias.

Um entrevistado entende que há necessidade de que as políticas públicas, no âmbito habitacional, continuem sendo desenvolvidas, pois é grande o número de famílias necessitadas no município. Assim, o programa FNHIS foi implantado com sucesso, porém, não resolveu todo o problema da falta de moradia, nem mesmo no bairro Tancredo Neves. Imprescindível que haja uma continuidade e que este não seja um programa restrito apenas a este pequeno grupo de famílias.

Uma das metas do plano de trabalho era a vinculação das unidades habitacionais aos serviços básicos de infraestrutura, como água, esgoto e energia elétrica. As respostas foram unânimes quanto à deficiência no tratamento do esgoto. Na região onde foram construídas as unidades habitacionais, não há uma rede de tratamento de esgoto adequada, esta preocupação foi levantada por todos os entrevistados, pois foram construídas apenas as fossas para armazenamento, porém, não há um tratamento apropriado. Alguns disseram que a situação melhorou com a construção das mesmas, pois o esgoto era lançado em via pública, porém, com a ressalva de que a situação não é a mais correta. Foi mencionada a existência, na proximidade do local, de um banhado e a preocupação com a possível poluição da região.

Quanto aos serviços básicos de água e energia elétrica, entenderam que o acesso a estes serviços foi atingido na integralidade, conforme previsão no plano de trabalho, uma vez que as unidades habitacionais foram construídas com a infraestrutura adequada para proporcionar às famílias água potável e energia elétrica. Quando questionados sobre qual seria a infraestrutura proporcionada pelo programa, disseram que as residências foram construídas com o encanamento adequado e com as instalações de energia elétrica, seguras e eficientes para proporcionar segurança às famílias, sendo que a manutenção destes serviços ficou a cargo das próprias pessoas beneficiadas, uma vez que não cabe ao município arcar com tais despesas.

O programa FNHIS não poderia deixar de lado e, por isso, um dos objetivos era o cuidado com o meio ambiente. Os entrevistados, de um modo geral, consideram que houve o atendimento deste requisito, uma vez que houve a participação das secretarias municipais da agricultura e saúde, e da EMATER, através de palestras educativas. As palestras foram ministradas no decorrer do programa, enquanto as residências eram construídas. Tiveram como temas, a criação e manutenção de hortas domésticas, a importância da reciclagem do lixo, o reaproveitamento de alimentos e incentivo ao plantio de mudas.

Todos entenderam que o objetivo do plano de trabalho foi atingindo. Quanto à preservação ambiental, no momento da construção das unidades habitacionais, alguns ficaram na dúvida sobre o atendimento. Disseram que a área é muito próxima de uma região alagada (banhado) e que não tem certeza sobre o respeito das normas ambientais.

Uma sugestão de melhoria foi a possibilidade de utilizar a energia solar, como fonte geradora de energia natural, e a reutilização da água pluvial. Caso fossem adotados estes métodos, a preservação dos recursos naturais seria mais eficiente, sem falar na economia financeira que as famílias fariam.

Referente às melhorias da qualidade de vida dos beneficiários, foram questionados sobre os itens constantes do plano de trabalho, a seguir.

Saúde: Entendem que as palestras de cunho informativo foram de grande importância para a conscientização da população, pois os diversos temas abordados, como a questão de higiene e cuidados básicos na manutenção dos alimentos, foram amplamente discutidos. Outros responderam que as palestras também tiveram a intenção de divulgar os horários de atendimento, bem como os serviços prestados na localidade, que são serviços médicos e odontológicos e no posto de saúde central. Foi levantada a questão da troca de residência, pois a maioria dos beneficiários residia em casas sem nenhuma infraestrutura, sem água, luz e esgoto. Portanto, a possibilidade de residirem em um local mais adequado, já melhora as condições de saúde das pessoas. No bairro, já existia um posto de saúde, onde há atendimento médico e odontológico.

