

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade com estruturas normativas de uma “trajetória dependente”.

Cristiano Cassiano de Araújo

Belo Horizonte
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Cristiano Cassiano de Araújo

O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade com estruturas normativas de uma “trajetória dependente”.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Lea Guimarães Souki.

Belo Horizonte
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A633p

Araújo, Cristiano Cassiano de

O Programa Crédito Solidário: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade com estruturas normativas de uma “trajetória dependente” / Cristiano Cassiano de Araújo. Belo Horizonte, 2009. 124f. : Il.

Orientadora: Lea Guimarães Souki

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Habitação - Financiamento. 2. Política habitacional. 3. Elegibilidade. 4. Programa Crédito Solidário. I. Souki, Lea Guimarães. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 347.235

Revisão Ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas: de responsabilidade do autor.

Cristiano Cassiano de Araujo

O Programa Crédito Solidário: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade como estruturas normativas de uma “trajetória dependente”.

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Lea Guimarães Souki (Orientadora) – PUC Minas

Carlos Aurélio Pimenta de Faria – PUC Minas

Juarez Rocha Guimarães – UFMG

Belo Horizonte, Abril de 2009.

À minha mãe, Margarida, pela base do caminho (“É preciso amor pra poder pulsar”)

Ao meu irmão Álvaro, pela amizade incondicional.

À Claudinéia, pela amizade e companheirismo.

À ciência geográfica, que “me deu régua e compasso, quem sabe de mim sou eu, aquele abraço!”

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Professora Lea Guimarães Souki, que tornou possível a realização deste trabalho; obrigado pela paciência e dedicação.

Aos professores Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Carlos Alberto Vasconcelos Rocha, pela ajuda crucial no Seminário de Dissertação e no Exame de Qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, pela bolsa concedida.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, em especial, Valéria e Ângela.

Aos dirigentes dos movimentos de luta pela moradia, UEMP e FAMEMG.

Aos técnicos, gerentes, analistas e funcionários, da Caixa Econômica Federal e da Secretaria Municipal Adjunta de Habitação de Belo Horizonte, pela cordialidade e presteza no atendimento às minhas demandas.

Aos meus familiares, amigas e amigos, que de alguma forma contribuíram para esta construção; valeu demais da conta, sô!

“Falo da cidade que sonho e que se transforma enquanto sonhamos.”

Octavio Paz

RESUMO

Neste trabalho, procuramos compreender a relação histórica da negligência na concessão de crédito para as pessoas e/ou famílias com renda até 3 salários mínimos (SM) como parte da *trajetória* das instituições que geriram as políticas de financiamento habitacional no Brasil (1937-2002). A hipótese sugerida para a análise acerca da configuração deste panorama histórico assenta-se na associação de dois fatores: um econômico e o outro político. A variável do campo econômico corresponde à criação de *métodos de focalização* para o público-alvo destas políticas mediante a *necessidade do retorno do capital investido aos fundos de financiamento*. Esta variável, na maioria dos casos analisados, se baseava nas características referentes à capacidade de o proponente pagar o financiamento e não pela sua real necessidade de adquirir sua moradia. Isto, por sua vez, originou direcionamentos políticos para garantir institucionalmente a inclusão destes beneficiários no âmbito destas políticas públicas pela incorporação de *critérios de elegibilidade* para selecionar o público focalizado, o que proporcionou a inclusão de uma faixa de renda mais abastada em detrimento de outra mais necessitada. Assim, ao se tornar base da operacionalização do crédito para o financiamento habitacional e ao se reproduzir historicamente no arcabouço institucional brasileiro, a associação destes dois fatores se configurou, a nosso ver, como parte da *trajetória* destas políticas. Para confirmar tal hipótese, optou-se pela utilização do conceito de *path dependence*, ou “trajetória dependente”, linha teórica que supõe que uma determinada trajetória se inicia quando as estruturas normativas das instituições que dirigem um país, estado, cidade ou região, incorporam as diretrizes econômicas e políticas que a conduzirão, condicionando ou até delimitando seu alcance. Dessa forma, o nosso objetivo consiste em utilizar os postulados teóricos do *path dependence* para compreendermos como os *métodos de focalização* e os *critérios de elegibilidade* se constituíram parte da *trajetória* das políticas de financiamento habitacional, observando como estes métodos permearam as *estruturas* das instituições que geriram tais políticas e operacionalizaram a exclusão da população de baixa renda em seu âmbito. Para tanto, apresentaremos como estudo de caso o Programa Crédito Solidário, em que poderemos perceber a ação destas variáveis na contemporaneidade, à luz de um novo fenômeno originado por estes velhos problemas.

Palavras-chave: Políticas de financiamento habitacional. *path dependence*. Métodos de focalização. Critérios de elegibilidade. Programa Crédito Solidário.

ABSTRACT

In this work, we understand the historical relationship of negligence in the granting of credit to people and / or families with incomes up to 3 minimum wages (SM) as part of the trajectory of the institutions that managed the financing of housing policies in Brazil (1937-2002) . The hypothesis suggested for the analysis of the setting for this historical overview is based on the combination of two factors: one economic and one political. The variable in the economic field is the creation methods for targeting the audience for these policies by the need for return on capital funds for financing. This variable, in most cases, based on characteristics related to the capacity of the tenderer to pay the financing and not by their real need to buy your house. This, in turn, resulted in political direction to ensure the inclusion of these institutional beneficiaries under these policies for the incorporation of criteria for selecting the targeted audience, which has to include a range of income more wealthy at the expense of other more needed. Thus, by becoming the basic operation of credit to finance housing and the play is historically the Brazilian institutional framework, the combination of these factors is set, in our view, as part of the trajectory of these policies. To confirm this hypothesis, it was decided to use the concept of path dependence, or "path dependent", line theory that assumes that a path begins when the regulatory structures of the institutions that run a country, state, city or region, incorporating economic guidelines and policies that lead, conditioning or even limiting its scope. Thus, our goal is to use the theoretical postulates of path dependence to understand how the methods of targeting and the eligibility criteria consisted of the trajectory of policies for financing housing, noting how these methods permeated the structures of the institutions that manage these operationalize policies and the exclusion of poor people in your area. Thus, present as a case study the Joint Credit Program, in which we can understand the action of these variables in the contemporary, in the light of a new phenomenon caused by these old problems.

Keywords: policies for financing housing. Path Dependence. Methods of targeting. Eligibility criteria. Solidarity Credit Program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 Tipos de Entraves no PCS..... | 82 |
|--|----|

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 Unidades Habitacionais Financiadas por Fontes de Recursos (1980-2002)..... | 39 |
| GRÁFICO 2 Percentual de Habitações Financiadas antes e depois da criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997..... | 40 |
| GRÁFICO 3 Déficit Habitacional Básico – Absoluto (2000)..... | 41 |
| GRÁFICO 4 Caracterização das contratações em programas habitacionais por faixa de renda (1995- 2002)..... | 43 |
| GRÁFICO 5 Déficit habitacional urbano por faixa de renda..... | 44 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-------|
| TABELA 1 População Residente, por situação do domicílio e por sexo (1940-1996)..... | 32 |
| TABELA 2 Número de Financiamentos Habitacionais Concedidos pelo SFH (1964-1966)..... | 37 |
| TABELA 3 Déficit Habitacional Urbano, por Faixa de Renda Média Familiar Mensal, Brasil, grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - 2000/2006 (Percentagem em faixas de salário mínimo)..... | 45-46 |
| TABELA 4 Entraves e/ou problemas de ordem fundiária no PCS (2004 até setembro de 2008)..... | 84-85 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|---------|
| QUADRO 1 Principais modalidades do PCS..... | 76-77 |
| QUADRO 2 Critérios de análise para as condições operacionais específicas do PCS..... | 77-78 |
| QUADRO 3 Diretrizes das condições operacionais do PCS..... | 78 |
| QUADRO 4 Fases da análise sobre a proposta de financiamento pelo agente financeiro..... | 79 |
| QUADRO 5 Proposta de operação de crédito para a assinatura do contrato..... | 79 |
| QUADRO 6 Problemas de ordem técnica no PCS (UEMP e FAMEMG)..... | 86-87 |
| QUADRO 7 Problemas presentes no PCS relacionados à “trajetória histórico-dependente” das políticas de financiamento habitacional..... | 94 |
| QUADRO 8 Sequência do surgimento do <i>descompasso</i> entre métodos de focalização e critérios de elegibilidade no PCS..... | 95- 96 |
| QUADRO 9 Resultados do <i>descompasso</i> entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade no PCS..... | 96-97 |
| QUADRO 10 Quatro passos para a construção de arranjos institucionais (FAVARETO, 2008)..... | 99 |
| QUADRO 11 Mudanças nas diretrizes do PCS..... | 108-109 |

LISTA DE SIGLAS

AMBSC – Associação de Moradores do Bairro Santa Cruz
APE – Associação de Poupança e Empréstimos
ASCA – Associação dos Sem Casa do Bairro Betânia
ACAPAZ – Associação de Moradores sem Casa Nossa Senhora Rainha da Paz
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Boletim de Medição
BNH – Banco Nacional de Habitação
BSD – Boletim de Solicitação de Desembolso
CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CEF – Caixa Econômica Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB – Companhia de Habitação
FAMEMG – Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais
FCP – Fundação da Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FG – Fundo Garantidor
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FJP – Fundação João Pinheiro
GIDUR – Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
HIS – Habitação de Interesse Social
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IN – Instrução Normativa
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JK – Juscelino Kubitschek
MC – Ministério das Cidades
MIP – Morte e Invalidez Permanente
OPH – Orçamento Participativo da Habitação
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte
PCS – Programa Crédito Solidário

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
PTTS – Plano de Trabalho Técnico Social
PUC – Pontifícia Universidade Católica
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SERASA – Empresa especializada em análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios
SERFHA – Serviço Federal de Habitação e Habitações Anti-Higiênicas
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SM – Salário Mínimo
SMAHAB – Secretaria Municipal Adjunta de Habitação
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SPC – Sistema de Proteção ao Crédito
SRC – Sistema de Risco de Crédito
TR – Taxa Referencial
UEMP – União Estadual por Moradia Popular
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL..... | 23 |
| 2.1 O Sistema de Provisão e Financiamento Habitacional Brasileiro no Século XX..... | 24 |
| 2.2 Um balanço do sistema de financiamento habitacional..... | 41 |
| 2.3 O Programa Crédito Solidário: uma breve introdução sobre as suas singularidades..... | 48 |
| 3 A “TRAJETÓRIA DEPENDENTE” DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL: OS MÉTODOS DE FOCALIZAÇÃO E OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE COMO ESTRUTURAS NORMATIVAS DESTE PROCESSO..... | 51 |
| 3.1 A “Trajetória Dependente” das Políticas de Financiamento Habitacional no Brasil à Luz da Teoria do Path Dependence: uma hipótese..... | 53 |
| 3.2 Os Métodos de Focalização e os Critérios de Elegibilidade como estruturas normativas da Trajetória das Políticas de Financiamento Habitacional: uma constatação..... | 61 |
| 3.2.1 <i>Desdobrando as noções teóricas sobre as Políticas Focalizadas e os Critérios de Elegibilidade.....</i> | <i>64</i> |
| 3.2.2 <i>Adaptando as diretrizes teóricas ao caso brasileiro: a busca pela verificação de tal hipótese.....</i> | <i>68</i> |
| 4 O ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO | 73 |
| 4.1 O Programa Crédito Solidário: origem e operacionalidade..... | 74 |
| 4.1.1 <i>Origem.....</i> | <i>74</i> |
| 4.1.2 <i>Operacionalidade.....</i> | <i>75</i> |
| 4.2 Identificando a origem dos entraves no programa..... | 81 |
| 4.2.1. <i>O panorama dos problemas e das questões de ordem fundiária.....</i> | <i>82</i> |
| 4.2.2. <i>As questões de ordem técnica.....</i> | <i>86</i> |
| 4.2.3 <i>Os entraves burocráticos e institucionais e a relação dos métodos de focalização e dos critérios de elegibilidade com o FDS.....</i> | <i>87</i> |

| | |
|---|------------|
| 4.3 Um balanço do <i>descompasso</i> entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade no PCS: faces de uma trajetória dependente..... | 95 |
| 4.4 A busca da solução dos entraves pela via da participação: a construção dos arranjos institucionais e a sua operacionalização..... | 98 |
| 4.4.1 <i>Soluções e arranjos institucionais: semelhanças e/ou diferenças nos métodos utilizados em cada órgão e o seu grau de dificuldade e avanço.....</i> | 99 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 110 |
| REFERÊNCIAS..... | 112 |
| APÊNDICE..... | 122 |
| ANEXOS..... | 124 |

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas, assim como outros campos do conhecimento vêm passando por mudanças que não-somente ampliaram seu significado como também empreenderam maior veemência nos seus estudos e nos seus critérios analíticos. Este *upgrade* teórico-conceitual trouxe ao arcabouço das agendas de pesquisa em política públicas uma nova orientação quanto à legitimação ou deslegitimação das escolhas políticas. Assim, para uma gama tão diversa e complexa de situações e conjunturas que foram e que continuarão se formando ao redor das políticas públicas, uma pergunta em relação a estes estudos e suas consequências no plano social nos interessa: poderiam os estudos sobre as políticas públicas desenvolver “[...] contribuições significativas à compreensão dos importantes problemas políticos que enfrentamos?” (REIS, 1975/2000, p. 57).

Para desenvolver um conjunto de contribuições para a problemática política enfrentada nos dias de hoje, Reis (2003) enfatiza como elemento de suma importância para a coerência de tal análise a escolha do marco teórico a ser seguido, ou seja, sua sustentação teórica. De forma extremamente didática, Melo (1999) nos apresenta três modelos (subconjuntos) para trabalhar com o tema políticas públicas: *a política como política*, ou seja, os regimes, as instituições e a intermediação de interesses; *as políticas setoriais*, referentes aos arranjos institucionais, à cidadania e aos processos decisórios; e *a avaliação de políticas*. Assim, o desafio que se prescreve não se refere apenas à escolha de um destes subconjuntos para analisar, mas de permear os postulados de cada um por meio do objeto que se queira pesquisar.

Este é o desafio presente, pois, como buscaremos desenvolver uma análise acerca das políticas de financiamento habitacional no Brasil, é importante perceber em suas nuances que elas se configuraram à luz de diferentes regimes, sob a tutela de diferentes instituições que intermediaram interesses diversos. Além do mais, uma política habitacional é uma política setorial, e assim como os mecanismos que gerem seu sistema de financiamento, estas e tantas outras políticas e programas dependem de um conjunto de arranjos institucionais que, ao incorporarem a participação do cidadão no seu âmbito gestor, o insere em processos decisórios que configurarão novos padrões de cidadania. Dessa forma, o desafio do cientista social, ao analisar uma política pública, está em perceber os imbricamentos destes subconjuntos (MELO, 1999) e fazer uma leitura dos mesmos que permeie suas estruturas normativas, procurando compreender os limites tênues entre sua dinâmica e os elementos

teóricos escolhidos para tal análise. Por conseguinte, a conjuntura que apresentaremos neste trabalho se refere ao histórico das políticas habitacionais no Brasil, enfatizando um dos seus principais elementos, ou seja, uma análise acerca do seu sistema de financiamento.

Pensando no atual panorama habitacional do país, a Fundação João Pinheiro (FJP) calculou pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) de 2006, que o acréscimo do déficit habitacional nas áreas urbanas continua crescendo, num salto de 27,76% do ano de 2000 ao ano de 2006¹. Embora seja evidente uma renovação do desenho institucional de programas e políticas públicas nesta área², procurando se adaptar aos postulados da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a suas diretrizes descentralizadoras que exigem a participação dos seus beneficiários no seu âmbito de gestão e controle constatou-se que um problema histórico destas políticas e programas ainda persiste: o constante acréscimo deste déficit junto à população com renda de até 3 salários mínimos (SM). A nos depararmos com a pesquisa sobre o *Déficit Habitacional No Brasil*, desenvolvida pela FJP, esta situação se revela demonstrando que esta parcela da população, até o ano de 2006, preenchia 90% deste déficit.

Dessa forma, analisando essa realidade por meio dos dados obtidos numa revisão bibliográfica sobre o histórico das políticas habitacionais, encontrou-se facilmente o primeiro elemento que nos levou a questionar sua ineficiência, que, por sua vez, não se baseia exclusivamente nas políticas e nos programas em si, mas no seu sistema de financiamento que tem o poder de inserir ou não uma respectiva parcela da sociedade, conforme os métodos e critérios instituídos. A esse respeito, pairam alguns questionamentos: o que levou, em cada momento histórico do país, as instituições que geriram as políticas habitacionais e o seu sistema de financiamento a incluir um determinado público em detrimento de outro? E por que, mediante os dados coletados e que serão apresentados, a população com renda de até 3 SM continua sendo historicamente destituída do seu âmbito assistencial?

Contudo, observou-se durante a revisão sobre tais políticas e seus respectivos sistemas de financiamento, desde as primeiras experiências nesta área datadas dos anos de 1930 ao novo panorama/paradigma de políticas públicas implementado pela CF/88, a existência de alguns fatores que caracterizaram uma *trajetória* destas políticas no arcabouço institucional brasileiro. Dentre estes fatores que configuram esta *trajetória*, percebeu-se a negligência no

¹ De acordo com a Fundação João Pinheiro (2003), em 2000 o déficit absoluto estava em 5.890.139 unidades residenciais, na mesma pesquisa de 2006, aferiu-se que este número subiu para 7.934.719.

² Principalmente no governo Lula onde o Ministério das Cidades e sua Secretaria Nacional de Habitação que possuem técnicos que não apenas conhecem as causas da problemática habitacional como também são profundos conhecedores da dinâmica dos movimentos de luta pela moradia.

atendimento às pessoas ou famílias com renda até 3 SM e por isso, foi necessário buscar na literatura corrente um direcionamento teórico-conceitual que nos auxiliasse no entendimento desta trajetória, observando as peculiaridades de cada momento da nossa história, até porque cada política gera um modelo de sistema de financiamento baseado nas diretrizes econômicas e nos direcionamentos políticos vivenciados pela conjuntura de cada governo.

Assim, para iniciarmos o processo de investigação era preciso optar por uma direção teórica que conduzisse nossa análise em torno dos dados empíricos que possuíamos e, dessa forma, optou-se pela utilização da teoria do *path dependence*, que significa em português “trajetória dependente” ou “dependência de trajetória”. O *path dependence* é um conceito analítico que estuda a condução econômica e política de um país, estado ou região, mediante determinadas escolhas tomadas neste direcionamento ou trajetória. Teoricamente, supõe que ao se iniciar uma respectiva trajetória, quanto mais for reproduzido nas *estruturas normativas* das instituições um determinado modelo administrativo (NORTH, 1993), maiores serão os custos que dificultarão o rompimento desta trajetória e o início de outra. No caso das políticas de financiamento habitacional, a utilização do *path dependence* objetiva analisar como os elementos econômicos e políticos influenciaram as *estruturas normativas* das instituições que geriram a política em estudo e estabeleceram sua *trajetória* baseada na **ineficiência ao atendimento da população com renda até 3 SM**.

A ineficiência no atendimento a esta faixa de renda, a nosso ver, é uma das características da trajetória das políticas de financiamento habitacional no Brasil, que se enraizaram nas *estruturas normativas* das instituições que geriram esta política a partir da associação entre os **métodos de focalização do público-alvo** destas políticas e dos **critérios de elegibilidade (seleção)** para seus respectivos beneficiários. São entendidas por estruturas normativas as regras e decisões tomadas no âmbito das instituições que conduzem uma determinada unidade de análise. O primeiro diz respeito às técnicas desenvolvidas para escolher o público-alvo destas políticas, com forte influência dos direcionamentos econômicos; já o segundo, **os critérios de elegibilidade** funcionam como mecanismos para a indicação do público focado, contendo um forte caráter político-normativo que confirmava estes métodos de focalização (MELLO, 2004; DEMO, 2003; FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007; KERSTENETZKY, 2006). Assim, a hipótese aqui apresentada diz respeito aos métodos de focalização e aos critérios de elegibilidade como *estruturas normativas* das instituições que geriram as políticas de financiamento habitacional e permaneceram no arcabouço institucional brasileiro desenvolvendo-se em períodos diferentes, mas que proporcionaram o mesmo resultado: uma ineficiência no atendimento a um público-alvo com renda até 3 SM.

Por meio dos métodos para focalizar um público específico e dos critérios de elegibilidade instituídos para a definição destes beneficiários focalizados, de acordo com os postulados do *path dependence*, esta trajetória se estrutura na medida em que as diretrizes econômicas e políticas que a conduzem se fazem presentes nas *estruturas normativas* das instituições. Esta concepção nos faz refletir a respeito de duas situações comumente verificadas em análises sobre políticas públicas: os **custos** destas políticas (MELLO, 2004) e os **arranjos institucionais** que podem ser utilizados numa tentativa de mudança de trajetória (LEVI, 1997; FERNANDES, 2007; FARAH, 2001; FAVARETO, 2008). Por isso, para confirmar a análise empreendida, associaremos à trajetória *histórico-dependente* destas políticas a influência destes métodos de focalização e critérios de elegibilidade por meio de um estudo de caso sobre o Programa Crédito Solidário (PCS), elaborado pelo Ministério das Cidades (MC) no ano de 2004. A análise do programa servirá para identificarmos as características desta trajetória a partir de uma constatação sobre um *descompasso* entre estes métodos e os critérios no âmbito institucional do programa, chamados aqui de *entraves* e que tiveram como principal resultado o impedimento do acesso ao financiamento dos beneficiários do PCS, a grande maioria com rendas de até 3 SM. Esta análise procura corroborar a constatação de que estes métodos e os critérios fazem parte das estruturas normativas que constituíram a “trajetória dependente” das políticas em estudo, desenvolvendo-se no arcabouço institucional brasileiro através dos tempos e refletindo-se no âmbito de novas instituições como o Ministério das Cidades, e de novos programas, como o PCS.

Para tanto, descreveremos a seguir como se deseja elaborar a presente análise pela estruturação deste trabalho, concomitante à descrição metodológica que será utilizada em cada capítulo.

No primeiro capítulo, utilizando o auxílio da historiografia, nos ateremos a um recorte temporal narrativo que se inicia no ano de 1937 (marco da primeira política de crédito e financiamento habitacional) e vai até os dias de hoje. O objetivo é descrever as principais políticas e programas habitacionais de cada período ao mesmo tempo em que se identifica o contexto político e econômico de cada época e sua influência em cada intervenção. Em seguida, será feito um balanço destas intervenções e sua ligação direta com o atendimento das mais diversas classes sociais, apresentando, por meio de um conjunto de elementos quantitativos, um baixo índice de atendimento à população com ganhos até 3 SM, o que no capítulo posterior será configurado como uma característica da trajetória destas políticas. Posteriormente, para se contrapor a este histórico, apresentaremos resumidamente a

singularidade que envolve o PCS em vista das políticas e programas passados, apenas como forma de introduzir a discussão que se fará posteriormente.

A hipótese a ser desenvolvida neste trabalho diz respeito ao baixo atendimento às famílias com ganhos até 3 SM nas políticas de financiamento habitacional como um dos elementos que compõem a *trajetória dependente* destas políticas no Brasil. Assim, com o objetivo de validar a presente hipótese, o segundo capítulo pretende com o estudo sobre o conceito de *path dependence* analisar historicamente a associação de fatores econômicos e políticos como instrumentos excludentes da população de baixa renda, otimizados pelos Métodos de Focalização e pelos Critérios de Elegibilidade. Estes métodos e critérios, características presentes nas *estruturas normativas* das instituições de financiamento habitacional, se configuraram e perduraram neste arcabouço e se fazem presentes nos dias de hoje, compondo assim a trajetória destas políticas no Brasil.

Já o terceiro capítulo refere-se ao estudo de caso sobre a implantação do Programa Crédito Solidário (PCS) em Belo Horizonte, entre os anos de 2005 e 2008. Apesar de as relações estabelecidas nos dois primeiros capítulos estarem ligadas a um passado recente e ao desenvolvimento do problema analisado nos dias de hoje, neste estudo sobre o PCS, analisaremos um problema novo oriundo de um problema antigo. O PCS nos chamou a atenção pelo fato de possuir três principais características: ser um programa voltado à população com ganhos de 3 a 5 SM³; exigir que todos os seus beneficiários sejam ligados a movimentos de luta pela moradia; e viabilizar a implantação de um sistema de autogestão dos fundos repassados para a construção das unidades habitacionais. Entretanto, mesmo sendo um programa cuja focalização tenha sido um dos seus principais pilares, seus métodos foram desenvolvidos pela instituição que apenas elaborou seu desenho institucional, o MC, e não pela instituição que iria gerir os recursos financeiros destinados ao programa, a Caixa Econômica Federal (CEF). Conclusão: embora seja um programa que visa ao atendimento de um público historicamente excluído destas políticas, os critérios estipulados pela CEF para os beneficiários acessarem o crédito não correspondiam às características socioeconômicas desta faixa de renda, o que, a nosso ver, tal situação caracterizou o *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade, fruto de uma fragmentação institucional que será debatida como uma das características desta *trajetória*, proporcionando um dos entraves a ser analisado no programa.