Educação: As palestras educativas informaram à população envolvida sobre a necessidade de manter a frequência das crianças à escola, a necessidade de participarem da vida escolar dos filhos e de incentivarem a continuidade do estudo em casa. A comunidade

conta com uma escola de nível fundamental. Foram discutidas, também, orientações gerais de cuidados com o novo local, como limpeza das unidades habitacionais e suas áreas externas e descarte do lixo doméstico.

Qualificação Profissional: uma das atividades desenvolvidas durante o programa foram as oficinas de geração de emprego, como: confecção de tapetes, bordados, tricô e crochê, confecção de produtos de limpeza, entre outras. Dessa forma, os beneficiários tiveram a oportunidade de melhorar a qualidade de vida, com mais oportunidades no mercado de trabalho. Sobre a geração de renda, os participantes consideram que os cursos profissionalizantes oportunizaram melhoria na renda das famílias beneficiárias.

Segurança: Segundo as respostas dos participantes do programa, a questão da segurança foi tratada através das palestras educacionais, incentivando a boa convivência entre os vizinhos e os aspectos negativos da violência.

Quanto à questão do número de servidores para execução do programa, as respostas foram no sentido de que o número foi suficiente, porém, um dos problemas mais graves enfrentados pela administração foram as substituições dos participantes, em decorrência de pedidos de exoneração, licença para tratar de interesses particulares e licença maternidade e, por consequência, a interrupção no andamento das ações.

Em relação aos possíveis entraves no decorrer do programa, todos entenderam que sempre há alguns contratemplos, porém, que os mesmos foram sanados da melhor forma pelo poder público. Foi possível perceber durante as entrevistas que um dos maiores problemas foi a dificuldade com a população local, a falta de organização, de interesse e principalmente a falta sociabilidade dos beneficiários.

Os respondentes consideraram que, durante as reuniões e as oficinas, havia muita conversa paralela, falta de atenção e desavenças entre os beneficiados. A solução foi realizar várias reuniões de conscientização e palestra motivacional com uma psicóloga. Com o tempo, as pessoas foram se acostumando com o método de trabalho e a situação melhorou.

Outro problema enfrentado pela administração foram as invasões das unidades habitacionais, sem que as mesmas estivessem totalmente construídas. A solução encontrada, na época, foram as ações de reintegração de posse, as quais se mostraram eficientes, ficando sanado o problema.

Por fim, foi possível perceber, entre o grupo de entrevistados, que as respostas mais detalhadas e completas foram dos servidores da secretaria de assistência social do município, uma vez que eles tiveram participação direta no programa. As sugestões para melhoria em outros programas de âmbito habitacional foram restritas, pois a maioria dos entrevistados respondeu que o programa atingiu a finalidade proposta, não havendo modificações necessárias.

### **2.3 Discussão dos Resultados e Sugestões de Melhoria**

A falta de habitação para população carente é um problema que se estende ao longo da história brasileira e várias foram as políticas públicas implementadas, com a finalidade de minimizar esta carência. Porém, muitas não obtiveram o êxito esperado e um dos motivos foi a criação de programas e projetos que levavam em consideração basicamente o financiamento de unidades habitacionais.

A integração com outras políticas governamentais, as quais possam propiciar uma melhor qualidade de vida das pessoas é imprescindível para que haja o sucesso pleno dos programas governamentais.

O enfrentamento dessa realidade impõe muitos desafios. A começar pela exigência de políticas habitacionais e urbanas que vão além - ou seja, se constituem em políticas sociais com fortes componentes de educação, geração de emprego e renda, além da redução da violência, ressalta Maria da Piedade. As iniciativas voltadas à moradia precisam ser integradas com as demais políticas governamentais. Embora reconheça que ao longo da história brasileira os governos enfatizaram o financiamento da casa própria - "em termos de coesão social acreditava-se que era importante transformar o cidadão em pequeno proprietário" -, a técnica do Ipea defende uma maior diversificação dos benefícios no âmbito das políticas habitacionais e urbanas. (LAVORATTI, 2009).