³ 80% dos empreendimentos devem ser destinados às pessoas ou famílias com renda até 3 SM, e os demais 20% àqueles com renda até 5 SM.

Este terceiro capítulo utilizará uma análise documental do programa para se compreender primeiramente seu desenho institucional, pela Resolução nº. 93, de 28/04/2004 que institui o PCS, e sobre os seus mecanismos operacionais, a partir da leitura do Manual da Caixa Econômica Federal sobre o PCS, também do ano de 2004. Em seguida, para se compreender os fatores que estamos identificando como *entraves* no PCS, utilizaremos as informações colhidas a partir de entrevistas semiestruturadas com os técnicos da CEF⁴ e da Secretaria Municipais Adjunta de Habitação (SMAHAB), e com membros da direção dos maiores movimentos inseridos no programa: a Federação das Associações de Moradores de Minas Gerais (FAMEMG) e União Estadual por Moradia Popular (UEMP).⁵

De acordo com os postulados do *path dependence*, uma trajetória pode ser revertida, mas, para isso, os custos serão altos e dependerão da forma como os arranjos institucionais forem articulados. O final do terceiro capítulo trata deste tema. Os problemas que serão analisados no PCS tiveram, parcialmente, suas soluções consolidadas pelo debate e pela articulação política entre o poder público e os dois principais movimentos de luta pela moradia. Assim, mediante decisões tomadas para a solução parcial destes entraves, objetivamos por meio destas entrevistas, perceber o nível de articulação política entre essas instituições que procuraram a solução dos problemas por meio de uma ação conjunta que não somente revigorou a materialidade destes interesses, mas também proporcionou, com seus erros e acertos, a construção democrática, participativa e deliberativa dos agentes no programa. Para a compreensão dos arranjos institucionais utilizados na solução dos entraves, será feita uma leitura das Resoluções do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) e na Instrução Normativa do Ministério das Cidades, Nº 14, de 25 de março de 2008. A importância destes documentos é que eles apresentam as mudanças ocorridas no programa em nível nacional, resultado de uma articulação coordenada entre os movimentos que fazem parte nacionalmente do programa, dentre eles, a FAMEMG e a UEMP.

Na conclusão, descreveremos, a partir da *trajetória* constatada, como os custos envolvidos no histórico das políticas de financiamento habitacional quanto aqueles oriundos do *descompasso* entre métodos de focalização e critérios de elegibilidade no PCS podem ser diminuídos e objetivar ao mesmo tempo a mudança de uma determinada *trajetória* por meio dos arranjos institucionais desenvolvidos entre a sociedade civil e o Estado. Finalizaremos

⁴ Mais precisamente com os técnicos da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR), gerência responsável pelo acompanhamento do programa.

⁵ Tendo esta última, as seguintes associações a ela ligadas: ASCAPAZ – Associação de Moradores Sem-Casa Nossa Senhora da Paz; ASPAMV – Associação Pró-Moradia do Vale do Jatobá; ASCA – Associação dos Sem Casa do Bairro Betânia; AMBSC – Associação de Moradores do Bairro Santa Cruz.

com a apresentação de algumas diretrizes que objetivam proporcionar ao leitor, a partir da discussão proferida, a dimensão de algumas ideias que podem fazer com que as futuras políticas ou programas de financiamento habitacional não continuem perdurando na mesma trajetória.

2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Relegada a um segundo plano no arcabouço institucional brasileiro, as políticas habitacionais não conseguiram em pouco mais de meio século dar conta de sua missão: prover habitações salubres em um espaço devidamente apropriado e promover condições acessíveis para a inserção da população em seu âmbito assistencial. Esta realidade é percebida nos dias de hoje por meio de uma simples observação do/no espaço urbano: o baixo índice de regularização dos grandes centros urbanos. Estes grandes centros têm como seu principal agravante a favela, uma demonstração urbanística tanto da escassez das intervenções no campo infraestrutural, referentes às políticas urbanas como um todo, cujo saneamento é o melhor exemplo, como também revelam o limitado índice de atendimento à população de baixa renda no escopo das políticas habitacionais. Dessa forma, a política habitacional no Brasil assim como o espaço urbano brasileiro padecem não-somente de um conjunto de medidas que se referem apenas à *arrumação* dos grandes centros; ou como uma perspectiva de se ter na cidade um lugar melhor para se viver. A cidade, nos dias de hoje, necessita é de uma nova concepção de espaço planejado onde caibam as peculiaridades cotidianas do cidadão, associada à sua participação nos processos de legitimação ou deslegitimação das escolhas políticas que a gerem.

Por isso, a política habitacional no Brasil, assim como as políticas urbanas e as políticas públicas em geral, “[...] não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, [...] é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades [...]” (FREY, 2001, p. 212). Concordando com esse parecer, objetivamos neste capítulo e durante todo o percurso do presente trabalho compreender não apenas as causas dos fenômenos que cercam o histórico político-institucional e econômico que resultou no baixo índice de eficiência das políticas habitacionais brasileiras, mas, igualmente, identificar as estruturas causais na configuração de tal cenário, levando em conta suas peculiaridades. Assim, dentre as opções que poderiam ser seguidas, encontrou-se, na análise acerca **do sistema de financiamento de moradias no Brasil**, um objeto que, embora não seja novo como mecanismo operacional desta e de tantas outras políticas e programas, continua sendo um campo de pesquisa fértil e ainda pouco explorado no âmbito destas intervenções.

2.1 O Sistema de Provisão e Financiamento Habitacional Brasileiro no Século XX

A questão habitacional no Brasil, vista sob o olhar macro e micro, diz respeito diretamente ao histórico do desenvolvimento de seus centros urbanos, mais precisamente São Paulo e Rio de Janeiro. A chegada de trabalhadores assalariados vindos do interior do país para esses dois centros metropolitanos, entre o final do século XIX e início do século XX, buscando inserir-se na aurora do Brasil industrial e “moderno”, culminou num choque infraestrutural entre a demanda por empregos – que naquele período *pipocavam* com os investimentos dos senhores do café nas incipientes indústrias brasileiras – em relação à oferta de bens e serviços que o Estado poderia prover.

Da mesma forma que este novo cenário traria benefícios econômicos, políticos e comerciais, o processo de industrialização no Brasil trouxe também uma mudança na configuração espacial do país. A partir da década de 30, com o incentivo à indústria, os centros urbanos receberam cada vez mais uma gama de pessoas que abandonaram suas vidas no ambiente rural e vieram compor o que hoje conhecemos como o ambiente urbano, que naquele período era sinônimo de avanço e modernidade. Entretanto, as cidades brasileiras não possuíam infraestrutura suficiente para abrigar a nova população que não parava de chegar. Assim como a Lei Áurea de 1888 fez aumentar o contingente populacional nos grandes centros urbanos (WEID, 2004), o processo de industrialização, principalmente com a concentração das primeiras indústrias nos centros das cidades, contribuiu para o aumento da dinâmica demográfica que, por sua vez, ia no sentido contrário a capacidade de o poder público atender esse contingente de forma adequada.

Dessa forma, São Paulo e Rio de Janeiro (então capital federal) recebem uma gama de pessoas que logo iriam alterar o seu padrão populacional até então equilibrado. De acordo com Granemann (2001), a taxa de crescimento de São Paulo em 1886 chegou a ser de 10% aa, em 1900, ela atinge a espantosa marca de 12,5% aa. Esse efeito que mescla vários fatores faz proliferar os **cortiços** como principal modelo habitacional para essas pessoas e famílias que, como se sabe, chegam às cidades com *uma mão na frente e outra atrás*. A principal consequência e o agravamento dessas instalações referem-se às condições sanitárias que esses cortiços proporcionavam mediante a falta de infraestrutura, resultando na primeira intervenção de caráter urbanístico no Brasil, o Código de Posturas de São Paulo, de 1886, que, de acordo com Silva e Silva (1989), foi a primeira intervenção do Estado, que se deu por meio

da legislação urbana, decretando, em 1886, o Código de Posturas do Município de São Paulo, que determina, ao tratar das “Habitações das Classes Populares”, a proibição terminante da construção de cortiços. A municipalidade fica responsável por providenciar o desaparecimento dos existentes, além de ficar determinado que as vilas operárias se estabeleçam fora da aglomeração urbana. (SILVA e SILVA, 1989, p. 36).

O movimento segregador do primeiro modelo de legislação urbanística no Brasil nos faz refletir que, ao não pensar na inclusão das classes populares no espaço urbano junto à sua funcionalidade, o poder público acabaria por mudar o padrão popular de moradia ao consentir o afastamento dos operários das regiões mais centrais, o que já indica como pode ter surgido o padrão de análise centro/periferia. O desenvolvimento dos meios de transporte, tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro, foi um dos fatores que proporcionaram maior desenvolvimento nesse processo de segregação de classes, já que, aumentando e estendendo a malha de ruas e avenidas, as cidades teriam condições de se expandir, dando também condições a essa faixa da população de se alocar nos espaços periféricos. Outro fator que implicitamente nos chama a atenção, é que ficou a cargo do município regulamentar a alocação dessas pessoas (fora da aglomeração urbana), já que foi proibida uma forma de moradia e de construção aparentemente barata. A proibição dos cortiços não se traduziu em um plano de sua erradicação assim como a alta de moradia ou de habitação adequada, isto porque, ao ser expulsa dos terrenos particulares, a população desprovida logo migrou para os morros e encostas, originando assim as favelas como alternativa de moradia para a população de baixa renda, e, de certa forma, como produto de uma legislação excludente e da falta de uma ação política concreta por parte do poder executivo (FERNANDES, 2001, 2002, 2006) ⁶. Com a aceleração do processo de favelização, iniciaram-se as primeiras tentativas no âmbito institucional para solucionar *o mal que afligia as cidades*, e, assim, em 1937, o governo Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais, o que pode ser considerado o primeiro programa nacional de financiamento habitacional para trabalhadores ligados diretamente aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) (BONDUKI, 2003; GRANEMANN, 2001; BOMFIM, 2007).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão foram agências (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007) criadas a partir de 1933 com o objetivo de se tornarem institutos de previdência social para determinadas categorias trabalhistas. Os primeiros a serem criados foram o IAPB dos bancários, o IAPC dos comerciários e o IAPE dos marítimos (NUNES,

⁶ A cidade de Belo Horizonte, como indica Guimarães (1992), assim como as duas outras metrópoles, mesmo sendo planejada, foi inaugurada junto com suas primeiras favelas, locais onde se abrigou grande parte dos operários que a construíram.

2003). Dotados de mecanismos que supriam algumas necessidades básicas aos seus contribuintes, sob um modelo de exclusividade de atendimento que ia do sistema previdenciário aos empréstimos financeiros, dentre as inúmeras funções estabelecidas pelos IAP existia aquela referente à concessão de crédito para a construção e o financiamento de moradias para os contribuintes destes institutos, por meio das Carteiras Prediais. Dessa forma,

a intervenção direta do Estado no setor habitacional, em 1937, com a criação das Carteiras Prediais, deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redimensionamento econômico do setor agrário para o industrial (SILVA e SILVA, 1989, p. 39).

Essas carteiras possibilitaram aos IAPs atuar como financiadores de moradia para seus usuários sem ganhar a dimensão necessária para resolver os problemas da população em geral, em função de sua limitada abrangência de atendimento a trabalhadores sindicalizados nos institutos que se concentravam nas principais cidades do país, excluindo diretamente a população rural. Acerca dessas características, o comentário de Guerra (2001) em relação ao livro de Nabil Bonduki (2003), *As origens da habitação popular no Brasil*, aponta que a política habitacional dos IAPs “concebia a família como célula básica da nação e antídoto natural para a promiscuidade moral e agitação política” (GUERRA, 2001), tratando a habitação *oferecida* pelo Estado como um dos símbolos de sua ideologia política e aproximação popular. No entanto, esse forte apelo social não se traduziu em sua totalidade, pois como foi dito, ele restringiu quem fazia parte do seu quadro de reservas, ou seja, os trabalhadores desempregados ou empregados em nosso antigo sistema de subempregos, faixa de renda que necessariamente deveria fazer parte dos programas de financiamento habitacional, dos quais esta mesma faixa não participou, demonstrando assim que a habitação era um componente da vida social para poucos, e que esses poucos deveriam nela se inscrever caso *entrassem no sistema privado patrocinado pelo Estado*. É primordial que fique claro que as condições de mercado – e isso inclui a influência internacional – e de relações políticas e de poder, também tiveram enorme influência nas decisões acerca de quanto investir na política habitacional, embora ela tenha sempre ficado em segundo plano, o que pode ser um dos motivos pelo qual o déficit habitacional brasileiro nunca tenha sido sanado (VALENÇA, 2001).

A partir de 1937, o Brasil conheceu uma série de medidas, planos, projetos, programas e outras tentativas referentes às políticas de financiamento habitacional, que embora não tenham conseguido atingir a sua totalidade, foram e ainda são importantes como elementos de análise. Durante o período Vargas, seis anos após o lançamento das Carteiras Prediais, Getúlio procura aquecer o mercado imobiliário com a instituição de uma lei considerada por muitos como ambígua (BONDUKI, 2003; GRANEMANN, 2001), a Lei do Inquilinato, de 1943, que estabelecia o “controle dos valores dos aluguéis residenciais, estimulando a construção de casas para a venda que, na maioria das vezes, não eram acessíveis à população de menor poder aquisitivo” (GRANEMANN, 2001, p.51). Esta lei, por sua vez, representou “[...] uma intervenção direta do governo para desestimular a casa de aluguel” (SILVA e SILVA, 1989, p.39), impactando diretamente na população de baixa renda, já que esta população pagava aluguel por não ter condições de adquirir a casa própria.

Posterior aos anos de Getúlio no poder, o governo Dutra caracterizou-se pela redução das relações do Estado com as políticas de financiamento habitacional ao implantar um liberalismo econômico que objetivava esquecer o populismo varguista estabelecendo medidas ambíguas em relação ao setor habitacional (GRANEMANN, 2001). Mesmo assim, no ano de 1946, mais precisamente no dia 1º de maio, é criada sob a influência do Deputado Juscelino Kubitschek (GRANEMANN, 2001), a Fundação da Casa Popular (FCP), pelo Decreto Lei 9.218, que trazia o intuito de

financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimentos de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem estar das classes trabalhadoras. Era ainda de sua competência financiar as indústrias de material de construção, quando, por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito, proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção, financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 21).

Esse talvez tenha sido o projeto político mais utópico do histórico de políticas habitacionais no Brasil, e que por uma série de motivos chegou a ser considerado pretensioso. Dentre seus problemas, permeavam os de ordem técnica, administrativa e, principalmente, financeira; entraves político-institucionais faziam-se presentes mediante a dificuldade em relação à competência das prefeituras municipais na execução desses projetos, assim como a falta de respaldo político que a FCP tinha em relação ao apoio dos estados (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Em 23 de maio de 1952, já com a volta de Vargas ao poder, paralelamente à criação do Serviço de Recuperação das Favelas pela Portaria n.º 69, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio reduziu não-somente o papel das atividades complementares da FCP como também alterou suas fontes orçamentárias, fazendo-o depender de recursos do Orçamento Geral da União (GRANEMANN, 2001). Já o Serviço de Recuperação das Favelas acabou por desviar parte dos recursos da FCP mediante o intuito de urbanizar as favelas “que passam a ser vistas como um problema nacional, que precisa ser considerado no seu aspecto social, econômico e legal” (GRANEMANN, 2001, p.54). Por fim, a última tentativa de Vargas antes de JK assumir a presidência refere-se ao Banco Hipotecário, que objetivava a garantia de recursos próprios e aplicabilidade independente para o financiamento habitacional; o que também não deu certo devido ao fato de que no segundo período da gestão varguista, houve uma redução na construção de moradias por falta de recursos ocasionados pelos altos índices inflacionários (GRANEMANN, 2001; SILVA E SILVA, 1989), que aumentavam o valor final de qualquer produto ou de qualquer taxa de juros referentes a financiamentos a longo prazo – e as moradias não fugiram dessa regra. Além do mais, ao governo Vargas nunca foram poupadas críticas acerca do seu populismo e das formas clientelísticas e corporativistas de fazer política, e não foi diferente em relação à política habitacional. Silva e Silva (1989) apontam que

em termos da política de construção de moradias, afeta aos Institutos de Aposentadoria e Pensão verifica-se, a partir de 1950, um declínio da construção de conjuntos habitacionais em decorrência da diminuição de recursos, devido ao incremento da inflação, enquanto continuavam fixos os valores das prestações das casas. Por outro lado, registra-se intensificação do clientelismo e do favoritismo na distribuição das moradias, utilizadas como instrumento para esvaziamento de pressões sobre o Estado. (SILVA e SILVA, 1989, p. 42).

Ainda a esse respeito, Granemann (2001) completa:

o modelo utilizado para implementar a política habitacional fragmentária e clientelística do país entra em colapso face à inflação crescente e ao retorno dos financiamentos que se davam em parcelas fixas. Isso parece evidenciar, que os governos populistas deram pouca prioridade à questão habitacional, o que se tornou possível porque a demanda dos trabalhadores da época era econômica, voltada em busca de melhores salários. (GRANEMANN, 2001, p. 55).

Ao ascender ao poder entre os anos de 1956 e 1960, Juscelino Kubitschek era por muitos considerado o pai da Fundação da Casa Popular – FCP. No entanto, a habitação popular ficou relegada a segundo plano, procurando

adotar como diretriz a recomendação de que órgãos previdenciários complementassem a ação da Fundação da Casa Popular, que se destinava a construir moradia para pessoas carentes, independentemente de serem ou não beneficiárias de qualquer Instituto ou Caixa de aposentadoria e pensões, o que acabou não acontecendo. (GRANEMANN, 2001, p. 56).

Além do mais,

na prática, o que se constata é um maior agravamento das condições habitacionais das massas populares, num período em que se acentua um processo crescente de urbanização, estimulado pela deterioração da vida no campo e pelo impacto da grande arrancada desenvolvimentista assumida nesse governo (SILVA e SILVA, 1989, p. 44).

No primeiro ano de seu mandato, em 1956, JK cria o Serviço Federal de Habitação e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que objetivava ser um órgão que coordenasse outros órgãos municipais para resolver os problemas dos *assentamentos subnormais*. De acordo com Silva e Silva (1989), a filosofia adotada era de não ofender a dignidade dos moradores das favelas, solucionando tais condições de *anormalidades*. Os anos 50 foram marcados como a década emblemática no que se refere aos planos e projetos conhecidos como “processos de desfavelização” (AFONSO e AZEVEDO, 1987; CARDOSO, 2007; GUIMARÃES, 1992; SOMARRIBA, 1992; SOMARRIBA e AFONSO, 1987). Cardoso (2007) destaca que a criação do SERFHA trabalharia com o seguinte embate: Remoção *versus* Urbanização. O primeiro trazia uma forte presença das camadas médias e do setor imobiliário objetivando a valorização do solo urbano; o segundo trazia o componente mobilização social dos moradores das favelas, muitas vezes assessorados por órgãos ligados ao terceiro setor, principalmente à Igreja Católica, no intuito de *convencer* o poder público a ficar nas áreas em que moravam e cobrar das autoridades o processo de seu melhoramento infraestrutural. Dessa forma, por meio destas manifestações populares acerca destas demandas, aparentemente os objetivos das mobilizações empreendidas pela população favelada acabaram por *sensibilizar* o poder público na criação de órgãos como a CODESCO, Companhia de Desenvolvimento de Comunidades. Órgãos como este objetivavam integrar as comunidades subnormais aos bairros adjacentes por meio de ações que se pautavam na parceria entre poder público e as comunidades faveladas a partir das seguintes diretrizes: quanto à infraestrutura, a responsabilidade era do Estado em fornecer materiais e técnicos para a implantação das obras; quanto à melhoria habitacional, era de responsabilidade da comunidade trabalhar nas obras que tinham o apoio financeiro e logístico do Estado; já o desenvolvimento socioeconômico partia do seu objetivo central: a definição da propriedade do terreno. Essas ações da

CODESCO, na opinião do autor, carregavam o que ele chamou de uma visão que predominou nas teorias urbanísticas do século XX quanto ao caráter *civilizatório* das intervenções que traziam em seu intuito disciplinar os atores sociais de uma respectiva *classe perigosa* gerando neles uma *consciência cívica* por meio de um processo pedagógico ensejado pela participação da população neste processo de urbanização do próprio local de moradia. Todavia, as políticas de remoção ou de melhoria de favelas foram de certa forma um subterfúgio para o não investimento maciço numa estratégia política de provisão e financiamento habitacional incluyente e participativo. Situações como essa impediram à CODESCO ter o êxito conforme se esperava, pois suas ações esbarraram justamente na falta de um processo historicamente cívico que reiterasse a participação popular nos processos de escolha e decisões junto ao poder público (CARDOSO, 2007).

Em 1961, já no governo Jânio Quadros, os grandes centros urbanos, aí incluindo Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, dentre outros, já apresentavam estimativas sempre crescentes deste processo de favelização conjugado ao déficit habitacional. Com a indústria brasileira crescendo e o baixo investimento no setor agrícola para os pequenos produtores, continuou-se o processo de migração dos camponeses para as principais capitais do país, somatizando e aumentando os problemas referentes à infraestrutura urbana, que não possuía investimentos suficientes para alocar toda essa massa proveniente do interior do país. Dessa forma, de acordo com Azevedo e Andrade (1982),

a política habitacional do Governo Jânio Quadros pretendia ações de curto e médio prazos. A curto prazo propunham-se as iniciativas consolidadas no Plano de Assistência Habitacional, para as quais se solicitara financiamento junto ao BID. As de médio prazo viriam com a criação do Instituto Brasileiro de Habitação. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 43).

Por meio desta nova política que previa o financiamento internacional, começam as iniciativas para modificar o sistema de financiamento habitacional. De acordo com Silva e Silva (1989), o Plano de Assistência Habitacional deveria,

a curto prazo, revigorar a FCP, sendo introduzida uma inovação quanto ao pagamento das casas que se fazia em valor fixo, passando a adotar uma proporcionalidade do salário mínimo. A médio prazo, seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que pode ser comparado a uma espécie de precursor do BNH, com vistas a ocupar o quadro pouco integrado e de desperdício. Volta-se também para a ampliação das fontes de recursos que, além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante da renda de patrimônio, doações e contribuições de organismos internacionais, eram previstas outras fontes de recursos. (SILVA e SILVA, 1989, p. 45).

Entretanto, para Granemann (2001), “a política habitacional definida por Jânio tinha caráter excludente, pois apresentava como critérios de acesso à casa própria: o tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego e capacidade de trabalho” (GRANEMANN, 2001, p.58), o que a tornou mais uma intervenção do poder público cujos critérios de financiamento excluíram mais uma vez as camadas populares – o que fez lembrar a prática dos IAPs.

Como saldo destes primeiros vinte e sete anos de políticas de financiamento habitacional, destacamos dois pontos de vista: o primeiro diz respeito à intensa centralização da política habitacional,

contemplada quase tão somente pelo planejamento governamental, executado pelo então Conselho Federal de Habitação, que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos encarregados pela habitação, como as Caixas de Aposentadorias e Pensões e Carteiras Imobiliárias dos Institutos (GRANEMANN, 2001, p. 60),

e o segundo, quanto aos números destes primeiros anos descrito por Silva e Silva (1989):

basta dizer que, de 1937 a 1964, os órgãos governamentais e paraestaduais da área habitacional chegam a produzir 20 mil moradias em todo o país, o que permite reafirmar que os governos populistas dispensaram pouca atenção ao programa habitacional (SILVA e SILVA, 1989, p.47).

Embora não tenhamos encontrado dados quantitativos que expressem o déficit habitacional do período compreendido entre 1937 e 1964, para termos uma base da insignificância destas vinte mil moradias para aquele período que, historicamente se concentraram no espaço urbano, o site do IBGE apresenta na Tabela 1 que demonstra o resultado do censo brasileiro em relação à população residente no ambiente urbano e rural. Esta tabela mostra os seus dados que perpassam os anos entre 1940 – três anos após a instituição das Carteiras Prediais – até o ano de 1996, passando pelo ano de 1985, quando o BNH foi extinto. Assim, teremos uma ideia do que significaram essas vinte mil unidades habitacionais construídas face ao crescimento da população urbana no país.