Com esta pesquisa, foi possível observar que o programa FNHIS na cidade de Júlio de Castilhos seguiu os objetivos determinados na legislação e atingiu as perspectivas inerentes ao programa. Sua principal meta foi proporcionar "moradia digna" aos cidadãos, que não configura apenas residência em condições, mas também, infraestrutura que melhore a qualidade de vida, como água potável, energia elétrica e segurança, entre outros. Desta forma, considera-se que o FNHIS desenvolvido no Bairro Tancredo Neves atingiu suas finalidades.

Apesar do programa ter sido desenvolvido como previsto no plano de trabalho e na legislação competente, acredita-se que foi muito amplo e genérico. A forma como deveria ser construída as 35 (trinta e cinco) unidades habitacionais foi bem especificada no plano de



trabalho, mas os demais objetivos não estão claros e bem definidos. Esta situação foi questionada no roteiro de pesquisa, mas as respostas foram vagas no que se referiu à saúde, educação, qualificação profissional, renda e segurança.

Ressalta-se que a troca de servidores, por motivos diversos, como pedidos de licenças e de exoneração, atrapalhou a execução do programa.

Outro problema enfrentado foi a falta de integração dos beneficiados com as diferentes etapas do programa. Percebeu-se, pelas respostas fornecidas, que a maioria da população não compareceu às reuniões e cursos. Muitos beneficiários consideraram que o oferecimento das unidades habitacionais era uma obrigação da administração pública e, por esta razão, não manifestaram interesse em participar. Embora tenha ocorrido alteração em datas de reuniões e oficinas, isto não foi considerado, pelos respondentes, suficiente para atrapalhar a execução dos demais trabalhos.

Como mencionado por alguns entrevistados, houveram palestras educativas e de conscientização, mas a rede de tratamento de esgoto não foi planejada no momento da elaboração do plano de trabalho. O acesso ao tratamento adequado do esgoto era uma das metas do plano de trabalho, porém, este item não foi atingido na integralidade. Apesar de todas as residências apresentarem fossa séptica, não há, no bairro, o tratamento adequado destes dejetos. Assim, esta situação leva a outro problema que é a proteção ao meio ambiente, outro item que não foi observado em sua integralidade. Pode-se dizer que a rede de tratamento dos dejetos não foi planejada, no momento da elaboração do plano de trabalho, constou apenas a construção das fossas sépticas.

A questão ambiental deveria ser tratada de forma correspondente a sua importância, visando não só a informação da população, mas procurando resultados práticos para melhoria das condições ambientais, como o uso da energia solar e o cuidado das águas pluviais.

Um dos motivos foi a falta de recursos financeiros, pois, apesar de constarem no plano de trabalho de forma genérica a proteção ao meio ambiente e o acesso a rede de esgoto, não houve recursos suficientes para criação de uma rede de tratamento. Foram sugeridas algumas melhorias na questão ambiental, para futuros programas habitacionais, entre eles a possibilidade de aproveitamento da energia solar e das águas pluviais.

O número de cômodos das unidades habitacionais não foi suficiente para atender, como deveriam, todas as famílias, pois algumas casas foram destinadas a famílias com número maior de pessoas. De uma forma geral, o programa atendeu às necessidades mais urgentes de uma população que vivia em condições precárias.

A maioria dos objetivos propostos foi atingida integralmente, com exceção de alguns itens, que poderiam ter sido executados, se as exigências do programa fossem mais amplas, como no caso da construção da rede de tratamento de esgoto.

Considerando os objetivos constantes do plano de trabalho, pode-se dizer que foram atingidos, na sua totalidade, os seguintes:

- as unidades habitacionais foram construídas, conforme o previsto, com a qualidade exigida e com o número de cômodos constantes;
- as palestras educativas no âmbito da saúde, educação e aspectos ambientais foram realizadas;
- os cursos profissionalizantes foram ministrados;
- o número de servidores, apesar das interrupções, foi suficiente para realização do programa;
- as alterações no plano de trabalho não foram significativas, não comprometendo o andamento do programa.

Porém, como já mencionado, alguns objetivos não foram atingidos como:

- o problema ambiental, vinculado à falta de tratamento de esgoto, não foi resolvido;
- não haviam metas definidas para cada item: saúde, educação, qualificação profissional, renda, segurança;
- os recursos financeiros foram suficientes para a construção das unidades e para que se atingisse as metas de uma forma ampla, mas não para a construção de uma rede de tratamento de dejetos.

Por fim, após a análise do programa FNHIS, constatou-se que trouxe muitos benefícios, não só para as famílias beneficiadas, mas também para toda a comunidade Tancredo Neves, pois melhorou a estrutura do local. Muitas famílias beneficiadas residiam em casas precárias, sem nenhuma infraestrutura, sem respeitar regras de boa convivência, despejavam dejetos em via pública e acumulavam lixo no entorno das casas e, com as melhores condições, melhoraram a autoestima, o que se refletiu em toda comunidade.

Alguns objetivos deixaram de ser incluídos, porque a própria legislação não exige e serviços importantes não foram contemplados. Portanto, para a melhoria dos próximos programas, no âmbito habitacional, sugere-se que os objetivos obrigatórios sejam mais detalhados.

As sugestões de melhorias para os próximos programas habitacionais, concentram-se, basicamente, na elaboração de um plano de trabalho que seja capaz de atender as reais necessidades da população beneficiada com esta política pública. O programa FNHIS, procurou atingir esses outros aspectos, como a geração de emprego e renda, com os cursos de qualificação profissional e a redução da violência, através das palestras educativas, porém, no que tange a melhoria na qualidade de vida deixou a desejar no aspecto da rede de construção e tratamento de esgoto.

Entende-se que um estudo mais detalhado da região, levando em consideração as suas peculiaridades e também as necessidades da população seja de suma importância não só para execução de projetos e programas habitacionais, mas de todos os que envolvam recursos públicos. Acredita-se, portanto, que as metas deveriam estar mais bem detalhadas no plano de trabalho, ou seja, que a busca dos resultados pela administração pudessem ser orientadas por um planejamento detalhado e menos genérico.

Dessa forma ratifica-se o exposto acima, ou seja, de que é necessária uma análise conjunta, entre os seguintes aspectos: itens constantes no plano de trabalho, realidade local e recursos disponíveis para investimento. Entende-se que, assim, poderia haver uma melhora significativa na execução de programas e projetos na esfera pública.

## CONCLUSÕES

Ao final desta pesquisa, foi possível perceber que o plano de trabalho elaborado pelo município de Júlio de Castilhos seguiu o estipulado na legislação que regulamenta a matéria e que a aprovação e liberação dos recursos corroboram a legalidade do mesmo, dentro do que prevê a legislação e as próprias normas do programa.

No decorrer do trabalho, foi possível constatar que a busca por soluções, no que tange aos problemas habitacionais, é inerente de todos os governos, por décadas buscando soluções para a falta de habitação da população brasileira.

O objetivo dos programas habitacionais deveria ser, além de suprir o déficit habitacional, uma melhor qualidade de vida da população, incluindo outras ações que propiciem uma vida digna aos moradores das localidades carentes. Assim, entende-se que estes programas devem ser projetados com toda a infraestrutura básica.

O estudo detalhado do plano de trabalho, levando em consideração as peculiaridades de cada região e os recursos disponíveis, é indispensável para o sucesso de qualquer programa desenvolvido na esfera pública. É necessário que haja a preocupação do poder público em atender às necessidades básicas da população, como proporcionar o acesso a saúde, água potável, rede de tratamento de esgoto, educação, trabalho e renda, devendo haver interação entre os vários órgãos envolvidos na execução.

Outro aspecto que deveria ser considerado pelas administrações públicas é a capacitação dos gestores e servidores públicos, a fim de que possam desenvolver, da melhor forma possível, os programas e projetos. A qualificação é essencial para que haja a aprovação dos planos de trabalhos e para que a política a ser desenvolvida atinja em sua integralidade os objetivos iniciais.

O programa, objeto do presente trabalho, foi desenvolvido conforme previa a legislação e o plano de trabalho, porém, em alguns aspectos, poderia ser melhorado. Observou-se que, para obtenção dos objetivos, faltou uma análise mais detalhada dos itens constantes do plano de trabalho, considerando as características da região e os recursos disponíveis.