TABELA 1
População Residente, por situação do domicílio e por sexo (1940/1996)

| Anos | Total | | Urbana | | Rural | |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| 1940 | 20.614.088 | 20.622.227 | 6.164.473 | 6.715.709 | 14.449.615 | 13.906.518 |
| 1950 | 25.885.001 | 26.059.396 | 8.971.163 | 9.811.728 | 16.913.838 | 16.247.668 |
| 1960 | 35.055.457 | 35.015.000 | 15.120.390 | 16.182.644 | 19.935.067 | 18.832.356 |
| 1970 | 46.331.343 | 46.807.694 | 25.227.825 | 26.857.159 | 21.103.518 | 19.950.535 |
| 1980 | 59.123.361 | 59.879.345 | 39.228.040 | 41.208.369 | 19.895.321 | 18.670.976 |
| 1991 | 72.485.122 | 74.340.353 | 53.854.256 | 57.136.734 | 18.630.866 | 17.203.619 |
| 1996 | 77.442.865 | 79.627.298 | 59.716.389 | 63.360.442 | 17.726.476 | 16.266.856 |

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2008

Em 31 de março de 1964, os militares depõem João Goulart e iniciam uma convergência para as concepções de planejamento urbano caracterizadas por uma nova ideologia que incluiu a questão habitacional naquilo que Azevedo e Andrade (1982) chamaram de *centralização normativa e descentralização executiva*, isto é, centralizando as demandas e seu planejamento no âmbito da União e descentralizando-as pela ação executiva dos estados e prefeituras. No entanto, é durante esse período que se inicia a estruturação de um sistema de financiamento habitacional que influenciará os demais sistemas dos governos posteriores.

Em 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) é criado objetivando uma dinâmica autossustentável para a captação de recursos e sua aplicação na área habitacional. Na mesma data, a Lei 4.380 institui de uma só vez o Plano Nacional de Habitação (PNH), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Em relação à criação do SFH, Kampel e Valle (1974) concordam que,

com o objetivo de corrigir essas distorções, o governo procurou estabelecer as condições de funcionamento de um mercado financeiro habitacional capaz de operar em bases economicamente realistas, tendo como suporte a institucionalização da correção monetária nos financiamentos imobiliários e a criação, dentro do Sistema Financeiro Habitacional, de um setor especializado em crédito imobiliário, composto pelo Banco Nacional de Habitação, Sociedades de Crédito Imobiliário, Cooperativas, Fundações, Associações de Poupança e Empréstimos e Caixas Econômicas. [...] A criação do Sistema Financeiro Habitacional visava aproximar a oferta às necessidades de habitação a um menor custo. **Nesse sentido foram criados programas e financiamentos específicos para as diferentes classes sociais**⁷. Objetivou-se também o estímulo à indústria de construção e de utilidades domésticas fato que iria acarretar uma maior absorção de largos contingentes de mão-de-obra não especializada e ligada direta ou indiretamente ao setor. (KAMPEL; VALLE, 1974, p. 13)

⁷ Grifo nosso.

De acordo com Bomfim (2007),

as fontes de recursos eram basicamente duas: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), compreendendo o conjunto de captações das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e, a partir de 1967, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), proveniente de contribuições compulsórias dos empregadores em nome dos empregados do setor formal da economia. O órgão central do SFH era o BNH, responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normalização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança e **pela definição das condições de financiamento das habitações para a população**⁸ [...]. (BOMFIM, 2007, p. 48).

Uma explicação mais plausível acerca desse sistema é apresentada pelo mesmo autor baseado nos argumentos de Santos (1999).

Para entender o financiamento do SFH, é conveniente dividi-lo em dois subsistemas, o SBPE e o BNH- FGTS. O primeiro subsistema captava os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários por meio de associações de poupança e empréstimo, que serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores e/ou construtoras. Depois de recebido o financiamento, os empreendedores e/ou construtoras responsabilizavam-se pela construção e venda das unidades habitacionais, basicamente para as classes de renda média e alta, e estes, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do financiamento diretamente às instituições financeiras, tornando-se mutuários do sistema; o segundo subsistema captava recursos do FGTS, destinando os recursos ‘prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)’ (SANTOS, 1999 apud AZEVEDO, 1995, p. 293). As COHABs, companhias de habitação, eram as principais responsáveis pela construção das unidades habitacionais, que associavam ‘a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização’. (KAMPEL; VALLE 1974, p. 14). As COHABs, então, obtinham os financiamentos do BNH-FGTS mediante a apresentação de projetos que fossem tecnicamente compatíveis com as diretrizes do Banco, supervisionavam a construção e faziam a comercialização das unidades habitacionais, a preço de custo, para as camadas mais pobres da população, que se incumbiam de pagar os financiamentos das COHABs. (BOMFIM, 2007, p. 48-49)

Mesmo aparentemente estruturado, o SFH passaria por crises internas e externas ligadas às contradições trazidas por tais propostas. A Lei 4.380/64 que deu vida a todos esses institutos, ao mesmo tempo instituiu a Correção Monetária, um instrumento que, segundo a Abecip (1994) dava “sustentação e viabilidade ao mercado de intermediação financeira, solucionando definitivamente o problema dos créditos a longo prazo em uma economia inflacionária [...]”, buscando

[...] oferecer condições realistas aos investidores, garantindo a manutenção da estabilidade dos fluxos de recursos e da capacidade de refinanciamento do

⁸ Grifo nosso.

sistema⁹, pela absoluta igualdade das operações quanto à atualização permanente de seus valores, assim como dotar o Governo da capacidade de se financiar a longo prazo. (ABECIP, 1994, p. 29).

Talvez a grande dicotomia que o objetivo dessa lei que criou o PNH e a Correção Monetária não tenha previsto, foi

instituir a obrigatoriedade da correção monetária nos contratos imobiliários de **interesse social**¹⁰, salvaguardando a auto-sustentação financeira e a lucratividade do Sistema, o que significa propor vender uma mercadoria de elevado custo – a habitação – presumindo que os adquirentes possam arcar com esses custos (SILVA e SILVA, 1989, p. 52),

sendo que, por outro lado, “o sistema se propõe a se voltar, prioritariamente, para as camadas de renda mais baixa” (SILVA e SILVA, 1989, p.52).

Dessa forma, o sistema de financiamento no Brasil cristalizou em si a mercadoria habitação como de alto custo. Mediante as crises econômicas que sempre precisaram de reajustes fiscais e correções monetárias para se equilibrar, como bem se sabe, são nesses momentos que sobem os preços dos bens de consumo para sanar a balança comercial de um país. Sendo assim, e tendo a habitação seu valor de compra constantemente alterado por essas correções, fica claro porque a população de baixa renda, que não podia depender das suas cadernetas de poupança mediante seus investimentos *pífios* em relação às mesmas, conseguiu em minoria o acesso à moradia por meio de um financiamento público (ou privado) que não comprometesse sua renda.

Apesar de ter sido criado para proporcionar condições para que as pessoas e famílias de baixa renda pudessem adquirir sua casa própria, os saldos do BNH, assim como os resultados dos IAP e da FCP, foram *ínfimos* no que tange ao financiamento para beneficiários de baixa renda, principalmente aqueles com renda até 3SM. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; RIBEIRO; AZEVEDO, 1996; GRANEMANN, 2001; BOMFIM, 2007). O BNH teve durante seus vinte e dois anos de existência os seus recursos oriundos dos depósitos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado em 1966 para ser o “suporte financeiro da política habitacional, permitindo que se conferisse um tratamento sistemático ao atendimento das necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população” (ABECIP, 1994, p.30). Mas a utilização do FGTS não se tratava de uma simples alocação de recursos,

⁹ Grifo nosso.

¹⁰ Grifo nosso.

alguns critérios teriam que ser estabelecidos para a aplicação dos recursos no setor habitacional, **principalmente em virtude da origem dos recursos, para que se pudesse compatibilizar a rentabilidade dos financiamentos concedidos com o custo do dinheiro captado**¹¹. Desta forma os financiamentos habitacionais de baixa renda eram concedidos, teoricamente, a juros baixos, dado seu caráter social. Sendo assim, a população de baixa renda não poderia buscar financiamentos junto aos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo¹², onde a origem de suas fontes de recursos captadas junto ao público, os quais exigem uma remuneração adequada. (GRANEMANN, 2001, p. 65).

Por essa razão, os usuários do SBPE saíram mais fortalecidos do que os usuários do SFH que usavam o financiamento do FGTS. Como o SBPE tinha sua dotação orçamentária no depósito de instituições e cadernetas de poupança de um público de melhor renda, esse mesmo público tinha uma vantagem com as crises econômicas que balançavam o mercado de financeiro. Seus depositantes eram beneficiados pelos reajustes e correções que essas crises exigiam, pois, ao mesmo tempo em que proporcionavam o aumento das prestações, aumentavam-se também os rendimentos da poupança, o que equilibrava o saldo devedor e garantia condições para aquele (a) adquirente continuar arcando com suas prestações. Já os recursos advindos do FGTS se fortaleciam à medida que houvesse um aumento do número de carteiras assinadas para o depósito do montante a ser acumulado, visto que, como sabemos, o fundo é composto pela contribuição dos trabalhadores. Este foi o principal problema enfrentado pelos seus usuários, pois se sabe que o histórico brasileiro deste período, do *milagre econômico* dos anos 60 à crise do petróleo na década de 70, houve uma desaceleração da economia ocasionada pela inflação e pelo desemprego (FURTADO, 1974), que fizeram com que as contribuições do FGTS diminuíssem consideravelmente. Com a queda do poder de consumo da população de baixa renda, os financiamentos e a capacidade de empréstimo público ficaram sem saída, enquanto o SBPE, como descrito anteriormente, mantinha o seu equilíbrio.

Assim, já que o FGTS foi criado para financiar moradias para a população de baixa renda (ABECIP, 1994), percebe-se que a prova maior de toda a inconsistência atribuída ao BNH como principal representante do SFH não se encontrava tão-somente no seu sistema de financiamento, mas na origem dos seus recursos. Atribuindo ao FGTS a missão de ser o fundo do qual partiriam os recursos para o financiamento habitacional da população de baixa renda, o Estado operacionalizou sua própria armadilha, ou seja, não compatibilizou a rentabilidade dos financiamentos concedidos com o custo do dinheiro captado (GRANEMANN, 2001). O

¹¹ Grifo nosso.

¹² Composto pelas Sociedades de Crédito Imobiliário e Poupança – SCI; as Associações de Poupança e Empréstimos – APE e as Caixas Econômicas (Estadual e Federal).

que isto quer dizer? Que um fundo que depende do depósito mensal de trabalhadores para a implementação de um sistema de financiamento, nas condições em que se deu esse processo nas décadas de 70 e 80, necessitava obrigatoriamente calcular a rentabilidade que os financiamentos deveriam ter para garantir o retorno destes recursos captados à sua fonte de origem. Este é um dos principais requisitos das políticas públicas e privadas ao longo da história do financiamento habitacional brasileiro: **a necessidade do retorno dos investimentos aos cofres de quem o emprestou**. Isto, por sua vez, é um forte condicionante na determinação do público alvo destas políticas, o que deixa transparecer também o público que não *rodaria* nestas engrenagens. Talvez isso nos dê a primeira explicação do porquê de as classes mais abastadas terem tido sua condição socioeconômica como um dos requisitos de peso para conseguir o financiamento habitacional face às classes populares.

Para confirmarmos essa reflexão acerca da disparidade na concessão de financiamentos para a população de baixa renda em vista de outras classes sociais mais abastadas¹³, a pesquisa de Ribeiro e Azevedo (1996), em relação às unidades construídas entre 1964 e 1986 com o financiamento do BNH, isto é, com recursos do FGTS, demonstra claramente esse abismo. Os autores concluíram que, de

[...] 4,5 milhões de unidades financiadas naquele período somente 1,5 milhão (33,3%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 1 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas duzentos e cinquenta mil unidades, o que significa 5,9% do total. (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 13)

Ao analisar os dados obtidos do ano de 1975, quando o BNH iniciou seus primeiros projetos alternativos voltados para uma população com ganhos até 3 SM, Azevedo (1996) concluiu que tais projetos não resultaram em grandes mudanças devido ao fato de que,

entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% eram oriundas destes programas especiais. Por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foram destinadas aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio). A distorção é ainda maior se levarmos em conta que os custos da unidade habitacional popular são muito menores dos que os dos demais níveis de renda. (AZEVEDO, 1996, p. 79).

A Tabela 2 mostra o número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH, no período compreendido entre 1964 e 1966.

¹³ E denominando como população de baixa renda aquelas pessoas e/ou famílias com ganhos de até 3 SM.

TABELA 2
Número de Financiamentos Habitacionais Concedidos pelo SFH (1964-1986)

| Mercado Popular ⁽¹⁾ | | | Mercado Econômico ⁽²⁾ | | | Mercado Médio ⁽³⁾ | | | Total |
|--------------------------------|------------------------|-------------------|----------------------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|--------------------|-------------------|---------------|
| Programas Tradicionais (COHAB) | Programas Alternativos | Total de Unidades | Cooperativas | Outros Programas 2 | Total de Unidades | SBPE 3 | Outros Programas 4 | Total de Unidades | Total SFH |
| 1.235 27,7% | 264 5,9% | 1.499 33,6% | 489 10,9% | 299 6,7% | 788 17,6% | 1.899 42,5% | 280 6,3% | 2.179 48,8% | 4.466 100% |

Fonte: GRANEMMAN, 2001

Com as crises acumuladas e as mudanças no padrão de financiamento, a partir dos anos 70, os “grandes bancos passaram a atuar na área de crédito imobiliário, por meio da aquisição daquelas instituições independentes e, posteriormente, com o advento dos bancos múltiplos, generalizou-se a presença de bancos ofertando crédito para esta área” (GRANEMANN, 2001, p.67), o que fez com que a população com melhor renda pudesse ter maior variedade de opções na hora de escolher os critérios e o banco para o financiamento de sua residência. Já a população de baixa renda, ao contrário, ficou à mercê das crises e pacotes econômicos que levaram a uma forte crise no SFH e ao conseqüente dismantelamento do BNH. Em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto n.º 2.291, a Caixa Econômica Federal incorpora o BNH e passa a ser considerada o órgão principal na execução das políticas habitacionais, de infraestrutura, saneamento e desenvolvimento urbano (GRANEMANN, 2001). Entretanto, essa transição de um banco para o outro não foi suficiente, pois as crises sucessivas e os pacotes econômicos posteriores não conseguiram segurar a inflação e continuaram a complicar o panorama do financiamento habitacional, impactando principalmente a população de baixa renda. Além do mais, a dinâmica política e econômica de um banco como a CEF, mesmo sendo um banco público, não alterou o padrão dos critérios de financiamento que estavam em curso no BNH, até porque, de acordo com Azevedo (2002),

Apesar do papel de grande centralidade da Caixa Econômica Federal na área habitacional para os setores médios e populares de melhor inserção no mercado de trabalho, não se pode esperar o mesmo desempenho em relação aos setores de mais baixa renda. Ainda que possuindo uma “sensibilidade social” a CEF, como banco comercial, possui um limite de ação. **Em outras palavras, os seus paradigmas empresariais não são adequados para atuar fortemente com programas habitacionais alternativos em que os custos são - na esmagadora maioria dos**

casos - muitos superiores ao retorno do capital aplicado.¹⁴ (AZEVEDO, 2002, p. 17).

“Com a implantação do Plano Cruzado, em 1986, foram registrados saques maciços nas Cadernetas de Poupança, reduzindo significativamente a capacidade de empréstimo das instituições do SBPE” (ABECIP, 1994, p.53). “Em janeiro de 1989, com a decretação do programa econômico que instituiu o Cruzado Novo, houve o congelamento de preços e a desindexação da economia”, o que ocasionou “o descontrole do processo inflacionário, ficando evidente o fracasso da terceira experiência de estabilização econômica” (GRANEMANN, 2001, p.68).¹⁵

Em março de 1990, “com a implantação do Plano Collor I, o SBPE foi profundamente afetado, em função do bloqueio de cerca de 60% do saldo das Cadernetas de Poupança” (GRANEMANN, 2001, p.69). Tal bloqueio levou a uma situação peculiar: com o decréscimo dos financiamentos utilizados pelas faixas de renda mais abastadas, e com um mercado ainda muito pouco confiante no governo que se iniciava, a ausência de financiamento de mercado para as faixas de renda que tinham capacidade de pagamento acabou fazendo com que os recursos para o seu financiamento fossem subsidiados pelo FGTS. Tal situação não era nova, ela começa no início dos anos 80 e se acentua no cenário nacional a partir da década de 90. Este contexto deixou o sistema privado desprovido de investimentos para o financiamento de seus usuários, ocasionado pelos saques da caderneta de poupança, como em 1986, e pelo “curralito” proporcionado pelo Plano Collor I, que, por sua vez, fez com que o sistema de financiamento público baseado no FGTS se tornasse a principal fonte de financiamento da classe média durante alguns anos. Esta conjuntura veio de encontro aos interesses das classes populares que também dependiam dos recursos do FGTS, pois, a partir de então, essa faixa de renda teria o mesmo fundo para o financiamento que a classe média, o que indica que os mesmos poderiam ter as suas chances de financiamento reduzidas. (VALENÇA, 2001). O Gráfico 1 confirma tal conjuntura, que se inicia nos anos 80 e perdura até 2002.

¹⁴ Grifo nosso.

¹⁵ Cf. Valença (2001).

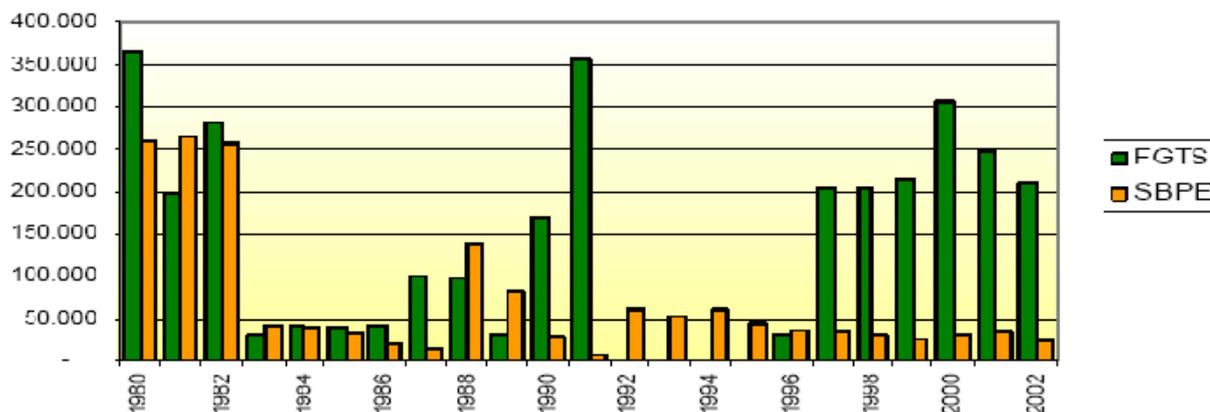


Gráfico 1: Unidades Habitacionais Financiadas por Fontes de Recursos (1980-2002)
Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004.

A situação do sistema brasileiro de financiamento de habitações melhora com a chegada do Plano Real a partir de 1994, que traz uma nova dinâmica às cadernetas de poupança bloqueadas durante o governo Collor e institui uma “nova metodologia da Taxa Referencial – TR, que tornou a rentabilidade da Caderneta de Poupança mais atrativa” (GRANEMANN, 2001, p.69). A nova adaptação à realidade, proporcionada por esse processo de estabilização econômica, cria em 20 de novembro de 1997 o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), um sistema de financiamento baseado em mecanismos de securitização em que “os patrimônios terão mais liquidez, beneficiando os produtores e os investidores [...] de renda média e alta [...] haja vista que os contratos podem ser negociados livremente pelas partes [...] assegurando uma reciclagem mais rápida dos recursos e o crescimento do mercado” (GRANEMANN, 2001, p.72). Entretanto, segundo dados do Ministério das Cidades, não houve por parte da criação do SFI uma elevação do número de habitações financiadas, como apresentado no Gráfico 2.

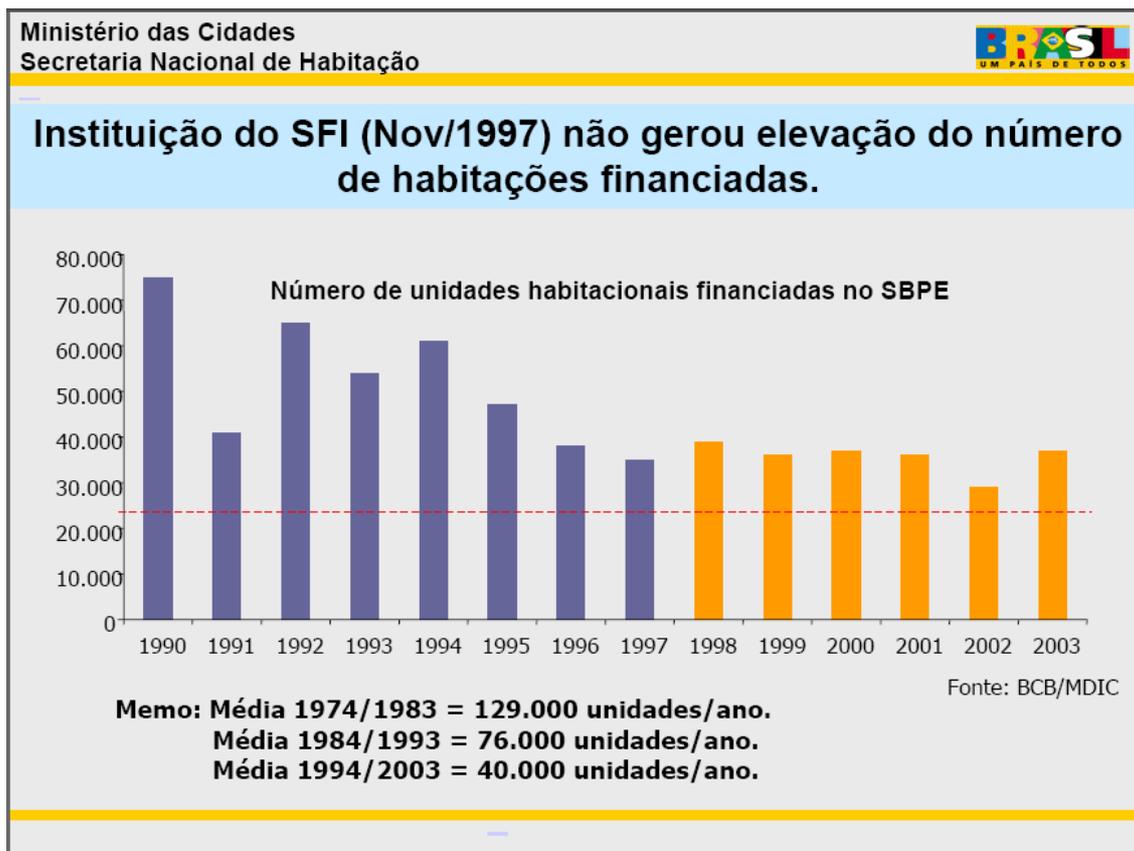


Gráfico 2: Percentual de Habitações Financiadas antes e depois da criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997.

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004.

Embora tenham ocorrido tentativas na provisão de habitações e no fortalecimento de um sistema de financiamento para a população em geral, em que inserisse principalmente a população de baixa renda, o Brasil chega ao ano de 2000 sem conseguir sanar seu déficit habitacional e com um retrospecto de pouca eficiência institucional na solução desta demanda. De acordo com a pesquisa da Fundação João Pinheiro (2003), o déficit habitacional absoluto, classificado como “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003, p.16), chegou a totalizar no ano de 2000, a quantia de 5.890.139 unidades residenciais dentro deste contexto, sendo 4.140.088 nas áreas urbanas e 1.750.051 nas áreas rurais. O Gráfico 3 mostra esta proporção no território nacional, referente às Regiões, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

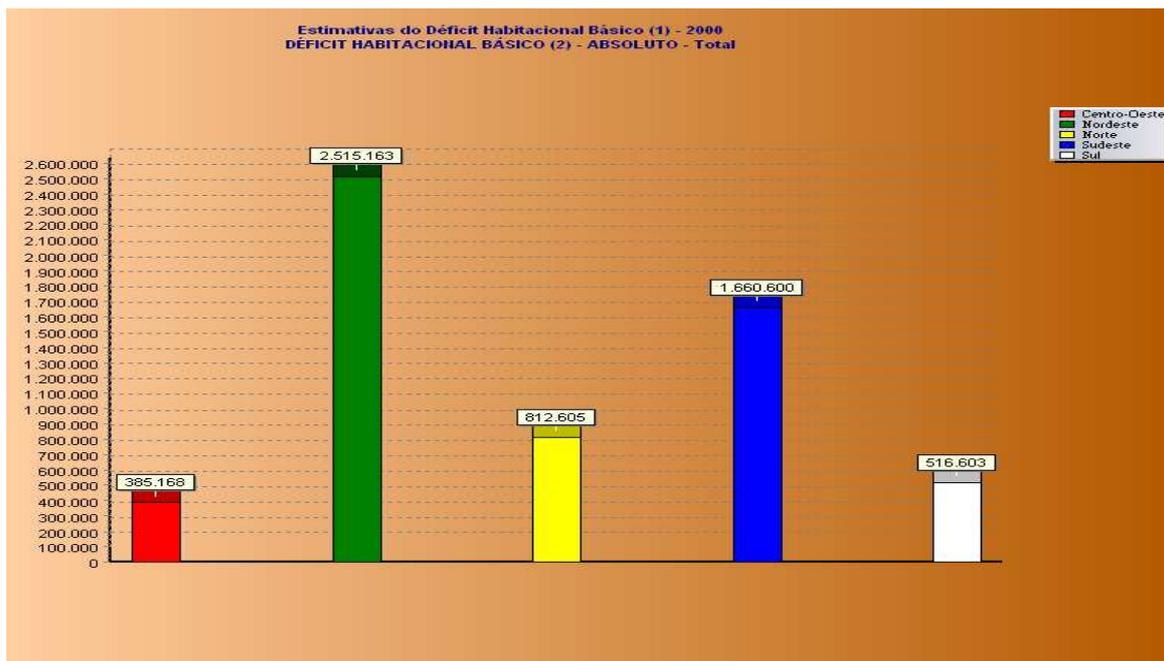


Gráfico 3: Déficit Habitacional Básico – Absoluto (2000)
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003.