Por fim, pode-se dizer que esta pesquisa sobre o planejamento, implantação e resultados do programa FNHIS no município de Júlio de Castilhos-RS foi de grande importância. Sugere-se a continuidade de estudos mais aprofundados nesta área, o que poderá ajudar a administração pública municipal na busca por melhores resultados, no âmbito da construção de moradias populares e das condições de vida da população.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 13/03/2012.

BRASIL, Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) > Acesso em: 3 out. 2011.

BRASIL, Lei 11.124 de 16 de Junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.leidireto.com.br/lei-11124.html>. Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Nov., 2004. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 02 out. 2011.

BRASIL, Resolução número 27, de 03 de julho de 2009, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: < [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria\\_136\\_svs\\_simpeaq.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_136_svs_simpeaq.pdf)> Acesso em: 9 jan. 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CARNEIRO, R.; SOUZA, J. M. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M; NEVES, J. A. B. (Org). Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

CARTILHA, Minha Casa, Minha Vida. Disponível em <[http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup\\_home\\_9.asp](http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup_home_9.asp)>. Acesso em 3 de out. 2011.

FERNANDES, Edésio. “Do código civil ao Estatuto da Cidade: alguns notas sobre a trajetória do Direito urbanístico no Brasil”.In VALENÇA, Marcio (org).Cidade (i) legal. Rio de Janeiro, Manual X.

FERNANDES, Silveira . Cássia do Carmo Pires, Suely de Fátima ramos da. Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa “minha casa, minha vida.

LATUS, Consultoria, pesquisa e assessoria de Projetos Ltda. Plano Local de Habitação de Interesse Social Júlio de Castilhos/Rio Grande do Sul, 2011.

LAVORATTI, Liliana, Habitação, muito mais do que um simples Teto. 2009. Disponível em < [http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=10549](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=10549)> Acesso em: 26 mar. 2012.

Manual para Apresentação de Propostas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS. Exercícios de 2008, 2011. Disponível em < [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/assitencia\\_tecnica/doc\\_basic\\_24/Urbanizacao\\_Assentamentos\\_Precarios\\_FNHIS.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/assitencia_tecnica/doc_basic_24/Urbanizacao_Assentamentos_Precarios_FNHIS.pdf)> Acesso em: 07 jan. 2012.

MARICATO, Ermínia. BRASIL 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1 e 2, 1997.

MOTTA, Luana Dias. A questão da Habitação no Brasil: Políticas Públicas, conflitos urbanos e o Direito à Cidade. 2009.

SANTOS, C. H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA, Brasília, julho de 1999.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, Ministério das Cidades. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios. Brasília, 2006.

SOCIAL, Plano de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/index.php?cms=plano+de+habitacao+de+interesse+social&menu=6>> Acesso em: 8 jan. 2012.

UZZO, Karina. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de habitação de Interesse Social. Disponível em < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6766.html>> Acesso em : 2 out. 2011 e 5 out.2011.

ZANON. Jorene. Programa de Ações Habitacionais, 2009.

## APÊNDICE A

### **ROTEIRO DE PESQUISA** **REERENTE AO PROGRAMA HABITACIONAL DESENVOLVIDO NO MUNICÍPIO** **DE JÚLIO DE CASTILHOS - RS**

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Cargo:** \_\_\_\_\_

**Participação no Programa:** \_\_\_\_\_

a) Como muitos habitantes não possuem uma residência, ou vivem em condições indignas, cabe ao gestor público, no momento da execução de programas habitacionais, a utilização de critérios justos para escolha dos futuros beneficiários. No caso da execução do programa FNHIS no município de Júlio de Castilhos, você tem clareza quanto aos critérios utilizados? Em sua opinião, foram os critérios mais indicados? Explique de forma detalhada.