Já em 2006, de acordo com a FJP e com base nos dados da PNAD do mesmo ano, os números aumentaram para um déficit absoluto de 7.934.719 unidades habitacionais: 6.543.469 nas áreas urbanas e 1.391.250 nas zonas rurais. Dessa forma, em seis anos, houve um crescimento do déficit absoluto em 25,76%, totalizando um aumento de 2.044.580 unidades habitacionais.

2.2 Um balanço do sistema de financiamento habitacional

Percebe-se, pela leitura destes últimos dados, que o Brasil chega ao final do século XX e início do século XXI com um acréscimo significativo do déficit habitacional nas áreas urbanas, principal núcleo onde se concentra mais de 80% da sua população. Embora tenhamos procurado descrever algumas das principais políticas habitacionais neste resumo sobre sua trajetória, identificando os contextos político e econômico no qual se realizaram, concorda-se que o baixo alcance de suas intervenções se deve em parte ao que Arretche (1996) identificou como uma ineficiência e uma fragmentação no campo político-institucional, isto é, um descaso “no que concerne tanto a sua capacidade de manter os níveis [...] de financiamento à promoção pública de habitações, quanto à formulação e à implementação de uma política capaz de reorganizar a produção habitacional no país” (ARRETCHE, 1996, p.112). Dentre os

muitos resultados deste descaso, e fator primordial para o crescimento do déficit hoje conhecido, destacamos o ínfimo atendimento às famílias de baixa renda, principalmente àquelas com renda de até 3 SM. (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996; GRANEMANN, 2001; BONDUKI, 2003; BOMFIM, 2007).

Essa constatação pode ser identificada pelos dados divulgados por Silva e Silva (1989) a respeito das poucas edificações habitacionais e contratos imobiliários empreendidos nos anos entre 1937 e 1964; encontram-se também nas análises de Ribeiro e Azevedo (1996) e Azevedo e Andrade (1982) acerca da ineficiência do SFH e do BNH no atendimento a essa camada da população, entre os anos de 1964-1985; e continuam a se fazer presentes nos anos 90 e nos dias de hoje, confirmados por estudos do Ministério das Cidades (2004), e, mais precisamente, pela FJP (2006) e pela FGV (2007), com base nos dados da PNAD (2006), demonstrando mais uma vez a ineficiência no campo do financiamento habitacional para pessoas ou famílias com renda até 3 SM.

De acordo com Valença (1999, 2001), a transferência do BNH para a CEF no final dos anos 80 e início dos anos 90 não alterou significativamente o modelo operacional de financiamento no país. A inflação galopante dos anos 80 somada às incertezas do período Collor configuraram uma situação habitacional deficitária tanto no campo político como pelas vias econômicas. Politicamente não havia interesse em potencializar ou resolver os problemas do crédito imobiliário, até porque a economia do país que naquele momento se abria aos desígnios neoliberais direcionava-se para a abertura ao capital estrangeiro, que por sua vez investiria seus recursos em outras áreas (FURTADO, 1974). Esse contexto, iniciado com as crises da economia internacional a partir dos anos 70, fez com que o período de 1986 a 1995 fosse considerado uma das fases de menor abertura de crédito no Brasil, o que desestimulou o revigoramento e a manutenção do SFH, produzindo um número de aproximadamente 220 mil unidades habitacionais construídas, muito aquém do ideal (VALENÇA, 2001).

Mesmo com a “estabilidade” econômica proporcionada pelo advento do Plano Real, o surgimento do SFI foi insuficiente até mesmo para o financiamento habitacional da classe média, principal motivo de sua criação, o que impactou ainda mais o público com renda de até 3 SM, deixando-o mais uma vez à margem do financiamento habitacional. O Gráfico 4 confirma tal versão, associando essa faixa salarial quanto aos maiores índices do déficit quantitativo, de carência de infraestrutura e como a parcela da população que obteve os menores índices de investimentos realizados com recursos públicos.

Caracterização das contratações por faixa de renda

- Os programas habitacionais não têm atendido as faixas de renda mais baixa, se concentrando na faixa acima de 5SM (79%).

Percentuais de Déficit Quantitativo, de Carência de Infra-estrutura e de Investimento por Faixas de Renda, 1995-2002.



Gráfico 4: Caracterização das contratações em programas habitacionais por faixa de renda (1995-2002)
 Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004

Assim, ao analisarmos o histórico das políticas públicas de financiamento habitacional no país, que perpassam pelos IAPs do governo Getúlio Vargas aos entraves do SFH nos anos 80, proporcionado pela desarticulação do BNH, percebe-se que as explicações para o motivo da não absorção de boa parte da população brasileira no âmbito assistencial dessas políticas podem tomar várias dimensões analíticas. Encontramos em Ribeiro (2001) uma perspectiva interessante para auxiliar nossas perspectivas. De acordo com o autor, e pensando no histórico descrito nas páginas anteriores, pode-se considerar que o atual contexto deficitário se deu mediante três fatores preponderantes: 1º, a provisão das políticas públicas de habitação para uma parcela da sociedade **com ganhos acima de 3 SM**; 2º, a lucratividade do setor imobiliário em detrimento de um regime de incorporação e acumulação de capital; 3º, a fragmentação institucional que representou uma progressiva ausência do governo central na manutenção, formulação e implementação de uma política habitacional eficaz (ARRETCHE, 1996). Em tese, imagina-se que tais situações podem ser apontadas como variáveis que contribuíram tanto para “a segregação sócio-espacial das camadas populares nas extensas e precárias periferias das médias e grandes cidades” (RIBEIRO, 2001, p.33), quanto para a “indução de um processo de urbanização com baixo grau de regulamentação pública”

(RIBEIRO, 2001, p.34). Além do mais, analisando tais perspectivas sob a ótica do eixo centralização-descentralização de políticas sociais, nos remetemos a um parecer que traz em seu escopo a identificação de uma “[...] fragilidade institucional e financeira incapaz de atender satisfatoriamente a população de baixa renda” (RIBEIRO, 2001, p.32). Estas duas situações, econômica e política, deixam à prova mais uma vez o descaso com a população de baixa renda, que continua a buscar o financiamento pelo SFH, em que “as perspectivas para o crédito imobiliário serão tanto melhores quanto mais rapidamente declinar a taxa de juros e, principalmente, se forem bem sucedidos os esforços para reduzir a inadimplência” (GRANEMANN, 2001, p.72).

Embora o governo Lula tenha concentrado força no Ministério das Cidades a partir do ano de 2003, com o objetivo de iniciar um processo de elaboração de políticas e programas que abrangesse essa categoria salarial, os dados mais recentes da *Pesquisa Sobre o Déficit Habitacional No Brasil*, da FJP (2006), comprovam que, apesar dos investimentos no campo do financiamento para a população de baixa renda, as pessoas e/ou famílias com renda até 3 SM continuam *engrossando* o déficit habitacional brasileiro. O Gráfico 5 demonstra essa *fatia do bolo*.

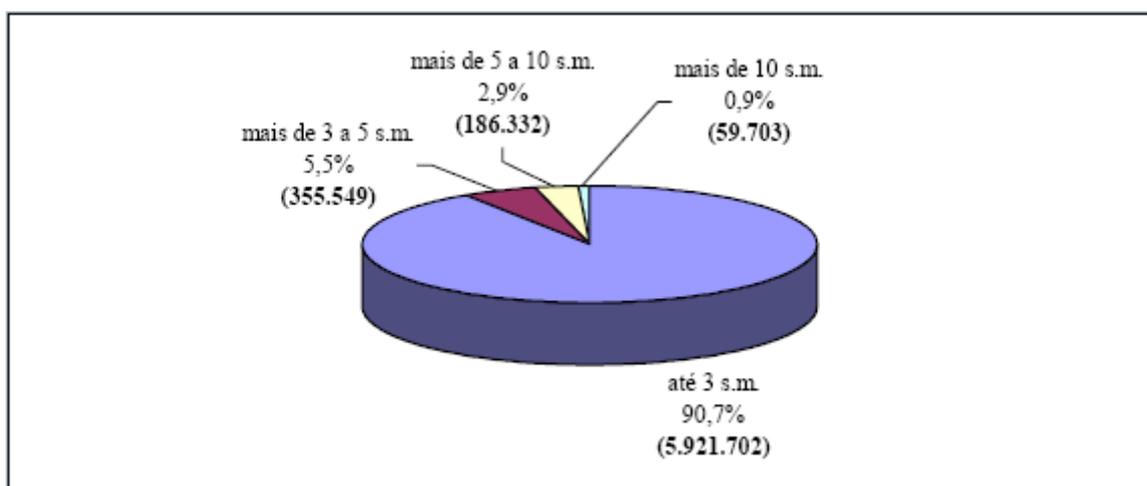


Gráfico 5: Déficit habitacional urbano por faixa de renda
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006

Ao analisarmos na Tabela 3 o déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal, que toma por base a distribuição desse déficit pelos estados e regiões metropolitanas (RM) do Brasil analisando por meio das faixas de salário mínimo, teremos uma dimensão mais ampla a respeito deste contexto. Essas faixas salariais foram divididas pela FJP (2006) de 0 a 3 SM, de 3 a 5 SM e acima de 5 SM.

TABELA 3

Déficit Habitacional Urbano, por Faixa de Renda Média Familiar Mensal, Brasil, grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) - 2000/2006 (Porcentagem em faixas de salário mínimo).

| ESPECIFICAÇÃO | 2000 | | | 2006 | | |
|--------------------------|-------------|------------------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| | até 3 SM | mais de 3 a 5 SM | mais de 5 SM | até 3 SM | mais de 3 A 5 SM | mais de 5 SM |
| Norte | 82,9 | 9,5 | 7,6 | 91,2 | 5 | 3,8 |
| Rondônia | 81 | 10,2 | 8,8 | 89,7 | 6,2 | 4,1 |
| Acre | 84 | 8,1 | 7,9 | 88,1 | 5,3 | 6,6 |
| Amazonas | 82,6 | 10,3 | 7,1 | 89,2 | 5,6 | 5,2 |
| Roraima | 73,2 | 12,7 | 14,1 | 87 | 7,7 | 5,3 |
| Pará | 84,2 | 8,8 | 6,9 | 93,3 | 4,3 | 2,4 |
| <i>RM Belém</i> | 78,9 | 10,8 | 10,3 | 92,1 | 4,6 | 3,3 |
| Amapá | 76,9 | 10,9 | 12,2 | 84,2 | 9,3 | 6,5 |
| Tocantins | 86,8 | 8,8 | 4,4 | 92 | 4,5 | 4,5 |
| Nordeste | 91,3 | 5,5 | 3,2 | 95 | 2,8 | 2,2 |
| Maranhão | 92,4 | 6,1 | 1,6 | 96,3 | 2 | 1,7 |
| Piauí | 91,3 | 5,6 | 3,1 | 89,2 | 5,7 | 5,1 |
| Ceará | 91,5 | 5,1 | 3,5 | 94,9 | 3,1 | 2 |
| <i>RM Fortaleza</i> | 87,9 | 6,7 | 5,4 | 93,2 | 3,5 | 3,3 |
| Rio Grande do Norte | 91,8 | 4,2 | 4 | 95,3 | 2,7 | 2 |
| Paraíba | 93,7 | 3,5 | 2,7 | 96,9 | 1,9 | 1,2 |
| Pernambuco | 90,8 | 5,1 | 4 | 96,3 | 1,9 | 1,8 |
| <i>RM Recife</i> | 89 | 6 | 5,1 | 96,4 | 1,6 | 2 |
| Alagoas | 92,1 | 4,7 | 3,2 | 94,9 | 2,6 | 2,5 |
| Sergipe | 93,8 | 3,5 | 2,7 | 95 | 2,5 | 2,5 |
| Bahia | 89,7 | 6,9 | 3,4 | 93,7 | 3,6 | 2,7 |
| <i>RM Salvador</i> | 88 | 6,6 | 5,4 | 92,5 | 4,6 | 2,9 |
| Sudeste | 77,1 | 11,5 | 11,4 | 89,9 | 6,2 | 3,9 |
| Minas Gerais | 85,7 | 7,9 | 6,4 | 93 | 5 | 2 |
| <i>RM Belo Horizonte</i> | 83,5 | 8,6 | 8 | 90,2 | 7 | 2,8 |
| Espírito Santo | 83,7 | 9,5 | 6,8 | 92,9 | 4,6 | 2,5 |
| Rio de Janeiro | 75,1 | 12,3 | 12,7 | 91,4 | 4,4 | 4,2 |
| <i>RM Rio de Janeiro</i> | 73,8 | 12,6 | 13,6 | 91,3 | 4,7 | 4 |

| | | | | | | |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| São Paulo | 72,6 | 13,4 | 14,1 | 87,8 | 7,6 | 4,6 |
| <i>RM São Paulo</i> | 69,5 | 14 | 16,5 | 86,2 | 7,8 | 6 |
| Sul | 78,3 | 11,5 | 10,2 | 85,1 | 9 | 5,9 |
| Paraná | 82,3 | 9,7 | 8 | 88,6 | 7 | 4,4 |
| <i>RM Curitiba</i> | 74,2 | 13,5 | 12,3 | 85,7 | 10 | 4,3 |
| Santa Catarina | 72 | 15 | 13 | 79,7 | 13,3 | 7 |
| Rio Grande do Sul | 76,9 | 12 | 11,1 | 85,2 | 8,2 | 6,6 |
| <i>RM Porto Alegre</i> | 72,8 | 14 | 13,2 | 86 | 9,6 | 4,4 |
| Centro-Oeste | 81,9 | 9,3 | 8,8 | 88,3 | 6,1 | 5,6 |
| Mato Grosso do Sul | 85,6 | 8,3 | 6,1 | 89,7 | 4,2 | 6,1 |
| Mato Grosso | 77,5 | 11 | 11,5 | 87,6 | 7,4 | 5 |
| Goiás | 86 | 7,9 | 6,1 | 88,9 | 6,5 | 4,6 |
| Distrito Federal | 75,7 | 11,3 | 12,9 | 86,9 | 5,8 | 7,3 |
| Brasil | 82,5 | 9,4 | 8,1 | 90,7 | 5,5 | 3,8 |
| <i>Total das RMs</i> | 77,6 | 11 | 11,4 | 89,7 | 6,1 | 4,2 |

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006

Observa-se que de 2000 a 2006 o déficit habitacional referente às pessoas e famílias com renda até 3 SM aumentou em comparação com as outras faixas salariais que, por sua vez, diminuíram. É importante confirmar que esse processo se deu em todos os casos, e tanto nos números absolutos dos estados quanto nas respectivas regiões metropolitanas não houve nenhuma diferença. Ao final, como o próprio trabalho indica, vê-se o cálculo desta conjuntura:

Pode-se observar concentração cada vez maior do déficit habitacional em famílias na faixa mais baixa de renda: de 82,5%, em 2000, para 90,7%, em 2006. Esse padrão se repete em todas as regiões, de maneira mais acentuada na Sudeste, que de 77,1%, em 2000 sobe para 89,9%, em 2006, com queda substancial das famílias com renda acima de cinco. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 31).

Tal situação nos leva a indagar mais uma vez a ineficiência institucional no atendimento à população com renda até 3 SM, pois o déficit relacionado a essa faixa salarial aumentou em comparação com os outros ¹⁶. Esta situação confirma, a nosso ver, uma trajetória ineficiente das políticas e programas de financiamento habitacional no Brasil para essa faixa de renda, pois ao contrário das outras faixas aqui demonstradas, o déficit daqueles que ganham até 3 SM é uma variável de peso na análise da trajetória destas políticas públicas, principalmente a partir do ano de 1964.

Embora esta constatação seja aparentemente fácil de se perceber pelos dados apresentados, o que nos faz questionar esta *trajetória* não são os resultados já encontrados, mas os motivos que levaram à constituição do cenário abordado. Em outras palavras, o que objetivamos é refletir acerca das variáveis e aspectos que configuraram *uma direção de atendimento das políticas habitacionais que não favoreceram essa camada da população e que permaneceram no arcabouço institucional brasileiro*. Para tanto, focaremos em dois aspectos intrínsecos à produção de políticas públicas: os aspectos econômicos de uma determinada unidade de análise, e as características políticas que direcionam as decisões a serem tomadas a partir do jogo de interesses dos atores envolvidos.

Por isso, para compreender ou mesmo especular sobre uma trajetória das políticas habitacionais e dos sistemas de financiamentos propostos para a sua operacionalização, optou-se por utilizar um arcabouço teórico-conceitual que analisa o processo histórico de uma linha de políticas públicas – neste caso, a habitação e o seu sistema de financiamento – procurando

¹⁶ Embora o Plano Nacional de Habitação elaborado pelo Ministério das Cidades e programas como o Crédito Solidário, objeto da investigação deste trabalho, e uma série de outros programas que vieram do período FHC, tal como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – a que o atual governo vem dando continuidade mediante algumas reformulações – tenham visado ao atendimento a essa faixa de renda.

compreendê-lo a partir do contexto político e econômico que estruturou (historicamente) a trajetória dessas políticas.

Dessa forma, o exercício intelectual que se deseja empreender para o entendimento destes questionamentos será orientado pela teoria do *path dependence*, que, para o português, recebeu a tradução de “trajetória dependente” ou “dependência de trajetória”. Todavia, para que haja um bom aproveitamento da análise acerca desta “trajetória” das políticas de financiamento habitacional no Brasil à luz da Teoria do *path dependence* e a fim de justificarmos uma relação coerente entre as suas diretrizes teóricas com o histórico de tais políticas, optou-se por analisar dois elementos que compõem as *estruturas normativas* das instituições que geriram a política em estudo, e que serão mais bem explicitadas: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade. Este é o objetivo do capítulo seguinte, entretanto, nos ateremos agora a uma breve análise do PCS, para compreendermos suas peculiaridades que serão desenvolvidas posteriormente.

2.3 O Programa Crédito Solidário: uma breve introdução sobre as suas singularidades

Com os anos, os movimentos sociais vêm passando por alterações de cunho organizativo acerca da contemporaneidade de suas novas relações no espaço público. O novo cenário político em que tais relações se baseiam surge como resultado das reivindicações desses movimentos durante as décadas de 70 e 80, face à construção de um novo campo de correlação de forças, oriundo de três características básicas de suas atuações: da “formação de solidariedade”; da “apresentação pública de um conflito existente”; e da “ruptura dos limites da compatibilidade do sistema dentro do qual ocorre a ação” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.9).

Ao deixar clara a dimensão pública do rompimento dos “limites da compatibilidade entre apresentação e representação” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.13), os movimentos sociais tão-somente foram conseguindo a atenção do Estado para a discussão de suas demandas – o que obviamente fortaleceu esse novo campo de correlação de forças – como também, em alguns casos, conquistaram a efetivação desses debates ao implantar uma “partilha de espaços de deliberação” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p.6) dentro da própria estrutura administrativa. Assim, foi-se instaurando (aos poucos) um novo processo de reorganização social, mediado por um diálogo maior entre o poder público e a população a

partir da descentralização de poderes para esta mesma população em espaços de interlocução, de expressão das demandas, de diálogo e negociação entre diferentes atores sociais, originando assim, “canais institucionais permanentes, que permitem a participação dos cidadãos para além do momento do voto [...]” (VITALE, 2006, p.62).

Dessa forma, começaram a ser implantadas as primeiras políticas públicas que objetivaram este encontro entre a população e suas demandas, com o Estado e o seu poder de deliberação. A partir da implementação desses novos espaços de gestão, inicialmente em forma de conselhos gestores de políticas públicas (TEIXEIRA, 1999) e comissões de temáticas específicas – saúde, educação, meio ambiente, reforma urbana, patrimônio histórico etc., as demandas a serem debatidas ganharam um *locus* onde passaram a ser tratadas com exclusividade.

Essa concepção de espaço público, em que os movimentos sociais apresentam “as questões por eles levantadas, bem como as formas políticas por eles praticadas” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.13), teve em seu intuito levar a participação política da população a sair do papel e ganhar contornos mais empíricos a fim de fortalecer esses “canais institucionais de co-gestão, que permitem o controle social da coisa pública [...]” (VITALE, 2006, p.62). Tais mecanismos evidenciaram tanto a necessidade de a população fazer-se presente na gerência do poder público – expressando um novo significado de representação em que se estruturam os movimentos sociais – como realçou em seus participantes a importância das diretrizes políticas em suas vidas, originadas da complexidade social por eles vivenciada. Esses espaços assumiram “um papel pedagógico crucial, que atinge todos os participantes, sejam do governo, seja da sociedade civil, tanto de modo individual como coletivamente” (VITALE, 2006, p.62). Por esses motivos, o poder popular, organizado em movimentos sociais, ao direcionar suas ações quanto à produção do seu espaço de (con) vivência a partir das diretrizes plurais que se solidarizam com a crescente complexidade que os envolve, liga-se “não apenas às demandas materiais e às regras de representação, mas também a liberdade de construir espaços de reconhecimento, de discutir o significado de identidades e de produzir inovações no nível político.” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.11).

Inspirado nestas diretrizes participativas e deliberativas, o Ministério das Cidades (MC) criou o Programa Crédito Solidário (PCS), com o objetivo de financiar habitações para pessoas físicas com renda familiar bruta entre 3 e 5 salários mínimos (SM), prioritariamente organizadas por movimentos de luta pela moradia com fins habitacionais para: construção, conclusão, reforma e/ou ampliação de unidade residencial urbana ou rural, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Em vista dos modelos apresentados na revisão sobre

as políticas ou programas de financiamento habitacional, o grande diferencial do PCS reside nas diretrizes participativas e deliberativas que o próprio desenho institucional do programa procura implementar. Por meio das comissões que vão gerir o financiamento repassado pelo governo federal para uma conta aberta em nome de três beneficiários e pelo menos um dirigente do movimento contemplado, estes *espaços* se baseiam nas ações informativas e educativas no intuito de preparar os beneficiários para a contratação. Ao criar **mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização das famílias**, além de estimular o compromisso com a conservação e a manutenção dos imóveis, a correta ocupação do espaço coletivo e a adimplência, estas ações do PCS objetivam ainda a mobilização comunitária que deve contemplar atividades voltadas para a implementação de três sistemas de construção: a autoconstrução, a ajuda mútua e/ou o mutirão.

Essas comissões que organizam as ações dos adquirentes para a discussão ampla acerca da gestão dos recursos e do seu gerenciamento interno, estruturam mediante “uma relação criativa entre instituições e ações coletivas” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.13), “o reconhecimento institucional de um novo espaço capaz de dar voz a necessidades, questões e atores até hoje deixados do lado de fora das fronteiras do sistema político” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p.13-14). Fundamentam também a discussão em torno de temas imantados a este processo, como: a exclusão social; o direito à cidadania e à sua prática; a busca por melhores índices de Qualidade de Vida Urbana (QVU); e o fortalecimento do poder local nas comunidades onde o Programa de Crédito Solidário atua.

De acordo com tais perspectivas, o PCS pode garantir diretrizes teóricas para uma democrática ocupação do espaço urbano socialmente produzido, e deste, originar contextos (cenários) associados à práxis da participação política de seus usuários neste processo. Ao enfatizar a definição de seus espaços e/ou canais permanentes para a discussão dos fatores que complementam esta política pública, poder-se-iam construir mecanismos locais de planejamento social participativo ao conjugar ações de interesse coletivo à melhoria das condições de vida de seus adquirentes, proporcionando em seu escopo organizacional a criação de espaços de autogestão que fortalecem a capacidade organizacional dos adquirentes. E os beneficiários assumindo “concomitantemente, o papel de atores e agentes das novas formas de ação coletivas reivindicativas e de representantes nas formas ampliadas de participação, como membros de espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação [...]” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p.7), contemplando assim a singularidade do programa em relação aos modelos de políticas de financiamento habitacional apresentados.