b) Todos os programas e projetos desenvolvidos na esfera pública devem obedecer a um plano de trabalho. O objetivo principal é determinar as diretrizes a serem seguidas na execução do programa. Portanto, o mesmo deve ser completo, compreendendo o maior



número de itens possíveis. Em sua opinião, o programa FNHIS foi executado conforme previsto no plano de trabalho?

c) O grande número de pessoas que residem no mesmo imóvel é uma característica comum nos bairros de classe baixa o que dificulta ainda mais o atendimento do poder público, quando se trata de suprir as necessidades de âmbito habitacional. Em relação a isto, você considera que a elaboração do projeto da unidade habitacional atingiu satisfatoriamente às necessidades de espaço das famílias beneficiadas? O número de cômodos e a estrutura do imóvel suprem as necessidades dos beneficiários, de acordo com a sua opinião? Justifique.

d) Analisando o plano de trabalho, foi possível constatar que uma das metas era a vinculação das unidades habitacionais aos serviços básicos de infraestrutura, como água, esgoto e energia elétrica. Você considera que o programa FNHIS atendeu satisfatoriamente a esses requisitos? O que poderia ter sido modificado no planejamento que viabilizasse efetivamente as metas?

e) Compatibilizar as construções das unidades habitacionais com a preservação do meio ambiente também era um dos objetivos específicos do programa. Esse objetivo foi atingido em sua totalidade? Caso considere que não tenha sido, sugira melhorias que poderiam ser implantadas.

f) As políticas sociais são objetivos da maioria dos programas. O FNHIS também pretendia melhorar a qualidade de vida dos beneficiários, através do acesso a saúde, educação, qualificação profissional, renda e segurança. Assim, pergunta-se o que, em sua opinião, foi realizado para melhorar este acesso, referente aos tópicos abaixo, justificando cada um deles separadamente.

- saúde:

- educação:

- qualificação profissional:

- renda:

- segurança:

g) A execução de projetos e programas públicos, deve sempre obedecer ao determinado no plano de trabalho. A previsão dos gastos e dos servidores responsáveis é realizada no momento da elaboração do plano de trabalho. Portanto, os valores e os servidores disponibilizados para elaboração do programa FNHIS, no âmbito do município de Júlio de Castilhos, foram suficientes para atingir as finalidades propostas? Justifique, de forma detalhada sua resposta.

h) O princípio administrativo da eficiência diz que os administradores públicos devem sempre buscar o atendimento do interesse público da melhor forma possível, ou seja, que suas ações tenham por objetivo sanar as necessidades da população, levando em considerações os demais princípios. Uma das formas de atingir a eficiência dos serviços prestados pelo poder público é a forma de resolver os impasses que surgem no decorrer da execução dos programas e projetos. Em sua opinião, houve entraves para a execução do programa FNHIS? Como eles foram tratados pela administração? A solução encontrada ajudou a resolver o problema? Justifique suas respostas.

## APÊNCIDE B



# Presidência da República

## Casa Civil

### Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.

Mensagem de veto

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

#### CAPÍTULO I

#### DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

#### Seção I

#### Objetivos, Princípios e Diretrizes

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

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

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

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II – as seguintes diretrizes:

a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;

f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e

h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

## Seção II

### Da Composição

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II – Conselho Gestor do FNHIS;

III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Art. 6º São recursos do SNHIS:

I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

## CAPÍTULO II

### DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

#### Seção I

##### Objetivos e Fontes

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 8º O FNHIS é constituído por:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e

~~VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.~~

VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

## Seção II

### Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor.

Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades.

§ 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor.

§ 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

## Seção III

### Das Aplicações dos Recursos do FNHIS

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: (Vide Lei nº 11.888, de 2008) (Vigência)

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

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

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei.

§ 1º As transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A contrapartida a que se refere o § 1º dar-se-á em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

§ 3º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

§ 5º É facultada a constituição de fundos e conselhos de caráter regional.