3 A “TRAJETÓRIA DEPENDENTE” DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL: OS MÉTODOS DE FOCALIZAÇÃO E OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE COMO ESTRUTURAS NORMATIVAS DESTE PROCESSO

Aparentemente, a trajetória de uma política pública pode ser avaliada por dois tipos de pareceres bastante objetivos e até mesmo pragmáticos: os que relatam sua eficiência ou aqueles que demonstram o contrário. No caso das políticas de financiamento habitacional no Brasil os dois pareceres persistem principalmente no que se refere ao seu atendimento a todas as faixas de renda. Por isso, ao analisar a trajetória destas políticas, é necessário ter em mente qual o público beneficiado por elas para que possamos discernir entre seu sucesso e fracasso.

Embora as experiências institucionais venham se modificando ao longo dos anos no Brasil, encontrando como principal dificuldade o aumento quantitativo das demandas por elas tratadas, assim como a descontinuidade de diretrizes institucionais mediante as mudanças de regime político (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007), percebe-se facilmente que o país não desenvolveu um sistema institucional à altura das demandas que precisavam e precisam ser sanadas. Os dados já apresentados sobre o financiamento habitacional confirmam essa realidade: uma trajetória complexa, envolvida por diretrizes econômicas e por decisões políticas que acabaram privilegiando uma camada da população brasileira em detrimento do todo.

Não obstante, mediante esta constatação, paira de forma quase que universal por parte de cientistas sociais, economistas, administradores etc. um enorme interesse sobre o porquê da ineficácia das instituições que geriram as políticas públicas no Brasil. Tomando o caso brasileiro como exemplo, mais especificamente aquelas instituições que conduziram as políticas de financiamento habitacional, o que nos intriga em relação à não-eficácia destas instituições se resume basicamente em duas perguntas: seriam essas instituições as principais culpadas pela sua ineficácia? Ou seria o próprio formato histórico em que se desenvolveu a política brasileira o fator preponderante na configuração de tal cenário?

Alterando o conteúdo do tão-inspirador questionamento de Putnam (2006) em relação à eficiência das instituições, “Quais as condições necessárias para se criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?” (PUTNAM, 2006, p.22), no caso brasileiro essa pergunta se inverteria para, “Quais foram e como se deram as condições necessárias que levaram o Brasil a ter instituições ineficazes e, por sua vez, fracas?” O próprio Putnam (2006) nos oferece elementos para o debate em torno deste questionamento.

De acordo com o autor, o contexto econômico, político e cultural é responsável pelo desempenho das instituições. Estas, por sua vez, moldam o contexto social em que elas atuam. Considerando as instituições como mecanismos para alcançar propósitos e não apenas para alcançar acordos, Putnam (2006) resume os princípios comuns às várias correntes do Novo Institucionalismo a partir de duas explicações acerca da *tradição política das instituições*: a de que as instituições moldam a política e a de que as instituições são moldadas pela história. A primeira se refere ao que ele denominou variável independente, ou seja, é quando as instituições moldam a política ao influenciar a construção da identidade, do poder e das estratégias dos atores que participam das arenas decisórias. Já o segundo elemento refere-se a uma variável dependente, em que as instituições não moldam a política, mas são moldadas pela política sob o viés da perspectiva histórica, podendo ser facilmente adaptáveis ao que poderíamos chamar de um *continuismo institucional*, em que o modelo de gestão presente torna-se de certa forma dependente das realizações das gestões passadas. De acordo com o autor, é nesta perspectiva que as instituições “corporificam trajetórias históricas [...]” (PUTNAM, 2006, p.23) e dão continuidade a um respectivo legado.

Todavia, não são apenas os direcionamentos políticos que influenciam ou não a eficácia das instituições num determinado país. Historicamente, o Estado como um todo é dirigido por decisões políticas embasadas pelo contexto econômico de cada unidade de análise. Esse é o principal motivo da adoção da teoria do *path dependence*, pois os estudos sobre este modelo teórico procuram identificar quais causas fazem com que as instituições moldadas pela história *corporifiquem trajetórias* tanto políticas como econômicas. Outro fator preponderante acerca desta escolha é o fato de que o *path dependence* pode nos auxiliar no entendimento da consolidação do panorama habitacional já demonstrado mediante uma análise sobre a permanência desta trajetória nos dias de hoje. Isto é o que objetivamos com a abordagem do Programa Crédito Solidário (PCS), estudo de caso a ser apresentado no próximo capítulo.

3.1 A “Trajetória Dependente” das Políticas de Financiamento Habitacional no Brasil à Luz da Teoria do Path Dependence: uma hipótese.

Originado num contexto recente, o *path dependence* surge primeiramente no campo da economia para designar sua relação com o conceito de *retorno crescente*, isto é, um *feedback* das medidas utilizadas para a prevalência de uma determinada trajetória em detrimento da outra (PIERSON, 2001 *apud* FERNANDES, 2007), ganhando força também na reflexão sobre a regulação econômica de um Estado pelas *modificações estruturais* (MOREIRA; HERSCOVICI, 2006).

Na ciência política, sua origem remonta ao final da década de 70 e início da década de 80, numa conjuntura específica em que ocorreu uma reestruturação de seus paradigmas em contrapartida às teorias que dominavam o panorama das ciências sociais nos anos 60 e 70: as teorias comportamentalistas¹⁷ e a teoria estrutural-funcionalista¹⁸. Estes modelos objetivaram “construir grandes teorias [...] a partir de estudos transnacionais”, procurando explicar as diferenças nas políticas entre os países “a partir das atitudes e comportamento dos atores (grupos e indivíduos)” (FERNANDES, 2007, p.2), enfatizando em suas diretrizes uma análise centrada na sociedade, em que “a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade.” (ROCHA, 2005, p.13).

Para superar esse modelo *sociocêntrico* e dar às ciências sociais novas perspectivas que superassem o paradigma da sociedade como elemento primordial da ação estatal, a ciência política inicia uma adaptação dos seus postulados ao Institucionalismo Histórico, vertente analítica do campo da história com forte influência da política comparada (SKOCPOL; EVANS; RUESCHMEYER, 1985 *apud* FERNANDES, 2007). Ao contrário do que fomentavam os comportamentalistas e os adeptos do estrutural-funcionalismo, os estudos sobre o Institucionalismo Histórico objetivaram a construção de

[...] teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades), tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, **o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas**¹⁹ [...], onde a [...] evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições. (FERNANDES, 2007, p. 2-3).

¹⁷ Por meio da sua corrente pluralista. (ROCHA, 2005; FERNANDES, 2007).

¹⁸ Que teve o neomarxismo como sua principal corrente. (ROCHA, 2005; FERNANDES, 2007).

¹⁹ Grifo nosso.

Procurando compreender essa evolução da estrutura social no intuito de estudar as origens de certas escolhas e o processo de decisão que as gerou, foi através do resgate dos princípios weberianos da observação comparada de trajetórias históricas que os cientistas envolvidos com o Institucionalismo Histórico puderam desenvolver estudos comparados entre países que lhes permitiram avaliar e analisar essas questões. (FERNANDES, 2007).

A partir dos primeiros resultados destas pesquisas é que no campo da ciência política o conceito de *path dependence* começa a ganhar seus contornos, sendo utilizado em larga escala nos estudos de política comparada no intuito de compreender o estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas num dado país ou unidade de análise (FERNANDES, 2007). Sua base conceitual repousa numa interpretação de natureza *histórico-estrutural*, em que as *estratégias de decisão* influenciam o processo decisório e as escolhas acerca do direcionamento político e econômico que uma unidade de análise venham a tomar durante sua história e constituição (HALL; TAYLOR, 1996 *apud* FERNANDES, 2007). Entretanto, a trajetória analisada pelo *path dependence* não se reduz apenas às influências e escolhas que direcionam uma *rota* política e econômica. Ao analisar as escolhas que levaram à conjuntura de uma determinada trajetória, o *path dependence* procura *avaliar os custos dos arranjos institucionais que objetivam uma mudança de direção no seu curso* (KATO, 1996; LEVI, 1997; FERNANDES, 2007). Os dizeres de Levi (1997) sintetizam nossas palavras:

Path dependency não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. Path dependency significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial. (LEVI, 1997, p. 28 *apud* FERNANDES, 2007, p. 1).

Para chegar a uma análise dessas escolhas, trajetórias e custos de reversão, o conceito de *path dependence* necessitava de um arcabouço metodológico para suas investidas teóricas, o que seria o segundo passo para sua consolidação e seu reconhecimento. Assim, renegando modelos matemáticos que analisavam o comportamento humano por meio da pesquisa histórica e procurando romper com uma “[...] agenda de pesquisa sobre o Estado [...] de cunho ‘sociocêntrico’, ou seja, dominado pelo comportamentalismo e estrutural funcionalismo [...]” (FERNANDES, 2007, p.3), o *path dependence* procura outra direção para suas perspectivas. Por conseguinte, ao invés de trabalhar com uma agenda de pesquisa centrada na “discussão apenas do papel da sociedade como determinante das ações do estado, em que este não era tomado como um ator independente, dotado de relativa autonomia” (FERNANDES, 2007, p.3), autores do institucionalismo histórico, como Skocpol (1985), desenvolveram uma

perspectiva para “pensar a autonomia do Estado [...] enquanto organização que formula e persegue metas que não são simplesmente reflexos de demandas e interesses de grupos sociais, classes ou sociedades” (SKOCPOL, 1985, p. 9 *apud* FERNANDES, 2007, p.3). Para tanto, era necessário elaborar estudos históricos comparados entre países para avaliar sua capacidade de autonomia a partir de indicadores institucionais como “o grau de centralização e descentralização de autoridade, meios financeiros, quadro de funcionários, o ambiente e o comportamento dos principais atores econômicos e sua relação com o Estado” (FERNANDES, 2007, p.3).

Entretanto, não bastava apenas levantar esses indicadores e tão-somente analisá-los para que se pudesse especular sobre a autonomia ou não de um Estado e de seu corpo institucional, era necessário ainda desenvolver formas para repensar fatores como os de natureza histórico-estrutural e suas “[...] variáveis que influenciam o processo decisório” (FERNANDES, 2007, p.4). Porém, ao contrário do uso de uma lógica dedutiva, como a dos *rational choicers* e sua concepção de uma escolha racional baseada num comportamento maximizador universal dos indivíduos que explica as escolhas e decisões institucionais (FERNANDES, 2007), os institucionalistas históricos e os sociólogos acreditavam que uma ação depende da interpretação de uma ou mais situações no processo político (FERNANDES, 2007). E para elaborar um prospecto teórico-metodológico para dar conta de tamanha complexidade, autores como Bates (1998) procuraram combinar instrumentos de análise empregados na economia e na ciência política “dirigidos pelo problema e não pela teoria” (FERNANDES, 2007, p.4). Assim, Bates (1998) objetivou criar uma análise do “comportamento particular dos atores – empregando modelo matemático – com pesquisa histórica que busca explicar a seqüência de eventos, o contexto e a estrutura de interação destes atores” (FERNANDES, 2007, p.4), denominando-a *Analytic Narratives* (narrativa analítica). O que basicamente compõe a noção de *Analytic Narratives* é a tentativa de conjugar as informações econômicas e políticas procurando estabelecer o grau de imbricamento destas variáveis a partir de uma narrativa histórica destes acontecimentos, revelando o **impacto dos legados políticos e sua influência nas escolhas políticas subsequentes**. Esta concepção aproxima o *path dependence* de uma ideia simples: o lugar de onde se partiu vai condicionar ou até delimitar o lugar aonde se pode chegar.

Embora o conceito de *path dependence* perpassasse por outros campos do conhecimento, para nós, o que interessa é apresentar suas perspectivas aplicadas ao campo da análise institucional (NORTH, 1993). De acordo com Fernandes (2007), o trabalho de North (1993) merece destaque nesta área, pois ele inaugura a concepção de *path dependence* à análise

institucional, integrando ao estudo da trajetória das instituições o contexto da história econômica da unidade de análise a ser pesquisada. Utilizando uma noção de racionalidade instrumental por meio deste histórico econômico, de acordo com Fernandes (2007, p.5), o autor conceitua as instituições como “organizações ou mecanismos que diminuem o custo de transação e aumentam a informação”, o que direcionou o conceito de *path dependence* elaborado por ele mesmo.

As instituições eficientes (sejam elas positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, **o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida**²⁰. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não o seu curso. (NORTH, 1993, p. 121 *apud* FERNANDES, 2007, p. 5).

É nessa perspectiva que o *path dependence* assume um viés causal na análise sobre as instituições, isto porque, ao *estabilizarem* uma respectiva estrutura normativa ao longo do tempo, mediante o grau de eficiência adotado por seus gestores e as decisões por eles tomadas, essas estruturas pré-estabelecidas nas instituições acabam facilitando a direção de uma conduta administrativa no seu íterim. Assim, com o passar do tempo, essas estruturas normativas vão ganhando força à medida que são reproduzidas, reforçando o curso a ser seguido. No caso de uma mudança brusca na conjuntura de uma determinada unidade de análise (exceto por uma revolução ou mesmo por uma mudança no cenário político e econômico), a alteração no direcionamento desta trajetória terá seus custos aumentados devido a este enraizamento normativo na estrutura funcional destas instituições. Assim, a busca da causalidade de determinados problemas, correlacionando-os aos seus efeitos, são de muita utilidade para compreender os direcionamentos propostos pelo *path dependence*, pois elas se distribuem pela análise dos legados políticos e econômicos identificando aquilo que Ragin (1984, *apud* FERNANDES, 2007) denominou *a diferença que é responsável pelos resultados contraditórios*. Esta busca pela causalidade, ou melhor, por essa diferença responsável pelos resultados contraditórios nas instituições pode ser esclarecidos pelo levantamento da sua estrutura normativa e dos elementos que envolvem o processo de escolha destas estruturas.

Tentaremos nos aproximar desta perspectiva mediante três questionamentos que também dizem respeito ao que desejamos debater junto ao nosso objeto:

²⁰ Grifo nosso.

- Quais diretrizes políticas e econômicas influenciaram a trajetória das políticas de financiamento habitacional no Brasil?
- Quais estruturas normativas, oriundas de uma junção entre fatores políticos e econômicos, direcionaram a operacionalização destas instituições e acabaram por sua vez consolidando e reforçando a rota, o caminho ou o curso das mesmas?
- E por fim, quais seriam os desafios (custos) para um novo direcionamento desta trajetória?

Para debatermos a *trajetória* das políticas de financiamento habitacional à luz da teoria do *path dependence*, orientados por esses três questionamentos, serão utilizados como elemento de análise, que de certa forma vem permeando todo o conjunto analítico desde o subitem 2.1, referentes às perspectivas do **Analitic Narratives**, de Bates (1998), cujo objetivo é conjugar as informações políticas e econômicas aos acontecimentos históricos procurando compreender o imbricamento da sequência de eventos, o contexto e sua estrutura de interação (BATES, 1998 *apud* FERNANDES, 2007). Dessa forma, interpreta-se aqui que os diferentes resultados nesta trajetória irão depender da conjugação destes fatores trazidos pelo Analitic Narratives por meio das perspectivas de Ragin (1984) e North (1993), ou seja, *os diferentes resultados que as políticas possam demonstrar num determinado percurso, onde existam modelos de governos e contextos que se diferenciam, têm como fator explicativo crucial as estruturas normativas que perduram e se reproduzem em seu arcabouço institucional.*

Para tanto, não se pode esquecer que para se interpretar a trajetória política e econômica de uma unidade de análise pelo *path dependence*, principalmente em contextos diferentes, faz-se necessária uma revisão detalhada da natureza *histórico-estrutural* desta mesma unidade. Todavia, para buscarmos esses elementos práticos que foram e que são suportes de tal situação estrutural, nos basearemos na análise já empreendida no subitem 2.1. O que desenvolveremos nesta parte será apenas uma síntese do que já foi elaborado a respeito desta natureza histórico-estrutural das políticas de financiamento habitacional no Brasil, permeada pelo viés das perspectivas teóricas já definidas.

Ao analisarmos a trajetória descrita no subitem 2.1, duas realidades se revelam acerca do direcionamento histórico das políticas de financiamento habitacional no Brasil: o imbricamento de questões econômicas e de questões políticas. Econômicas, mediante a instabilidade do Estado brasileiro em equilibrar suas divisas e destinar ao campo do financiamento habitacional uma reserva de crédito que garantisse o empréstimo para todos os

brasileiros, principalmente os de baixa renda. Políticas, devido à ineficiência institucional no atendimento massivo da provisão habitacional, proveniente do descaso para com tal demanda e compreendido por Arretche (1996) como uma fragmentação do sistema institucional brasileiro. Dentre os resultados deste imbricamento, alguns nos chamam a atenção, e por isso, resolveu-se dividi-los por áreas, uma econômica e a outra política, destacando em cada vertente um fator preponderante que perpassa todo o histórico destas políticas.

No campo econômico, destacamos as seguintes características a respeito de uma *trajetória econômica* do financiamento habitacional no Brasil, que perduram desde as primeiras experiências dos IAPs nos anos de 1930 até os dias de hoje:

- A Instabilidade econômica do país que impediu o financiamento em massa para a população como um todo;
- A dependência do mercado internacional cujas crises econômicas refletiram também no sistema monetário brasileiro, mediante cobrança de juros que eram pagos com a contribuição da população por causa do aumento da carga tributária e das correções monetárias nos financiamentos a longo prazo – estratégia muitas vezes utilizada pelo governo para o pagamento de dívidas externas (VALENÇA, 2001);
- Os financiamentos adotaram em boa parte a proporcionalidade do salário mínimo;
- A correção monetária alterava os valores nos financiamentos a longo prazo, incluindo os contratos imobiliários de interesse social;
- O fortalecimento, mesmo que parcial, do sistema de crédito privado em detrimento do sistema público; e
- Por fim, destacamos a capacidade de refinanciamento do sistema, isto é, *a necessidade de retorno do capital aplicado para a manutenção do sistema de crédito*, seja ele qual for ²¹, o que sempre deu origem a um **sistema de focalização específico na seleção dos assistidos destas políticas**.

Quanto aos aspectos de cunho político, destacamos também, dos anos de 1930 aos dias de hoje, as seguintes características de uma *trajetória política*:

²¹ Institutos, bancos públicos e privados, fundos de investimentos e associações de crédito.

- A ineficiência institucional no baixo atendimento às pessoas e famílias com renda até 3 SM, o que acabou proporcionando um maior volume de crédito para famílias acima desta faixa;
- Um sistema centralizador de projetos e decisões políticas;
- A habitação como elemento *oferecido* pelo Estado às categorias trabalhistas a fim de cooptá-las (GRANEMANN, 2001; BOMFIM, 2007);
- A inversão de prioridades e investimentos no campo habitacional ao criarem e manter os Serviços de Recuperação de Favelas;
- A incompatibilidade do uso do FGTS por beneficiários de classes distintas; e
- E o destaque: *a definição das condições para o financiamento que não foram compatíveis com a realidade da população de baixa renda*, ou seja, a elaboração de **critérios de elegibilidade** que acabaram se tornando exclusivos e excludentes.

O imbricamento destas variáveis econômicas com os direcionamentos políticos produziram um modelo de administração pública que influenciou as decisões a serem tomadas na elaboração das políticas de financiamento habitacional. Contudo, como as decisões políticas, ou até mesmo o papel das ideias que irão formular as políticas de financiamento (FARIA, 2003; CAPELLA, 2007) poderiam manter o universalismo no atendimento à população numa conjuntura econômica que acaba invertendo as prioridades de investimento ao dar margem à criação de métodos e critérios exclusivos e excludentes?

Ao analisar a *trajetória* das políticas de financiamento habitacional no Brasil, nota-se que os fatores econômicos e políticos se fizeram presentes na *estrutura normativa* (NORTH, 1993) das instituições que geriram essas políticas. No campo econômico, pode-se dizer que o fator causal que perpassa estas políticas diz respeito à *necessidade do retorno do capital investido* para a manutenção do sistema de crédito, calcado na adimplência entre aqueles que procuram se inserir no âmbito assistencial destas políticas. Por meio desta *necessidade do retorno do capital investido* aos cofres de quem o emprestou, ou seja, dos fundos de onde saíram, e que se estruturavam a partir da contribuição dos seus beneficiários, as políticas de financiamento *focalizaram* seu público-alvo que, no geral, deveria ser a população como um todo. No entanto, da característica do capitalismo tardio dos anos de 1930, composta pelo alto índice de exportação de matéria-prima e importação de bens de consumo, às altas taxas de juros que marcaram os anos 80 e 90 e que não permitiram a operacionalização de um modelo de financiamento mais acessível à população, esta instabilidade econômica do país fez com que o foco destas políticas se tornasse reduzido e igualmente excludente.

Já o fator causal no campo político refere-se ao fato de que os direcionamentos para a formulação de tais políticas, baseados na conjuntura econômica do país, **iriam se pautar na definição das condições para o financiamento deste público-alvo já focalizado**. No entanto, estas diretrizes de *elegibilidade* não foram compatíveis com a realidade da população de baixa renda ao se elaborar, no âmbito destas políticas, critérios exclusivos a um público que garantisse a adimplência que sustentaria o sistema de crédito e financiamento e excluiria aqueles que não tivessem esse *perfil*.

A capacidade de refinanciamento do sistema, a característica econômica, a nosso ver, ajudou a direcionar e influenciou a elaboração das condições de financiamento (critérios de elegibilidade) para aqueles que podiam comprovar o retorno do capital aplicado pelas prestações a serem pagas. Isto deixa clara outra característica marcante nesta trajetória: **a necessidade quanto à adimplência do beneficiário**, efeito econômico provocado por um Estado com baixa capacidade de investimentos de recursos financeiros para o financiamento da população como um todo. Assim, como não são todos os beneficiários que possuem esse *perfil*, técnicas e métodos de **focalização do público-alvo** dessas políticas foram formulados tomando por base o princípio do retorno do capital investido. Para a consolidação deste quadro econômico no âmbito institucional, o efeito político regido pelas diretrizes econômicas se faz presente na operacionalização destes beneficiários já direcionados e no estabelecimento de padrões e normas que irão conduzir tais pessoas à consignação do crédito, pela criação/elaboração de **critérios de elegibilidade** que auxiliariam o direcionamento destes beneficiários no âmbito assistencial de cada política. Assim, percebem-se os componentes político e econômico que constituem as estruturas normativas das instituições brasileiras na trajetória do financiamento habitacional no país: a elaboração conjunta entre as técnicas e métodos para a **focalização** do público-alvo, no intuito de garantir a adimplência que daria sustentação ao sistema de crédito, e os **critérios de elegibilidade**, instituídos como instrumentos balizadores da capacidade de adimplência dos futuros beneficiários.

Assim, chega-se à impressão, no final deste processo de investigação, de que os fatores econômicos levaram à elaboração de **técnicas ou métodos de focalização do público-alvo** nestas políticas, que, por sua vez, influenciaram politicamente o estabelecimento de **critérios de elegibilidade** para garantir a operacionalização de tal sistema de focalização.

A seguir, para confirmarmos nossas análises e perspectivas, esses dois conceitos que, a nosso ver, fazem parte da estrutura normativa das políticas de financiamento habitacional no Brasil e ajudaram a estruturar sua trajetória, serão mais bem esclarecidos por um desdobramento conceitual sobre os mesmos. O objetivo é consolidar a ideia de que essas

estruturas normativas que se enraizaram no arcabouço institucional destas políticas, tanto no campo econômico como no campo político, passaram a estar entre os elementos que pré-estabeleceram esta trajetória relacionada ao baixo índice de atendimento às pessoas ou famílias com renda até 3 SM no Brasil, da década de 30 aos dias de hoje.

3.2 Os Métodos de Focalização e os Critérios de Elegibilidade como estruturas normativas da Trajetória das Políticas de Financiamento Habitacional: uma constatação

A importância que se tem nos dias de hoje em redefinir a articulação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, principalmente no campo da economia (MELLO, 2004), refere-se à tentativa de reinventar um novo paradigma que dê conta de solucionar duas questões que podem ser atribuídas ao baixo índice de atendimento das políticas públicas no país: a questão da desigualdade e da pobreza no Brasil ²². No entanto, “se há pontos de concordância na relação de causalidade entre desigualdade e pobreza no Brasil, há muitas discordâncias sobre a forma de como combatê-las e medi-las” (FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2003, p.257). Esta constatação nos leva ao seguinte questionamento: até que ponto a desigualdade e a pobreza foram alimentadas pela fraca distribuição de benefícios públicos à população como um todo na forma de políticas públicas? Este tema interessante sugeriria outro trabalho com novos desdobramentos, e, embora faça parte de outra perspectiva analítica, ele é bem colocado no contexto presente, até porque se acredita que o baixo atendimento das políticas de financiamento habitacional possa ter contribuído, em parte, como um dos agravantes na trajetória da desigualdade e da pobreza no país.

A importância de uma política pública para o combate à desigualdade e à pobreza diz respeito à equidade com que ela distribui o benefício que ela mesma oferta. Assim, se bem distribuído esse *ônus*, essas políticas poderiam ter um correto atendimento do seu público-alvo na medida em que funcionassem como uma ferramenta de sua inserção, utilizando métodos que evitassem o beneficiamento dos que mais necessitam em detrimento de outros que podem ter um prazo de atendimento mais longo. Essa consolidação do papel redistributivo de uma política pública não pode ser vista como o único instrumento de redução

²² Além de tantos outros fatores que envolvem tal complexidade.

da pobreza e da desigualdade, pois “[...] devem ser utilizadas como um complemento, mas que não podem substituir uma estratégia de redução da pobreza de longo-prazo, baseada em crescimento equitativo e gastos sociais mais amplos” (MELLO, 2004, p.7). Dessa forma, “cada caso deve ser analisado separadamente de forma a adequar a focalização deste público-alvo aos objetivos de cada política de intervenção” (MELLO, 2004, p.8).

Assim, para que haja maior *equidade* na distribuição dos recursos provenientes das políticas públicas, identificou-se a necessidade da elaboração de métodos de **focalização** para as mesmas como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres através de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos” (VAN DE WALLE, 1995, p.28 *apud* MELLO, 2004, p.8). Concordando com esse parecer, o Banco Mundial e seu Draft Report BR, de 2000 (*apud* MELLO, 2004) definem o termo focalização como os resultados de uma determinada política em que os recursos utilizados atinjam efetivamente os pobres. Mas quem deve ser atendido primeiro? A população como um todo? Ou parte específica desta população economicamente à margem da sociedade? Esse questionamento diz respeito a um recente embate travado no âmbito das políticas públicas: discussão entre as ações factíveis das políticas universais versus ações das políticas focalizadas (WAN DE WALLE, 1995, 1998; DEMO, 2003; MELLO, 2004).

No primeiro modelo, não há uma distinção socioeconômica entre os participantes, imperando uma simplicidade operacional no seu trâmite (WAN DE WALLE, 1998) em que os custos “tendem a subir quando os benefícios são estendidos a toda população sem consideração para a real necessidade dos participantes.” (MELLO, 2004, p.8). Sua lógica se baseia teoricamente no acesso permitido a toda a população, muitas vezes sem o estabelecimento de critérios de seleção, o que pode resultar na inserção de pessoas que necessariamente não precisavam ser assistidas por uma política pública, deixando de fora um público cujo perfil seria mais adequado ao atendimento. Estas observações geraram as primeiras críticas às políticas universais. Aqui, destacamos duas: a de que essas políticas não são equitativas em sua aplicação devido ao fato de não existirem, principalmente nas sociedades de classe, condições universais de igualdade social (DEMO, 2003); e pelo fato de que elas não consideram a real necessidade dos participantes, chegando muitas vezes a inverter as prioridades de assistência aos mesmos (MELLO, 2004)²³.

²³ De acordo com Mello (2004, p. 9-10), “a universalidade normalmente torna desnecessária a utilização de critérios de seleção especiais e mecanismos de implementação para supervisionar a seleção de participantes e distribuição de benefícios”, o que se torna mais um custo destas políticas ao levar em conta que os benefícios estendidos a toda a população podem não considerar a real necessidade de todos os participantes.

Já as políticas focalizadas trabalham com outra lógica, a de evitar que determinadas políticas ou programas não beneficiem um respectivo perfil de público-alvo que necessita ser incluído. Sua principal característica refere-se à busca por critérios de eficiência mais bem apurados, ou seja, uma melhor equalização de acesso ao público-alvo, evitando os mais diferentes custos no âmbito destas políticas (DEMO, 2003). As críticas recebidas a esse modelo referem-se ao fato de o conceito de focalização ser um tanto restritivo ao tratar apenas da distinção entre pobres e não-pobres, deixando de definir esse público por outras características, tais como gênero, etnia etc.

Embora a necessidade de incluir a população como um todo em programas ou políticas seja um direito constituinte, a operacionalização de tal direito não se apresenta de forma fácil ou mesmo uniforme. No Brasil, dos anos 90 em diante, apesar da universalidade de atendimento proposta pela CF/88, os custos reais das políticas a serem implementadas levam em consideração a necessidade da adequação do público-alvo em detrimento da alocação dos recursos destinados a esse público. Tal perspectiva gerou uma concepção de que, embora o acesso necessite ser universal, existem públicos que necessitam ser atendidos primeiramente. Dessa forma, as políticas focalizadas objetivam a elaboração de critérios que reconheçam tal público face a outros que, embora tenham direito ao acesso, podem “esperar” um pouco mais. Isto faz com que tal modelo ganhe uma dimensão mais abrangente no campo das políticas públicas, porque “mesmo uma política ou programa universal pode ser desenhado de forma a atender apenas determinados grupos e desta forma serem esses grupos classificados como focalizados” (MELLO, 2004, p.9). Além do mais,

tais questões nos levam a crer de que intervenções mais específicas, que levem em conta populações mais vulneráveis, assim como suas características específicas, são necessárias como forma complementar às políticas mais abrangentes, em geral com prazo mais longo. (MELLO, 2004, p. 10).

Razões como essas nos levam a considerar a importância das políticas focalizadas, ou a falta delas, como elemento de análise para compreender as políticas de financiamento habitacional no Brasil, pois seus beneficiários e principalmente aqueles que ficaram de fora do seu âmbito assistencial, fizeram parte de um público-alvo que se encontram num patamar específico de atendimento. Assim, mesmo valorizando as diretrizes plurais que envolvem o conteúdo das políticas universais, nos debruçaremos sobre as políticas focalizadas, ou melhor, na falta de métodos de focalização que a nosso ver originaram a conjuntura que vem sendo debatida, incluindo junto a esta perspectiva a importância da sua conjugação aos critérios de elegibilidade.

3.2.1 Desdobrando as noções teóricas sobre as Políticas Focalizadas e os Critérios de Elegibilidade

O termo focalização tem, na visão de Demo (2003), um significado tão preciso que pode facilmente passar por pragmático: “a origem da focalização, objetiva poupar recursos em favor do mercado através da subserviência do Estado ao mesmo, sendo que este não objetiva resolver ou confrontar a questão social” (DEMO, 2003, p.94). Para o autor, a focalização de programas e políticas públicas, assim como a cidadania, deve ser uma conquista contrária à sua universalização, pois ao universalizar determinados benefícios, acabam sendo englobadas categorias socioeconômicas que podem incidir na inclusão de uns em detrimento de outros. Dessa forma, de acordo com o autor, as políticas focalizadas têm por objetivo o controle destes métodos pelos seus interessados, tendo no Estado o instrumento de planejamento e execução (DEMO, 2003).

Contudo, embora tal *pragmatismo* seja inerente às políticas focalizadas e aos métodos de focalização, Demo (2003) propõe um olhar diferenciado e, porque não, mais dialético a respeito destes métodos. Segundo o mesmo autor, o desastre na elaboração dos métodos de focalização responde ao fato de não se tomar a população focalizada “como sujeito crucial do processo de confronto, mas como simples beneficiários de programas nos fundos compensatórios.” (DEMO, 2003, p.105). Dessa forma, “o que se discute, então, não é a focalização como tal, mas como fazê-la [...]” (DEMO, 2003, p.105).

Para pensarmos e compreendermos as características das políticas focalizadas, será utilizada a taxonomia proposta por Van de Walle (1998), apresentada por Mello (2004), que divide as formas de focalização em duas abordagens: a focalização ampla (*broad targeting*) e a focalização restrita (*narrow targeting*). A primeira diz respeito ao atendimento das camadas menos favorecidas da população, **abordando alguns itens de despesa importantes**, favorecendo regiões, comunidades e indivíduos, ainda que o acesso seja universal. A segunda se define como uma “tentativa deliberada de concentrar benefícios para os pobres (ou regiões pobres), **independente da categoria de gastos**”²⁴ (MELLO, 2004, p.9). A crítica relacionada ao *broad targeting*, refere-se ao fato de ela “não ser um instrumento adequado para atingir grupos com necessidades específicas” (MELLO, 2004, p.10); já o *narrow targeting*, ao contrário, dá a impressão de ser um instrumento de análise mais interessante para a

²⁴ Grifo nosso.

abordagem das políticas de financiamento habitacional, pois se trata de um método que, além de concentrar o benefício para os pobres, independe da categoria de gastos, o que seria uma estratégia ideal para aquelas pessoas ou famílias com renda até 3 SM que não participaram maciçamente da política em estudo.

Para uma abordagem que equilibre as ações e a aplicação das políticas e programas públicos, as intervenções específicas, mediante o que foi dissertado acima, parecem ser mais apropriadas para a busca de uma fórmula que comungue a inclusão dos beneficiários por meio de um processo de focalização mais bem direcionado, com a alocação eficiente dos recursos públicos. Para tanto, faz-se necessário observar três elementos que constituem a abordagem restritiva (*narrow targeting*): quanto aos seus **critérios** – eficiência, vazamentos, e os seus custos administrativos, políticos e aqueles decorrentes dos incentivos do programa – propostos por Legovini (1999 *apud* MELLO, 2004); os modelos de **método** propostos por Grosh (1994 *apud* MELLO, 2004) – avaliação individual/domiciliar; focalização por categorias ou grupos; auto-seleção; e uma breve abordagem sobre os seus **mecanismos**, encontrados na obra de Conning e Kevane (2000 *apud* MELLO, 2004).

Começando pelo primeiro **critério**, a *eficiência*, este diz respeito à inclusão correta do público-alvo, pois quanto menos pessoas deste público forem excluídas, mais eficiente é a política ou programa. Este conceito trabalha com uma margem de erro chamada **Erro Tipo I ou Erro de Exclusão**, que se refere à “probabilidade de excluir-se indivíduos que deveriam ser incluídos” (MELLO, 2004, p.10), e que pode ser ocasionado tanto pela falta de precisão dos indicadores como pelo acesso precário às informações a respeito do programa. Os *vazamentos* indicam a inclusão de indivíduos que não pertencem ao público-alvo, o que é chamado de **Erro Tipo II ou Erro de Inclusão**. Já os *custos* são os fatores que podem apontar para o melhor desenho de um programa mediante o peso de seus 3 elementos de análise: **os custos administrativos**, referentes aos problemas de ordem burocrática no âmbito institucional e que irão variar de acordo com os níveis do “mecanismo de seleção escolhido, [...] de informação existente, a capacidade institucional do administrador do benefício, além dos custos com pessoal e equipamento utilizados no processo de seleção (GROSH, *op. cit.*)” (MELLO, 2004, p.12); **os custos de incentivos**, que dizem respeito ao comportamento dos beneficiários e dos não-beneficiários de um programa, assim como as alterações produzidas por eles no seu âmbito e seus resultados efetivos na produção “de custos e benefícios adicionais não previstos inicialmente” (MELLO, 2004, p.14); e, por fim, os **custos políticos**, relacionados à falta de apoio político aos programas e políticas públicas que *desembocam* numa redução dos recursos que poderiam ser ampliados.

Os **métodos** de focalização em uma política pública dizem respeito ao “conjunto de critérios, regras e outros elementos que definem a elegibilidade dos beneficiários” (CONNING; KEVANE, 2000 *apud* MELLO, 2004, p.16). Respondem também pela escolha da abordagem que “determinará os custos do programa, sua eficácia e também o grau de vazamento do mesmo” (MELLO, 2004, p.17), e que possivelmente não serão usados separada ou isoladamente um do outro, pois “a escolha deverá ser baseada no nível de informação existente, na capacidade administrativa das instituições responsáveis, na distribuição geográfica da pobreza, entre outros fatores” (MELLO, 2004, p.17). Desdobrando esses métodos, separamos os seus três elementos para serem analisados:

- Avaliação individual/domiciliar: “é o método utilizado quando a elegibilidade para um programa é determinada de forma individualizada para cada pretendente ao benefício” (MELLO, 2004, p.17);
- Focalização por categorias ou focalização por grupos: “envolve o uso de categorias usualmente correlacionadas com a pobreza, que sejam difíceis de manipular e facilmente observáveis como critérios de elegibilidade.” (MELLO, 2004, p.18); e
- Auto-seleção: é quando os custos privados de participação em um determinado programa são diferentes para pobres e ricos, impondo um custo mais elevado para os pobres, pois se trata de um tipo de método que oferece custos administrativos “bastante baixos e é uma abordagem interessante em períodos de crise, pois se ajusta automaticamente (ao contrário dos outros métodos, que usam indicadores rígidos)” (MELLO, 2004, p.19).

Por sua vez, os **mecanismos** são utilizados para denominar elementos mais amplos do desenho do programa, incluindo a questão da escolha dos agentes intermediários e o desenho organizacional. Para muitos autores, no caso da focalização, mecanismos e métodos são sinônimos, e, no final das contas, objetivam o mesmo fim: a equalização do acesso à população pobre.

Mas e os critérios de elegibilidade? O que eles significam? Até que ponto eles dependem dos métodos de focalização? Apesar de responder às condições de um respectivo beneficiário se eleger a uma política ou programa, isto é, de estar em dia com as exigências que tais políticas dele necessitam como critério para sua inserção, poucos foram os trabalhos

encontrados (principalmente em língua portuguesa – do Brasil) que explicitam melhor esse termo. Para Mello (2004), os critérios para *eleger* determinado público-alvo dependem diretamente das formas e métodos de sua focalização, perspectiva compartilhada por Faria, Silva e Feijó (2007). O que nos leva a acreditar numa *dependência* dos critérios de elegibilidade em relação aos métodos de focalização é o simples fato de que para se desenvolver critérios para a eleição de beneficiários em um programa ou política pública, é necessário já ter este público-alvo focado, direcionado, escolhido, para então ser processada a escolha destes mediante as necessidades de inserção exigidas. Reparem a seguinte citação:

Um dos principais argumentos em favor da focalização nas políticas de combate à pobreza está relacionado à eficiência dos gastos sociais, ou seja, quanto mais preciso for o método utilizado para alcançar os pobres, menor será o desperdício e menores os custos envolvidos em alcançar o objetivo desejado. Uma forma simples de explicar a motivação principal para a utilização da focalização como ferramenta de alívio à pobreza é admitir, em primeiro momento, discriminar exatamente quem é pobre e quem não é pobre. (FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007, p. 260).

Não há como discriminar pobres de não pobres ou quem tem ou não o perfil para se *eleger* a uma política ou programa se os métodos e as técnicas que irão focalizar tal público não estiverem em consonância com os desígnios de atender a pobres ou não pobres. Embora pareça confusa, esta colocação se refere aos direcionamentos políticos que os técnicos irão seguir para focar um determinado público-alvo e desenvolver critérios que estejam de acordo com sua capacidade de inserção, monitorando os *vazamentos* e os *custos* que serão maiores ou menores conforme o nível de *eficiência* na sua absorção. A nosso ver, é esta a característica que envolve um estágio de dependência dos critérios de elegibilidade face aos métodos de focalização: a necessidade de estabelecer o perfil de quem vai *entrar* para se determinar a operacionalização de tal *inserção*.

Dessa forma, a partir do desdobramento destes conceitos, faremos uma leitura de seus postulados à luz das políticas de financiamento habitacional, no intuito de demonstrar como estas características permearam políticas e programas já analisados e se tornaram elementos do arcabouço normativo das instituições que estruturaram sua *trajetória*.

3.2.2 Adaptando as diretrizes teóricas ao caso brasileiro: a busca pela verificação de tal hipótese

Levando em consideração a revisão feita no subitem 2.1 do capítulo anterior, o objetivo deste subitem que encerra esta análise é fazer uma comparação da descrição das políticas de financiamento habitacional no Brasil sob a ótica dos postulados teóricos da Focalização Restritiva, utilizando os três elementos que constituem seu arcabouço: 1º) seus critérios; 2º) seus custos; e 3º) seus métodos (fazendo um paralelo com seus mecanismos).

Começando primeiramente pelos critérios, se nos basearmos no senso comum, a *eficiência* será o primeiro elemento a entrar em *xeque*. Entretanto, como estamos munidos de dados e informações que objetivam comprovar as hipóteses aqui dirigidas à trajetória destas políticas, o resultado também terá muito pouca contestação. Como dito anteriormente, o critério da *eficiência* corresponde à inserção correta do público-alvo de uma determinada política em seu âmbito de assistência, lembrando que quanto menos pessoas deste público forem excluídas, mais eficiente é a política ou programa. Contudo, os dados aqui disponibilizados demonstraram o contrário desta lógica, ou seja, que uma gama considerável de pessoas ficou à margem do financiamento habitacional, o que, por sua vez, enfatizou a continuação deste erro, principalmente em relação àqueles (as) com renda até 3 SM, como observado por Ribeiro e Azevedo (1996).²⁵ Porém, os dados apresentados pelo Ministério das Cidades, assim como os estudos de Valença (1999; 2000) e as informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro sobre o aumento nos primeiros seis anos do século XXI do déficit habitacional para esta faixa de renda (FJP, 2006) demonstram a *ineficiência* da política em estudo e identificam a trajetória existente no critério de *eficiência*, isto é, os Erros Tipo I ou de Exclusão, em que há “probabilidade de excluir-se indivíduos que deveriam ser incluídos” (MELLO, 2004, p.10), corroborando ainda a perspectiva de que esta trajetória das políticas de financiamento habitacional se estruturou no arcabouço institucional brasileiro, desenvolvendo-se quase como uma gramática política. (NUNES, 2003).

O segundo quesito, os *vazamentos*, se tornou aqui um critério delicado de ser analisado. Em se tratando de quem foi incluído de forma que não pertencesse a um respectivo público-alvo, precisa-se levar em conta que, como a política de financiamento foi de caráter universal, todas as pessoas que *concorreram* ao financiamento e foram contempladas

²⁵ Embora não existam análises mais detalhadas a respeito da parcela da população que ficou à margem da provisão habitacional mediante suas respectivas faixas de renda, principalmente do período populista de Getúlio até Jango.

mediante os critérios de cada política ou programa, aparentemente não se encontravam em estado irregular para adquirir tal benefício. Mas qual foi o problema neste caso? A questão foi que os critérios de focalização, entendidos aqui como estrutura normativa desta trajetória, não tiveram por parte do poder público um suporte econômico necessário para ampliar a margem de recursos ofertados no campo do financiamento habitacional. Assim, a dimensão dos programas e das políticas restringiu-se a uma determinada faixa de renda, e, conseqüentemente, foram elaborados para tal faixa de renda **critérios de elegibilidade** que diziam respeito apenas a ela. Assim, a nosso ver, os *vazamentos* nas políticas de financiamento habitacional aconteceram devido à universalização proposta pelo poder público neste campo e pela falta de alternativas econômicas e políticas para incluir quem ficou de fora, o que, por sua vez, evidenciou o aumento dos Erros Tipo II, ou Erros de Inclusão, entrando, de certa forma, como um dos *custos políticos* deste processo, que será mais bem abordado adiante.

Em relação ao terceiro elemento desta análise, o custo destas políticas, o primeiro elemento abordado serão os *custos administrativos*. A primeira crítica que se refere a ele diz respeito a seus **mecanismos de seleção escolhidos**, que, desde o início desta investigação, não foram encontrados nos desenhos institucionais ou mesmo nos relatos dos autores citados, o que nos alimenta a impressão do que foi defendido no subitem anterior: que tal seleção foi gerada a partir da necessidade de focalizar um perfil socioeconômico que pudesse garantir o retorno do capital investido por meio de sua condição de adimplência. Da mesma forma, **o nível de informação existente sobre os beneficiários** é citado apenas nos dados que dizem respeito à sua faixa de renda, o que nos deixa imaginando qual seria, além da faixa salarial, os outros critérios e fontes adotadas para a obtenção de informações a respeito dos proponentes. Todavia, é a respeito da **capacidade institucional do administrador do benefício** que nos desdobraremos com maior veemência (MELLO, 2004). Já dissertamos sobre as perspectivas de Arretche (1996) a respeito da fragmentação institucional brasileira em todos os campos concernentes ao atendimento da demanda pública. Na área habitacional não foi diferente, contando-se com o IAP, FCP, CODESCO, SERFHA, IBH ²⁶, BNH, COHAB e atualmente a CEF. De 1937 a 2009, setenta e dois anos se passaram de *costuras e remendos* institucionais que efetivamente não deram conta de sanar ou mesmo atender com eficiência à população brasileira. Assim, a preocupação deste contexto não é somente com a fragmentação institucional, mas com seu resultado: uma variedade de instituições regidas por um sistema

²⁶ Sigla para designar o Instituto Brasileiro de Habitação, criado por Jânio Quadros, parte do Plano de Assistência Habitacional. (GRANEMMAN, 2001).

que proporcionou uma lenta cadência no que se refere aos níveis de financiamento à promoção pública de habitações. As constantes montagens e desmontagens destas instituições auxiliaram na desorganização quanto à formulação e à implementação de uma política capaz de reorganizar a produção habitacional no país (ARRETCHE, 1996). Dessa forma, fica a impressão de que os *custos administrativos* tenham sido preponderantes nesta desorganização institucional, que, além de tudo, teve nos direcionamentos econômicos e políticos o suporte para tal performance.

De qualquer forma, os *custos administrativos* não agiram sozinhos neste âmbito, há que serem relevados os *custos de incentivo* e os *custos políticos*. Identificar os *custos de incentivo* nas políticas de financiamento habitacional não é uma tarefa tão simples, pois estes custos respondem ao comportamento dos beneficiários e dos não-beneficiários e às alterações produzidas por eles no âmbito de um programa ou política pública, assim como seus resultados efetivos na produção “de custos e benefícios adicionais não previstos inicialmente” (MELLO, 2004, p.14). Pensando nesta variável, o que podemos citar como evento que agregou os *custos de incentivos* no âmbito da política de financiamento habitacional refere-se às correções monetárias ²⁷ e outros mecanismos que proporcionaram mais custos do que benefícios. Entretanto, como incentivos que geraram benefícios, podemos citar os empreendimentos do BNH que, a partir de 1975, foram criados como uma linha de crédito que se pautava nos mutirões de autoconstrução, e que também de pouco adiantou, como observou Azevedo (1996) no capítulo anterior, página 36. Já os *custos políticos*, que se relacionam à falta de apoio político aos programas e políticas públicas e que podem resultar numa redução dos recursos aplicados, o caso brasileiro – assim como descrevemos anteriormente comentando a respeito da pobreza e da desigualdade – mereciam outro trabalho. A falta de apoio político aos programas e ao sistema de financiamento habitacional já é citada por Granemann (2001) desde a FCP. Esta falta de apoio político é também uma das referências tanto da *trajetória* das políticas de financiamento como também um dos seus principais custos, podendo ser traduzida na fragmentação destas instituições e na elaboração dos critérios de elegibilidade, aqui entendidos como as diretrizes que, conduzidas por uma *focalização baseada nos direcionamentos econômicos*, produziram critérios que inseriram um respectivo público-alvo nessas mesmas diretrizes e deixaram de fora outros proponentes, aumentando os *vazamentos*.

²⁷ Principalmente nos empreendimentos de interesse social. (SILVA E SILVA, 1989).

Ao analisarmos os **métodos** de focalização empregados e os seus componentes, pergunta-se: teria havido critérios neste processo? Sim, houve. Quanto à *avaliação individual/domiciliar*, ela corresponde à elegibilidade individualizada para o pretendente do benefício, ou seja, o sistema financeiro é acima de tudo um sistema de competição individual, e se o beneficiário *encarnar* esta diretriz ele irá conduzir a sua inserção de forma individual e não coletiva. Interessado apenas na sua condição legal e não se importando com quem fica de fora, para os padrões capitalistas, esse parece ser o método ideal. Já a *auto-seleção*, corresponde aos custos privados de participação diferenciados para ricos e pobres, e que acaba impondo aos pobres custos mais elevados. O que dizer deste método dentro do histórico destas políticas? Embora tenha sido propagado como políticas de caráter universal, o financiamento habitacional no Brasil tomou rumos focalizados no seu íterim administrativo, e assim, para que institucionalmente os critérios de elegibilidade confirmassem este público focado, era necessário o aumento dos custos dos programas. Mas de onde vem esse aumento de custo que auto-selecionou os beneficiários? Primeiro, nos próprios direcionamentos tomados pelos desenhos institucionais, como por exemplo, na elaboração dos critérios excludentes das políticas de Jânio Quadros, dependendo estes critérios de acesso à casa própria do “tempo de residência na cidade, **estabilidade no emprego e capacidade de trabalho.**”²⁸ (GRANEMANN, 2001, p.58). A nosso ver, diretrizes como essas demonstram a sobreposição da auto-seleção sobre qualquer outro método ou critério de escolha do público-alvo. Embora esse método já selecione o público com *capacidade* para concorrer ao financiamento, apesar de os custos administrativos serem baixos por inserir uma faixa de renda que pouco incidirá em problemas burocráticos ou administrativos, seu impacto em relação aos custos administrativos se tornam maiores analisando o contexto como um todo. Isto porque, ao deixarem de ter custos administrativos altos para aqueles cujo perfil se encaixa neste método, esses mesmos custos retornarão numa escala macro que se refere ao atendimento das instituições à população como um todo. Além do mais, a *auto-seleção* potencializa os *vazamentos*, pois, no caso das políticas de financiamento habitacional, confirmou em demasia a inclusão de um determinado público-alvo em detrimento de outro com níveis de carência mais acentuados.