§ 6º Os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

I – a definição de valor-limite de aplicação por projeto e por entidade; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

II – o objeto social da entidade ser compatível com o projeto a ser implementado com os recursos repassados; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

III – o funcionamento regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

IV – a vedação de repasse a entidade que tenha como dirigentes membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou servidor público vinculado ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Ministério das Cidades, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

V – o repasse de recursos do Fundo será precedido por chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VI – a utilização de normas contábeis aplicáveis para os registros a serem realizados na escrita contábil em relação aos recursos repassados pelo FNHIS; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VII – a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de

cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VIII – o atendimento às demais normas aplicáveis às transferências de recursos pela União a entidades privadas. (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

Art. 13. Os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

### CAPÍTULO III

#### DAS ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DO SNHIS

##### Seção I

###### Do Ministério das Cidades

Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

I – coordenar as ações do SNHIS;

II – estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;

III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;

IV – oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;

V – monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;

VI – autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador;

VII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;

VIII – elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;

IX – acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;

X – expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;

XI – acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS;

XII – submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;

XIII – subsidiar o Conselho Gestor com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades.

##### Seção II

###### Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

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

III – deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e

VI – aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo.

### Seção III

#### Da Caixa Econômica Federal

Art. 16. À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete:

I – atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;

II – definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;

III – controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS; e

IV – prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

### Seção IV

#### Dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

Art. 19. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS.

Parágrafo único. Os conselhos deverão também dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios.



Art. 20. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais devem promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Art. 21. As demais entidades e órgãos integrantes do SNHIS contribuirão para o alcance dos objetivos do referido Sistema no âmbito de suas respectivas competências institucionais.

#### CAPÍTULO IV

#### DOS BENEFÍCIOS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS DO SNHIS

Art. 22. O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:

I – subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;

II – equalização, a valor presente, de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil;

III – isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal;

IV – outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias, decorrentes ou não de convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada.

§ 1º Para concessão dos benefícios de que trata este artigo serão observadas as seguintes diretrizes:

I – identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional de que trata o inciso VII do art. 14 desta Lei, de modo a controlar a concessão dos benefícios;

II – valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;

III – utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais;

IV – concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;

V – impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;

VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

§ 2º O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 1 (uma) única vez com os benefícios de que trata este artigo.

§ 3º Outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS poderão ser definidas pelo Conselho Gestor do FNHIS.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 24. É facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no art. 12 desta Lei.

~~§ 1º (Vide Medida Provisória nº 292, de 2006) (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006)~~  
~~§ 2º (Vide Medida Provisória nº 292, de 2006) (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006)~~

§ 1º O Ministério das Cidades poderá aplicar os recursos de que trata o caput deste artigo por intermédio dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até o cumprimento do disposto nos incisos I a V do caput do art. 12 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 2º O Conselho Gestor do FNHIS poderá estabelecer prazo-limite para o exercício da faculdade de que trata o § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

~~Art. 24 A. Nos exercícios de 2007 e 2008, o Poder Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH segundo os termos da Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. (Incluído pela Medida Provisória nº 387, de 2007)~~

~~Art. 24 A. Nos exercícios de 2007 e 2008, o Poder Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH segundo os termos da Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. (Redação dada pela Lei nº 11.578, de 2007)~~

Art. 24-A. O Poder Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, segundo os termos da Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. (Redação dada pela Lei nº 11.922, de 2009)

Art. 25. Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação, na forma definida pelo Ministério das Cidades.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de junho de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Paulo Bernardo Silva*

*Olívio de Oliveira Dutra*

**FIGURA I**

**Unidade Habitacional em construção**



**Fonte: Arquivo da SAS**

**Unidade Habitacional em construção**



**Fonte: Arquivo da SAS**

### **Unidade Habitacional em construção**



**Fonte: Arquivo SAS**

### **Unidade Habitacional em construção**



**Fonte: Arquivo SAS**

**FIGURA II**

**Unidade Habitacional**



**Fonte: Arquivo SAS**

**Unidade Habitacional**



**Fonte: Arquivo SAS**

**Unidade Habitacional**



**Fonte: Arquivo SAS**

**Unidade Habitacional**



**Fonte: Arquivo SAS**

**Unidade Habitacional**



**Fonte: Arquivo SAS**