Por fim, quanto aos *mecanismos*, já que na literatura utilizada eles são considerados sinônimos dos métodos, tendo como objetivo uma melhor *equalização do acesso à população pobre*, os dados já apresentados demonstram a sua ineficiência. Os mecanismos conferem a

²⁸ Grifo nosso.

uma determinada intervenção pública a escolha dos agentes intermediários e do seu desenho organizacional, entretanto, ao direcionar esta análise à trajetória das políticas de financiamento habitacional, percebe-se que os agentes intermediários ²⁹ apenas conduziam os mecanismos de operacionalização destas políticas de acordo com os desígnios do governo federal. Assim, o desenho organizacional das intervenções neste campo acompanhou para a sua operacionalidade os métodos já discutidos, reproduzindo apenas no plano institucional as diretrizes centralizadoras e excludentes de tais métodos, não inovando estes desenhos organizacionais (leia-se institucionais) e reproduzindo os ditames vigentes. A conseqüência deste direcionamento se reflete nas políticas dos anos 80 e 90, que apenas mudaram seus desenhos conforme as crises pelas quais passavam o país e suas instituições, continuando a reproduzir esse arcabouço excludente ao não oferecer uma *focalização por categorias ou grupos* que mais necessitavam deste auxílio ao financiamento.

²⁹ As instituições e as associações de crédito, tanto públicas como privadas.

4 O ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

Este capítulo debate os mecanismos que dificultam o acesso ao financiamento do Programa Crédito Solidário (PCS) pelo seu público-alvo, denominado aqui como **entrave burocrático e institucional**. A nosso ver, este *entrave*, assim como as suas consequências no plano institucional, está associado tanto às características da *trajetória histórico-dependente* das políticas de financiamento habitacional, quanto a uma possível tentativa de alterá-la a partir das análises do *path dependence*. Em relação à *trajetória* das políticas de financiamento, constatou-se no PCS uma *fragmentação institucional* entre a instituição que elaborou os critérios de elegibilidade e a que focalizou seu público alvo; além do mais, a *necessidade de retorno do capital investido* ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), fundo provedor dos recursos do PCS, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), apresentou diretrizes incompatíveis com a realidade socioeconômica dos beneficiários focalizados, reforçando esta perspectiva. Quanto aos aspectos do *path dependence*, o primeiro refere-se ao fato de que o PCS traz, mesmo contra a vontade dos seus *policy makers* e dos seus beneficiários, as *estruturas normativas* de uma “trajetória dependente”, representadas pelo *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade; já o segundo, refere-se à tentativa de mudar esta *trajetória* a partir da construção de arranjos institucionais entre a sociedade civil organizada e o Poder Público nas *estruturas normativas* do PCS para a solução parcial destas dificuldades.

Iniciaremos esta análise pelo esclarecimento das diretrizes operacionais do programa, para em seguida compreendermos o surgimento deste problema e de suas consequências. Para identificarmos esses fatores, utilizaremos entrevistas semiestruturadas (Apêndices A e B) realizadas durante os meses de setembro de 2008 e janeiro de 2009, além de uma consulta à documentação pertinente que será esclarecida na medida em que as análises avançarem. Dessa forma, os sete relatos se constituirão das seguintes siglas: Dirigente A e B, para os dois entrevistados da UEMP; Dirigente C e D, para os dois entrevistados da FAMEMG; Técnico E e F, para os técnicos da SMAHAB; e Técnico G para o entrevistado da CEF.

4.1 O Programa Crédito Solidário: origem e operacionalidade.

4.1.1 Origem

Em 2004, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do MC iniciou a elaboração de uma série de programas que focalizavam a população de baixa renda com rendimentos entre 0 e 5 salários mínimos (SM). Dentre esses programas “piloto”, surge o PCS, objetivando inverter a lógica de acesso aos recursos de financiamento no campo da moradia popular, mediante três características peculiares que nos chamam a atenção em relação aos antigos padrões de financiamento de políticas e programas passados. Primeiro, para adquirir o financiamento, o programa institui que todos os requerentes devem estar prioritariamente organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais (movimentos de luta pela moradia) para a construção, conclusão, reforma e/ou ampliação de unidade residencial urbana ou rural, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH (CEF, 2006). Esta situação tem uma implicação importante historicamente, pois é um programa de financiamento habitacional que dispõe recursos para membros de movimentos sociais, o que significa um avanço em relação à antiga luta dos movimentos pela inserção participativa de seus membros no âmbito de uma política pública. Segundo, o financiamento é exclusivo para pessoas físicas com renda familiar bruta até 3 SM, que, historicamente, foram excluídas de boa parte dos programas e políticas públicas (e privadas) por uma série de critérios já debatidos (AZEVEDO, 1996; AZEVEDO e ANDRADE, 1982; BOMFIM, 2007; BONDUKI, 2003; RIBEIRO e AZEVEDO, 1996)³⁰. Terceiro, o programa exige a participação dessas famílias na gestão dos recursos que o viabilizam, por meio de instâncias participativas e deliberativas que, em tese, fortaleceriam o protagonismo e a autonomia destes movimentos.

A principal característica do Programa Crédito Solidário é o fortalecimento das ações já desenvolvidas pelas associações ou cooperativas habitacionais na busca de soluções para as questões de moradia. Para gerir esse processo de partilhamento de poderes, o PCS conta com o Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), momento em que ocorre a organização dos beneficiários junto a um técnico (a) social e à direção das associações ou cooperativas.

³⁰ Conforme foi descrito na página 21 do Manual da CEF (Anexo A), 80% das moradias são destinadas a famílias com renda total de até 3 SM, sendo que os restantes 20%, os movimentos podem destiná-los a famílias com renda total de até 5 SM, em regiões metropolitanas e capitais estaduais; para as áreas rurais, os beneficiários com renda de até 5 SM somente poderão representar 10% do grupo.

Mediante o repasse de recursos do governo federal para o movimento social, inicia-se a implementação de um processo de autogestão desses recursos por meio de instâncias participativas, espaços que incluem a participação dos beneficiários e dos membros da diretoria do movimento e de representantes do poder público. Estes espaços, com o apoio de um (a) técnico (a) social ³¹, promovem a capacitação dos participantes na elaboração, implementação e execução de projetos comunitários, incentivando também sua participação e organização ao transformar estes espaços em locais de interlocução, diálogo e negociação entre adquirentes e poder público. Na literatura corrente, estes *locus* exemplificam a dinâmica das instituições e/ou espaços híbridos, isto é, um espaço onde ocorre “uma partilha renovada de decisões e poderes institucionais [...]” caracterizados por suas formas de articulação política que representam “uma nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos” (GAUDIN, 1999, p.10). (GAUDIN, 1999; AVRITZER; PEREIRA, 2005). A título de ilustração, segue como Anexo B, o modelo de PTTS elaborado pela FAMEMG, Federação das Associações dos Moradores de Minas Gerais, um dos movimentos contemplados pelo financiamento do programa em Belo Horizonte. Em seguida, como Anexo C, elaborou-se um organograma para ilustrar essas diretrizes.

Na capital mineira, o PCS contemplou no ano de 2005 seis movimentos de luta pela moradia com quatorze empreendimentos a serem construídos, representados no Anexo D.

4.1.2. Operacionalidade

Para melhor compreendermos o PCS e seu *desenho institucional*, recorreu-se ao seu Manual de 2004 (anexo A), redigido pela CEF para ser o primeiro material de consulta do programa e de toda a sua dimensão institucional. Utilizaremos, tanto para a descrição do programa quanto para a análise dos entraves que nele ocorreram, os capítulos I, II, III, IV e V deste Manual, concentrando-nos mais nos dois últimos, correspondentes às Condições Básicas e aos Procedimentos Operacionais do programa. Tentaremos trabalhar no desdobramento das principais diretrizes deste Manual, destacando os seguintes itens: os participantes e suas atribuições; o credenciamento, cadastramento e habilitação dos agentes financeiros; as condições básicas do programa e os procedimentos operacionais do PCS; empréstimo do

³¹ Técnicos com formação em sociologia, ou pedagogia, ou serviço social ou psicologia.

dinheiro antes da execução da obra; o Cronograma Físico-Financeiro; a Contrapartida dos Agentes fomentadores, neste caso, a PBH; os critérios para a seleção das famílias; os modelos de regime de construção; a origem dos recursos; e público-alvo; entre outros.

Como consta em seu Manual, o PCS objetiva o atendimento às necessidades habitacionais da população de baixa renda pelo do financiamento destas habitações para beneficiários finais organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006). As principais modalidades do programa consistem em auxiliar a aquisição de material de construção, a aquisição do terreno e a construção, a construção em terreno próprio, e a conclusão, ampliação e reforma da unidade habitacional. No caso de Belo Horizonte, como os terrenos foram doados pela prefeitura optou-se pelo modelo de aquisição de material de construção. Os movimentos sociais optaram por esta modalidade porque ela permite não apenas o financiamento de materiais de construção, como também o financiamento relativo à mão-de-obra técnica utilizada na elaboração do projeto dos conjuntos, feita por meio de parcerias e contratos formais com escritórios de engenharia e, no caso de Belo Horizonte, com os departamentos de arquitetura da PUC Minas e da UFMG. O Quadro 1 mostra as quatro características básicas do programa que dizem respeito a essas diretrizes.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|--|---|
| Quanto ao público-alvo do programa | Refere-se às pessoas ou famílias com renda bruta mensal entre três e cinco salários mínimos, sendo 80% dos empreendimentos destinados ao público de 3 SM e os demais 20% para aquele com renda até 5 SM. As únicas restrições colocadas a este público encontram-se nos itens 3.2 e 3.3 do Manual. |
| Quanto aos regimes de construção adotados pelo PCS. | Autoconstrução pelos próprios beneficiários; auto-ajuda ou mutirão; ou administração direta com a contratação de profissionais ou empresas para a execução do serviço. (CEF, 2006). Os itens 4.1.1 e 4.2 trazem duas observações: a primeira, se o regime escolhido for o de autoconstrução, ajuda mútua ou mutirão, deverá ser elaborado um regulamento para tal tarefa; a segunda enfatiza que a implementação do regime de construção deve garantir a redução dos custos da obra e dos serviços. |
| Quanto à origem dos recursos do programa | Provêm do FDS. O Manual, mais precisamente no item 5.2, relata a participação dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios com <i>aporte financeiro</i> para o programa, podendo prover “recursos financeiros ou bens de serviços economicamente mensuráveis necessários à composição do |

| | |
|---|---|
| | investimento a ser realizado” (BRASIL, 2006, p.22). ³² |
| Quanto à composição do investimento do PCS | Os valores máximos de financiamento, para enquadramento das propostas, levarão em consideração a modalidade operacional pretendida, o porte a localização do município no qual se inserem os Beneficiários Finais, bem como se as propostas são voltadas para áreas urbanas ou rurais, conforme indica a tabela no Anexo E. |

Quadro 1: Principais modalidades do PCS
Fonte: Dados reelaborados pelo autor, 2008

Assim, tendo os valores máximos de financiamento estipulados para o enquadramento, hierarquização e a seleção dos contemplados, necessita-se da “verificação preliminar da viabilidade de atendimento das propostas apresentadas no âmbito do Programa Crédito Solidário” (BRASIL, 2006, p.23) obedecendo aos critérios do subitem 8.4.1 do Manual da CEF (Anexo A, página 24).

Apresentados esses critérios, a próxima etapa é a análise das condições operacionais específicas (item 9, Capítulo IV) e suas nove variáveis, resumidas no Quadro 2.

| CRITÉRIO | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| 1. Valor do Financiamento | Baseado na capacidade de pagamento dos beneficiários finais, respeitado os limites de renda bruta, no valor máximo de financiamento por modalidade, no percentual da participação mínima dos beneficiários finais e no valor de avaliação do imóvel conforme a tabela da página 26 do Manual. |
| 2. Desembolso | Corresponde à parte estipulada para a liberação dos recursos do agente financeiro para os beneficiários a partir do prazo de carência da operação de crédito; de acordo com o cronograma físico-financeiro, por meio dos relatórios técnicos e de avaliação do acompanhamento das obras por parte do agente financeiro. |
| 3. Participação Mínima do Mutuário | Corresponde a 5% do valor de investimento. No caso de Belo Horizonte, este critério fez parte da contrapartida com a PBH, que auxiliou os beneficiários com o empréstimo de R\$ 5.000,00. |
| 4. Comprometimento Máximo de Renda | Estipulado em até 25% da renda familiar apurada. |
| 5. Prazo de Amortização | 240 (duzentos e quarenta meses). |
| 6. Juros | O Programa Crédito Solidário dispensa a cobrança de juros; |
| 7. Prestações de Amortização | São pagas e “reajustadas mensalmente pela mesma variação dos depósitos de poupança com aniversário |

³² Em Belo Horizonte, a PBH atuou como este Agente Fomentador do programa, concedendo não-somente o terreno público para a edificação dos conjuntos como também ofereceu na área de projetos seu corpo técnico para quaisquer necessidades neste campo. No plano financeiro, a PBH repassou o empréstimo inicial de R\$ 5.000,00 aos beneficiários dos movimentos contemplados, em contrapartida, exigiu que os atendidos pelo PCS fossem aquelas famílias cadastradas no Orçamento Participativo da Habitação (OPH) de 2001/2002.

| | |
|---------------------|---|
| | no dia 1º do mês.” (CEF, 2006, p.28). |
| 8. Garantias | A alienação fiduciária do imóvel objeto da operação; hipoteca em primeiro grau do imóvel objeto da operação; seguro de crédito; fundo de aval; fundo garantidor; aval solidário; e a caução de depósitos em moeda corrente junto à Instituição Bancária, no Brasil. |
| 9. Seguros | Deverá cobrir obrigatoriamente os quesitos relativos aos riscos de morte e invalidez permanente do beneficiário e danos da natureza. |

Quadro 2: Critérios de análise para as condições operacionais específicas do PCS

Fonte: Dados reelaborados pelo autor, 2008

Após todos esses critérios de exigibilidade e cumpridas todas as diretrizes das condições operacionais, o próximo passo do PCS são os procedimentos operacionais, momento em que o processo de implantação do programa ganha seus contornos mais nítidos mediante as fases que este processo percorre, que serão mais bem detalhadas no Quadro 3.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Processo de enquadramento, hierarquização e seleção das propostas. | É quando a CEF, por intermédio da SNH do Ministério das Cidades, executa o procedimento de enquadrar, hierarquizar e selecionar as propostas a partir de um calendário divulgado pela mesma secretaria, recebendo dos movimentos de luta pela moradia o ofício e formulário de consulta prévia. Para mais esclarecimentos desta fase, ver subitem 8.4.1 do Capítulo IV do Manual, página 24 (Anexo A). |
| Apresentação da proposta aprovada pelo gestor da aplicação ao agente financeiro. | Momento em que a SNH encaminha ao agente financeiro a relação com as propostas selecionadas para a assinatura do Termo de Seleção, indicando que a documentação deve conter as informações socioeconômicas dos beneficiários por meio da realização do plano de trabalho técnico social (PTTS). ³³ |

Quadro 3: Diretrizes das condições operacionais do PCS

Fonte: Dados reelaborados pelo autor, 2008

O passo seguinte diz respeito à proposta de financiamento pelo agente financeiro, que consiste na análise dos terrenos em que serão edificados os empreendimentos, nos aspectos da análise técnica de propostas, da análise econômico-financeira e da análise jurídica, explicitadas no Quadro 4.

³³ Para mais informações, ver a página 32 do Manual, subitem 3.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|--|--|
| Análise técnica da engenharia | Obedece a uma regra hermética e rigorosa do corpo técnico da CEF, orientado pelas diretrizes do Capítulo V do Manual, contidas no subitem 3.3.1, página 33; |
| Análise técnica social | Analisa os dados socioeconômicos das famílias cadastradas, assim como uma previsão de informações sobre o programa e das ações de mobilização e organização comunitária. |
| Análise econômico-financeira da proposta | Também avaliada pela CEF, ela é enfática quanto a seus parâmetros definidos, item 3.4.2, que se referem à “real situação econômico-financeira do beneficiário final para assumir o financiamento pretendido, de forma a assegurar o retorno dos recursos financiados”. (BRASIL, 2006, p.33); até porque, o “agente financeiro deve avaliar o grau de risco que envolve a operação de crédito referente ao empreendimento e ao mutuário.” ³⁴ (BRASIL, 2006, p.33). |
| Análise jurídica | Baseia-se na leitura da documentação apresentada pelos movimentos proponentes, contendo a documentação ou registro legal do movimento, a documentação do terreno e a documentação dos beneficiários finais (subitem 3.5, página 34). |

Quadro 4: Fases da análise sobre a proposta de financiamento pelo agente financeiro

Fonte: Dados reelaborados pelo autor, 2008

Aprovados esses quesitos, o agente financeiro apresenta a proposta de operação de crédito para o agente operador, e este formaliza a passagem dos recursos para o agente financeiro pela assinatura de um contrato de abertura de crédito, iniciando o processo de contratação descrito a seguir.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Análise da documentação final. | “definindo aqueles que têm condições de assumir o financiamento pretendido.” ³⁵ (BRASIL, 2006, p.34). |
| Contratação. | É quando o agente operador exige que estejam finalizadas as diretrizes que compõem o subitem 6.2 do Manual (página 35 do Anexo A). |
| Re-ratificação do contrato de empréstimo. | É a consolidação dos “recursos efetivamente utilizados e o prazo de retorno do empréstimo” (BRASIL, 2006, p.35), mais uma vez fica nítida a preocupação com o <i>retorno do empréstimo</i> . Ver Manual, Anexo A, página 35. |
| A liberação dos recursos do agente financeiro ao mutuário (beneficiários finais). | Consiste em duas fases: a liberação da primeira e das demais parcelas. A análise de ambas encontra-se no subitem 9.1.1 do Manual na página 38. |

Quadro 5: Proposta de operação de crédito para a assinatura do contrato

Fonte: Dados reelaborados pelo autor, 2008

O grau de exigibilidade destes itens é passível de um breve comentário. Por exemplo, quando as operações não completarem o prazo de carência, os recursos só poderão ser

³⁴ Grifo nosso.

³⁵ Grifo nosso.

liberados até dois dias depois do recebimento do recurso por parte do agente operador, “mediante a comprovação da efetiva execução de suas etapas físicas, respeitado os valores previstos no cronograma físico-financeiro do empreendimento”. (BRASIL, 2006, p.38). Esta parte do processo se dá logo no início, antes mesmo de começar o procedimento de edificação dos conjuntos escolhidos (autoconstrução, ajuda-mútua etc.). No entanto, ela exige que as primeiras etapas da execução física (baseadas no cronograma físico-financeiro) sejam cumpridas para a liberação dos recursos, caso contrário o repasse pode não sair, da mesma forma se não forem “efetivamente executados no período de referência do BM e do Trabalho Técnico Social” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p.38).

Caso este processo não seja cumprido, no início da implantação do programa ou mesmo no meio ou no fim, serão bloqueadas as parcelas do cronograma físico-financeiro. No entanto, existe uma possibilidade de negociação nestes casos. Observando o prazo de sessenta dias, os movimentos proponentes podem solucionar as pendências e negociar com o agente financeiro os recursos que faltam para a conclusão daquela etapa. Entretanto, “não são aceitos, para fins de desembolso, ajustes monetários, multas ou reajustes de faturas decorrentes de atraso de pagamento por parte do proponente” (BRASIL, 2004, p.38). O que isto quer dizer? Quer dizer que se os movimentos proponentes não cumprirem os prazos estipulados pela CEF e tiver o desembolso das parcelas bloqueado, eles terão que sanar este problema, demonstrando sua solução à CEF, independentemente dos recursos, métodos e arranjos que forem utilizados (desde que sejam legalmente aceitos, é claro); e, mesmo tendo os reajustes referentes aos materiais e ao preço da obra de uma forma em geral, o programa não cobre com o reembolso esses valores alterados durante o bloqueio das parcelas. O item 9.1.8 revigora estes dizeres: “em hipótese alguma são aceitas, para fins de desembolso com recursos do FDS, faturas referentes a reajustes/realinhamento de preços das obras/serviços e materiais/equipamentos” (BRASIL, 2004, p.39). O último item aqui analisado refere-se às alterações no contrato do agente financeiro com os beneficiários finais. A prorrogação do cronograma de desembolso diz respeito ao prazo de carência que pode ser utilizado se não ocorrer a conclusão das etapas dos empreendimentos nos prazos estabelecidos. Interpreta-se esta diretriz com certo receio, pois, caso os movimentos proponentes precisem utilizar este recurso, além da prorrogação limitada à metade do prazo original de carência, doze meses, eles terão seus prazos de amortização da sua moradia referente ao mesmo número de meses desta prorrogação, ou seja, dá-se com uma mão e tira-se com a outra.

4.2 Identificando a origem dos entraves no programa.

As questões referentes aos problemas que permearam o PCS se complementaram durante seu processo de implantação e acabaram potencializando os entraves que resultaram no seu atraso. Esses problemas, caracterizados por questões de ordem técnica, fundiárias e burocráticas, são denominados *entraves* porque resultaram na paralisação de várias fases do programa, *travando* muitas vezes o andamento do PCS devido ao conjunto de situações que cada problema originou. Embora não esperados e muito menos previstos pela equipe do Ministério das Cidades, ou mesmo pela SMAHAB e CEF, variaram em diferentes aspectos. Na verdade, bastou o início dos primeiros procedimentos para que os primeiros problemas e entraves surgissem. E é justamente o primeiro problema que iremos abordar.

Pensando na diversidade destas dificuldades e na conseqüente possibilidade de análise acerca da origem dos problemas, o objetivo neste momento é retratar estes entraves que ocorreram durante o processo de implantação do programa entre os anos de 2005, quando foram definidos os movimentos contemplados, até janeiro de 2009, quando foram encerradas a coleta e a análise destes dados. Dessa forma, para desenvolver uma análise que compreenda a dinâmica destes problemas ocorridos, bem como as suas origens, foram selecionados três tipos de entraves para serem analisados a partir de agora:

1. Aqueles entraves de ordem burocrática e institucional, que vieram à tona por meio do que estamos identificando como uma incompatibilidade entre os critérios de elegibilidade exigidos pelas diretrizes do FDS, em relação à real capacidade de adimplência dos beneficiários finais, operacionalizados pelas seguintes questões a serem analisadas: o *Sistema de Risco de Crédito* da CEF; a garantia do pagamento; os seguros; correção monetária; e a prestação.
2. Aqueles que dizem respeito ao panorama dos problemas e das questões de ordem fundiária; e
3. E aqueles de ordem técnica que se referem às obras (engenharia).

Estas variáveis compõem os pilares que resultaram nas dificuldades encontradas no PCS e no principal impasse gerado por esses entraves: *a demora na implantação do programa, que resultou no aumento dos valores do cronograma físico-financeiro de cada empreendimento, onerando assim os valores finais dos empreendimentos pelo aumento das prestações.* Dessa

forma, os grupos de entraves aqui classificados e apresentados na Figura 1, correspondem ao atraso do processo de implantação do PCS. Embora tenham sido identificados três entraves, abordaremos com maior ênfase aqueles de ordem **burocrática e institucional**, perpassando também pelos fundiários e de ordem técnica.

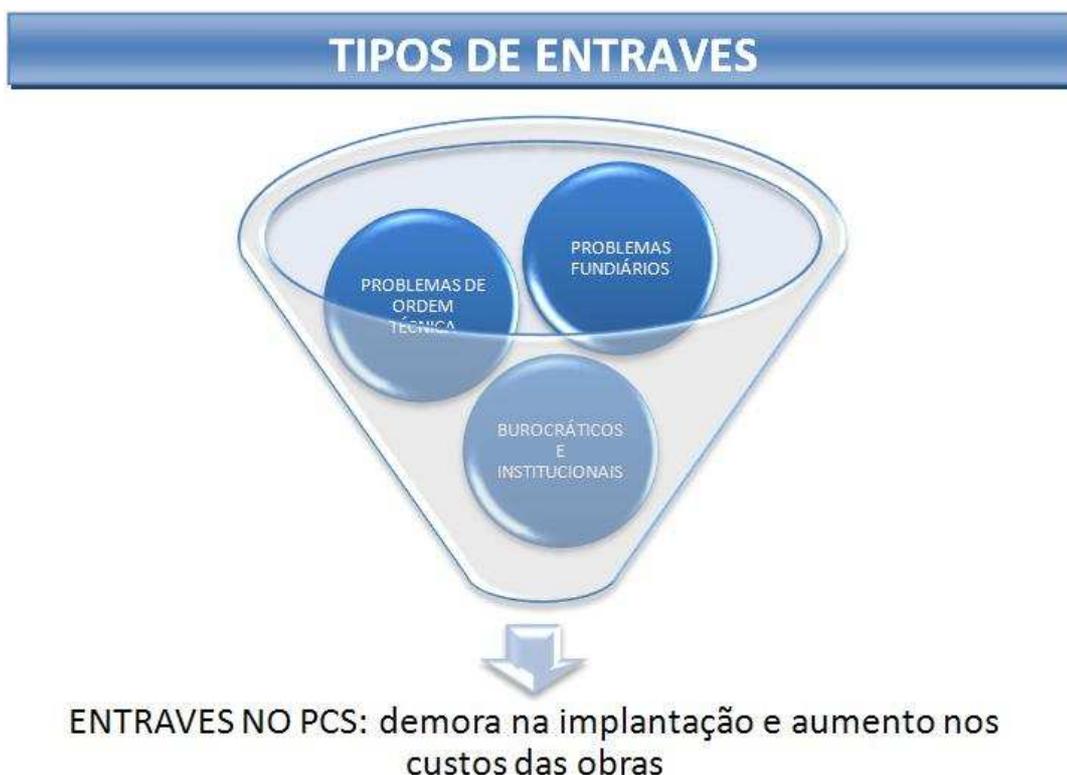


Figura 1: Tipos de Entraves no PCS
Fonte: Elaboração do autor, 2008

4.2.1. O panorama dos problemas e das questões de ordem fundiária.

Os problemas que envolvem as situações de ordem fundiária estão ligados às questões referentes aos terrenos e lotes em que os empreendimentos seriam e estão sendo construídos. Conforme apresentado no Anexo D, os 14 empreendimentos **selecionados** pela CEF para o processo de contratação do financiamento tiveram empecilhos jurídicos, técnicos e, principalmente, institucionais. Por exemplo, das 1.356 unidades habitacionais (U.H.) programadas em 2004, até setembro de 2008, apenas 839 tinham sido aprovadas, sendo que somente 284 U.H., até o ano de 2008, estão em processo de edificação. Por isso, o objetivo

aqui é apenas demonstrar alguns entraves fundiários e seus impactos no processo como um todo.

Para sintetizarmos esta análise, apresentaremos na Tabela 4 o nome dos conjuntos residenciais e a caracterização de cada um em relação aos problemas fundiários vivenciados em cada conjunto até a data da assinatura dos contratos.

Na opinião dos envolvidos, este entrave atrasou em muito o programa, pois como descreveu o Técnico G,

com os problemas dos lotes e terrenos, os movimentos foram obrigados a encontrar outros locais para a construção dos conjuntos, o que agravou mais a situação, pois o cadastro feito para aquele empreendimento precisou ser refeito por causa das especificidades do novo terreno, o que fez com que eles tivessem que esperar mais alguns meses para dar novamente entrada na documentação. (TÉCNICO G).

Para completar, no caso da FAMEMG, de acordo com a Dirigente C,

o primeiro problema foi o fato de que ao ficar pronto o projeto, descobrimos que na área do conjunto não tinha sido feito ainda os devidos estudos e relatórios de impacto ambiental. Daí, tivemos que contratar uma empresa para o serviço e retirar no orçamento o valor para pagar este estudo, mais um fato que para nós não foi esclarecido pelo poder público e que atrasou mais ainda o processo. (DIRIGENTE C).

Já na UEMP, o grande problema dos entraves de ordem fundiária refere-se aos conjuntos Mar Vermelho II, Quibebe e Juliana, cuja explicação se encontra na Tabela 4.

TABELA 4
Entraves e/ou problemas de ordem fundiária no PCS (2004 até setembro de 2008).

| 2004 | | | 2008 | | | | |
|------------------------|------------|--------------------|--------------------------|----------|--------------|--------------------------------|--|
| Conjuntos Residenciais | Regional | Nº U.H. - PROPOSTA | ENTIDADE (ETAPA PROJETO) | ENTIDADE | Situação | Data da Assinatura do Contrato | Entraves e/ou problemas de ordem fundiária |
| CASTELO I | Pampulha | 84 | UEMP | UEMP | Em andamento | 24/3/2006 | Não ocorreram ³⁶ |
| CASTELO II | Pampulha | 140 | UEMP | UEMP | Em andamento | 26/1/2007 | Não ocorreram |
| DIAMANTE | Venda Nova | 80 | ASCAPAZ | ASCAPAZ | Em andamento | 2/6/2006 | Não ocorreram |
| GR. DE FREITAS V | Leste | 200 | FAMEMG | FAMEMG | Em andamento | 15/1/2008 | Não ocorreram |
| GR. DE FREITAS VI-A | Leste | 92 | FAMEMG | FAMEMG | Em andamento | 25/1/2008 | Não ocorreram |
| GR. DE FREITAS VI-B | Leste | 108 | FAMEMG | FAMEMG | Parado | *** | Os beneficiários não conseguiram dar entrada na documentação |
| ITAIPU | Barreiro | 60 | ASPAMV | ASPAMV | Em andamento | 3/10/2006 | Não ocorreram |
| JULIANA I | Norte | 90 | UEMP | UEMP | Substituído | *** | O lote que seria utilizado foi recuperado pelo antigo dono na justiça. |
| MAR VERMELHO I | Venda Nova | 77 | ASCA | ASCA | Em andamento | 27/12/2006 | Não ocorreram |
| MAR VERMELHO II | Venda Nova | 103 | ASCA | ASCA | Substituído | *** | Sua área localizava-se dentro da área da nova sede administrativa do governo do estado, o mesmo, por sua vez, decidiu que iria doar uma nova área para a PBH, o que não se confirmou até hoje. |
| SANTA ROSA II | Pampulha | 50 | AMBSC | ASCA | Em andamento | 27/2/2008 | Não ocorreram |

³⁶ Nos empreendimentos onde **não ocorreram** os problemas de ordem fundiária, não significa que não houve outros tipos de problemas.

| | | | | | | | CONTINUAÇÃO |
|---------------------|-----------------|--------------|-------|-------|--------------|------------------------------|---|
| QUIBEBE | Nordeste | 208 | UEMP | UEMP | Substituído | *** | O lote que seria utilizado foi recuperado pelo antigo dono na justiça. |
| SANTA ROSA I | Pampulha | 56 | AMBSC | AMBSC | Em andamento | Contratado (sem data) | Não ocorreram |
| SÃO TOMAZ | Norte | 8 | AMBSC | AMBSC | Excluído | *** | Retirado do programa em 2005 mediante o baixo número de pessoas que seriam atendidas, 8 famílias. |
| TOTAL 2004 | | 1.356 | | | | | |
| TOTAL 2008 | | 839 | | | | | |
| DÉFICIT | | 517 | | | | | |

Fontes: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

Entretanto, nem tudo foi perdido com este entrave, os conjuntos Quibebe e Juliana continuaram com os seus beneficiários finais cadastrados e devidamente organizados para uma nova entrada com esta documentação nos órgãos correspondentes. Para não atrasar ainda mais um processo que deveria ter começado em 2004, aproveitando que no mesmo ano de 2006 a promulgação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS ³⁷, foi acordado junto à UEMP, à SMAHAB e ao Ministério das Cidades que estes dois conjuntos seriam atendidos pelo FNHIS, e não mais pelo PCS.

³⁷ Lei nº 11.124/06, composto com recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS),

4.2.2. As questões de ordem técnica

As questões de ordem técnica surgiram assim que foram assinados os primeiros contratos com a CEF, datados do ano de 2006 e correspondentes aos seguintes empreendimentos: Castelo I e II (UEMP), Diamante (ASCAPAZ – associação com fins habitacionais ligada à UEMP), Itaipu (UEMP) e Mar Vermelho I (ASCA, também ligado à UEMP).

Descreveremos aqui parte dos problemas que travaram o andamento das edificações da UEMP e da FAMEMG em Belo Horizonte, a partir dos problemas narrados pelos dirigentes dos movimentos. Assim, nós nos ateremos aos fatos narrados e acrescentaremos por meio dos Pareceres da CEF (Anexo F) a respeito de cada empreendimento, outros fatores no campo da engenharia que possam demonstrar como esses problemas auxiliaram no atraso das obras, identificando igualmente o aumento dos custos que oneraram o cronograma físico-financeiro ³⁸. O Quadro 6 enumera os problemas de ordem técnica ocorridos nos conjuntos.

| EMPREENDIMENTO | DESCRIÇÃO |
|-------------------|---|
| Castelo I | Questões referentes à fundação do edifício e ao valor do preço das estacas. De acordo com a UEMP, o solo do local onde está sendo construído o conjunto precisava ter sua fundação melhor estruturada, aumentando o número das estacas e, conseqüentemente, seu valor no cronograma físico-financeiro, demorando cerca de oitenta e um dias para resolver tal impasse. |
| Castelo II | Descoberta de uma galeria pluvial. |
| Diamante | A fundação também foi o problema encontrado no Conjunto Diamante, pois a resistência do solo era muito intensa no local. A solução foi aumentar o número de estacas e mudá-las de espessura. Com isso, vão-se mais um novo cronograma físico-financeiro e mais um relatório justificando esta paralisação e pedindo novo desembolso para este entrave que, por sua vez, demorou mais de um mês para ter resposta. |
| Itaipu | Diz respeito ao que os engenheiros chamam de <i>faixa de servidão</i> , isto é, um trecho por onde irá passar a rede de esgoto do conjunto. Como não foi observado durante a fase do projeto, o lote, pela dimensão do projeto, não continha espaço suficiente para passar a rede de esgoto dentro do lote. Assim, a solução encontrada foi comprar <i>um pedaço</i> do lote ao lado |

³⁸ Os Pareceres Técnicos da CEF nos foram repassados pela UEMP, entretanto, de forma desorganizada, faltando pareceres de outras obras, possibilitando assim mais informações de alguns empreendimentos em detrimento de outros.

| | |
|---------------------------------|---|
| | para passar a rede de esgoto, e este processo de negociação com o proprietário do terreno vizinho durou um mês. Quando a associação comprou o lote, depois de ter elaborado um novo cronograma físico-financeiro, ao registrar o lote que agora pertencia à área do Conjunto Itaipu, descobriu-se que o lote foi comprado em nome da PBH, e com isso, para a prefeitura fazer a doação da área e todos os outros trâmites levou mais quatro meses. |
| Mar Vermelho I | O principal entrave no andamento das obras deste conjunto refere-se também ao fato de ser uma área de encosta. No Parecer/Ofício nº 0329/2006 de 16 de março de 2006, os itens 1.4.13 sugerem a alteração da passagem do Bloco A e para que a divisa lateral do terreno seja alargada para permitir acesso de veículos no decorrer da obra, dentre outras necessidades. O item 1.2.14, sobre a construção de uma rampa para a interligação de níveis de altura distintos. Um dado interessante a respeito desse conjunto é que o projeto é uma iniciativa das Escolas de Arquitetura da PUC Minas e da UFMG, com financiamento (do projeto arquitetônico) por parte da FINEP ³⁹ para <i>tecnologias para a habitação popular</i> . |
| Mar Vermelho II | Embora estando dentro do polígono da futura sede do governo do estado de Minas Gerais e, não sendo aprovado desde então, o Conjunto Mar Vermelho II também teve seus problemas técnicos. O Parecer/Ofício nº 0330/2006, de 16 de março de 2006, oferece alguns exemplos do que foi sugerido para a obra, como a eliminação de áreas privativas (1.3.11), projetos de instalações hidráulicas, sanitárias, elétricas (1.5), entre outros. É interessante imaginar que, caso o movimento proponente, no seu projeto, tivesse incluído áreas privativas e gasto com isso, deveria retirá-las, o que sugere que o dinheiro investido para tanto foi perdido. |
| Granja de Freitas V e VI | O projeto de engenharia não foi aprovado, tendo que ser refeito, o que levou mais quatro meses. |

Quadro 6: Problemas de ordem técnica no PCS (UEMP e FAMEMG)

Fontes: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

4.2.3 Os entraves burocráticos e institucionais e a relação dos métodos de focalização e dos critérios de elegibilidade com o FDS

Os entraves burocráticos e institucionais referem-se à incompatibilidade entre os mecanismos operacionais do programa, isto é, às diretrizes inclusivas do seu método de focalização, e às exigências estipuladas pelas diretrizes do FDS para a concessão de crédito aos proponentes, ou seja, seus critérios de elegibilidade, operacionalizados pela CEF. Esta

³⁹ Financiadora de Estudos e Projetos.

questão, que será aqui descrita, foi confirmada nas entrevistas realizadas com representantes dos dois grandes movimentos contemplados pelo financiamento do PCS em Belo Horizonte, UEMP e FAMEMG, e os técnicos da SMAHAB e CEF, percebendo-se que a concepção em que foi embasado o Programa Crédito Solidário tem condições de se concretizar, entretanto, para que isso aconteça, é preciso reavaliar seu modelo de financiamento.

De acordo com as entidades, o problema constatado no PCS, hoje considerado seu entrave inicial refere-se ao seguinte fato: a CEF, agente financeiro, no início do programa reprovou boa parte do cadastro dos beneficiários finais dos movimentos pelo fato de a grande maioria não ter passado no seu *Sistema de Risco de Crédito (SRC)*, um software que indica a capacidade de adimplência do beneficiário a partir de uma série de critérios, como a renda bruta da família e/ou pessoa, a profissão, as despesas familiares (quanto e como gastam seu dinheiro) etc., além de constar de uma pesquisa no SERASA e no SPC.

Estes critérios, tão comumente usados pelos bancos comerciais, criaram uma incompatibilidade no que diz respeito à prioridade no *financiamento para famílias com renda até 3 SM*, questionado pelos entrevistados.

Como um programa que visa prover habitações para pessoas e famílias de baixa renda, organizadas em movimentos de luta pela moradia, não prevê que grande parte delas se encontra fora do mercado formal de trabalho e que terão dificuldades em conseguir um financiamento num banco comercial ou mesmo passar por um sistema como esse? (DIRIGENTE C).

Outro fator apontado se refere ao seguinte dilema: já que o financiamento de habitações para a população de baixa renda não condiz com um modelo de fundo perdido, “as instituições (CEF, MC, SMAHAB etc.) demoraram a criar uma solução que amortecesse o impacto dos inadimplentes e que pudesse mantê-los no processo” (DIRIGENTE B).

Esta dificuldade foi visível no PCS, sendo constatada durante o período de maior intensidade do seu Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), quando, após o cadastro dos beneficiários, foi constatada uma incompatibilidade entre o conjunto de elementos que compõem a renda desses beneficiários em relação aos critérios exigidos por seu fundo financiador. Assim como a grande maioria dos problemas, este fato que compõe o entrave *burocrático e institucional* diz respeito justamente à burocracia do FDS e da CEF que não eram compatíveis ou não foram planejadas face à realidade econômica dos beneficiários finais. Este problema causou uma situação que ficou marcada durante os anos de 2004, 2005 e 2006, pois, naquele momento, “os movimentos esperavam que seus beneficiários fossem aprovados para então dar prosseguimento às outras etapas.” (TÉCNICO F)

Entretanto, ao perceberem que esse *descompasso* começou a reprovar os beneficiários, os movimentos começaram a substituir aqueles que não foram aprovados. Tal situação gerou um enorme constrangimento aos reprovados, pois, durante anos, acompanharam e militaram nestes movimentos, resultando numa série de problemas internos aos movimentos. Um exemplo claro do que estamos falando é a análise comparativa deste problema e suas dimensões quanto à forma como foram tratadas nos movimentos: “a UEMP confirma que por mais difícil que tenha sido o fato de dispensar pessoas e famílias que já se encontrava neste processo, o movimento trocou-as por outras famílias que corresponderiam às expectativas da CEF.” (DIRIGENTE A).⁴⁰ Na FAMEMG, o movimento nunca esteve disposto a abrir mão das famílias que tiveram sua reprovação no cadastro da CEF, pelo fato

delas estarem a muito tempo nesse processo de luta pela moradia, e também porque elas são importantes quando chegar a fase de sua participação, pois na FAMEMG cada membro já sabe a função que irá exercer no processo participativo de construção dos conjuntos. (DIRIGENTE D).

Esta situação fez com que o processo da FAMEMG atrasasse mais do que o normal, sendo resolvido apenas no início de 2008, como se pode perceber na data da assinatura dos contratos, como indica a Tabela 4.

Este problema ainda é sentido nos dias de hoje, principalmente pela UEMP, isto porque, este foi o primeiro movimento a dar início às obras. Sua direção admite que a opção pela substituição dos membros que estavam juntos neste processo está sendo considerada por todos o grande desafio no processo de autogestão dos conjuntos. As outras famílias, assim como aquelas pela qual a direção da FAMEMG “brigou” por sua permanência no programa, faziam parte do que podemos chamar na linguagem corrente da ciência política, do *capital social* da UEMP. Este é um ponto em que os membros da UEMP enfatizaram, pois,

nos conjuntos que estão em fase de construção, Castelo I e II, o principal desafio que vem se constituindo é justamente a dificuldade de inserir as famílias convocadas para substituírem àquelas reprovadas no cadastro da CEF, pois, num momento em que o processo necessitava daquelas em que conhecimento sobre o programa já era suficientemente claro, elas já sabiam do que se tratava e já estavam preparadas não apenas para cooperar entre si, mas também já se conheciam e militavam juntas na UEMP. (DIRIGENTE A).

De acordo com o movimento, as novas famílias vêm, constantemente, entrando em desacordo com as outras, não entendem o processo participativo e acham que o fato de estarem aptas a

⁴⁰ Mesmo sabendo que foi acordado entre os movimentos e o poder público que os respectivos adquirentes deveriam ser pessoas realmente ligadas aos movimentos, que participassem de suas atividades fossem elas quais fossem com uma permanência mínima de dois anos junto ao grupo.

arcar com as prestações já é o suficiente. Aos poucos, com a pressão exercida pelos moradores que permaneceram e com a ajuda dos dirigentes do movimento, alguns novos adquirentes vão compreendendo a importância da dinâmica político-participativa que o programa institui e aderindo às suas diretrizes, mas com dificuldades.

Porém, tanto para a UEMP quanto para a FAMEMG, a grande questão se pauta nos aspectos relacionados à elaboração do PCS, pois não foram estabelecidos critérios próprios do programa para o financiamento, pelo contrário, eles já existiam, ou seja, seriam usados os padrões já existentes, fato que os movimentos sociais e os seus membros não imaginavam. Essa *falta de sincronismo* entre o que o fundo financiador exige e as condições em que se encontra o adquirente fazem parte de uma velha dicotomia existente no sistema de financiamento habitacional brasileiro: a necessidade da adimplência, um retrato de sua *trajetória*, que revela uma defasagem na operacionalização dos fundos de financiamento. Entretanto, culpar exclusivamente a CEF e seu SRC por essa incompatibilidade entre os interesses do desenho institucional do PCS, formulado pelo MC, com a real capacidade de adimplência dos beneficiários, seria um tanto quanto irresponsável, “pois a Caixa tem apenas como função organizar financeiramente o programa e seus beneficiários.” (TÉCNICO G).

Assim, o que se pretende a seguir é uma análise a respeito do FDS, que, como poderemos perceber, é de onde vêm tais exigências e critérios. Esta análise consiste em compreendermos as diretrizes do fundo para evidenciarmos o *descompasso* de suas exigências com a capacidade de adimplência dos beneficiários focalizados.

Encarado como um dos elementos centrais para a discussão dos entraves burocráticos e institucionais em torno do programa, o FDS foi criado pelo Decreto n.º 1.081, de 18 de março de 1994, (Anexo G), com a missão de buscar a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, por meio de financiamentos *de projetos de investimento de relevante interesse social*. De acordo com o Decreto 1.081/94, os recursos do FDS serão destinados a financiar projetos de investimento de interesse social, nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, desde que vinculados aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários (BRASIL, 2008). Neste decreto, no artigo 2º, encontra-se o significado de *projetos de relevante interesse sociais* para o FDS. (Anexo F, páginas 1 e 2).

Em torno do FDS e de sua burocracia, constitui-se o seu Conselho Curador, que, além de decretar as diretrizes e mecanismos institucionais para a gestão e operacionalização do Fundo, estabelece seu nível hierárquico, descrito no Capítulo III do Anexo F. Esta composição nos dá a impressão de ser o primeiro entrave em torno do FDS e que deu origem

aos demais entraves a serem analisados. Devemos este ponto de vista ao seguinte fato: das vinte e quatro instituições que possuem representantes no Conselho Curador do fundo, doze são oriundas de órgãos públicos e as outras doze derivam de entidades de classe. Até aí, muito democrático. A questão que se observa é que não se encontra no âmbito de gestão de um fundo exclusivo para a Habitação de Interesse Social (HIS) um representante dos movimentos ou das confederações de moradores sem casa. Mas isto tem uma explicação. O FDS, apesar de ter sido uma criação do Estado, em seu próprio Decreto, no Capítulo II, predispõe as normas acerca da composição dos seus recursos e prescreve no artigo 4º, II: “dez por cento em reserva de liquidez, sendo cinco por cento desses recursos em títulos públicos e cinco por cento em títulos de emissão da Caixa Econômica Federal (CEF)” (BRASIL, 2006). Isto quer dizer que, para a representação dos recursos do FDS, o governo federal fica apenas com dez por cento de sua reserva líquida, assim, presume-se que seja das mãos das entidades civis que saem os outros noventa por cento dos recursos do fundo.

Esta análise nos leva a concluir que o que estamos aqui analisando trata de um fundo institucionalizado no âmbito do Estado, mas com uma maioria de recursos oriundos de instituições não-governamentais, o que o torna em *stricto sensu* um fundo privado. Esta situação nos põe a pensar que os movimentos e confederações de sem-casas, não se inseriram até hoje no âmbito do Conselho Curador não pelo fato de representarem a população de baixa renda, pois isso, as centrais sindicais representam. O grande problema em torno desta questão é que ao contrário das centrais e outras entidades de classe que têm *caixa* para investir neste fundo, pois recebem contribuições de seus assistidos, as confederações e os movimentos de luta pela moradia representam uma parte da população que a própria condição de ser sem-casa demonstra a vulnerabilidade de renda de seus representados. Assim, a incapacidade dos movimentos de luta pela moradia em criar um sistema de contribuição de seus agregados devido aos níveis de incerteza e de subempregos que os sustentam, os tornam clientes do FDS, sem maiores incursões em seu arcabouço institucional.

Por meio das entrevistas, descobriu-se que consiste igualmente no âmbito financeiro e de recursos do FDS, “a designação de parte do lucro dos grandes bancos brasileiros.” (TÉCNICO G). Isto, por sua vez, garante ainda mais o peso das instituições privadas na gerência do fundo, pelo fato de que,

caso o FDS não seja acionado para o financiamento de projetos governamentais (e por se tratar de um fundo cujas taxas de crescimento ou decréscimo estão intimamente ligadas ao mercado financeiro) foi acertado junto ao poder público que os recursos depositados no FDS pelos bancos e outros contribuintes retornariam corrigidos aos mesmos no prazo de um ano. (TÉCNICO G).

A nosso ver, isto fez o FDS tornar-se um fundo de aplicação para os bancos comerciais, que depositavam suas contribuições e já contavam com seu ressarcimento corrigido monetariamente devido à ineficácia das instituições públicas em não dar rumos e direções práticas ao dinheiro.

No caso do Crédito Solidário, a sua TR (Taxa Referencial), que representa os níveis indexadores do mercado, corresponde a 0,2% ao mês, chegando a 3% ao ano, sendo considerada por muitos a menor taxa do mercado e a mais usada nos programas de financiamento de HIS. Aparentemente, os bancos e entidades poderiam investir em outros fundos com maiores rendimentos, no entanto, num mercado financeiro volátil, qualquer fundo de aplicação, por menor que seja sua taxa de crescimento, é um recurso financeiro para as entidades, e assim, qualquer lucro que este investimento retorne, já faz parte do montante de investimentos que tais entidades possuem no mercado financeiro. Dessa forma, o FDS foi durante os anos de sua criação um mecanismo para salvaguardar os investimentos de agências que obtiveram dele o recurso de parte de seus investimentos e lucros, corrigidos monetariamente pelo mercado e que serviam como uma “caderneta de poupança” a médio prazo, para os banqueiros e outros investidores.

Toda a tecnocracia que envolve as diretrizes do FDS diz respeito à sua manutenção e gestão. Entretanto, faltou aos dirigentes dos movimentos e às entidades públicas um maior esclarecimento dos elementos que compõem essas diretrizes para seu público alvo, ou seja, o esclarecimento didático acerca do arcabouço do FDS e de sua verdadeira função: atuar como uma linha de crédito. Por meio de uma entrevista com o Técnico G, da CEF, soube-se que durante uma capacitação dos beneficiários finais no ano de 2007 – depois da resolução destes problemas levantados e que serão analisados – ficou confirmado para os técnicos desta instituição que aquela experiência, se não tinha sido a primeira dos beneficiários, foi a que resolveu um maior número de suas dúvidas. De acordo com este técnico, nos anos de 2007 e 2008, os beneficiários ainda mantinham dúvidas que, segundo eles, nos levaram a compreender que houve um equívoco por parte dos beneficiários em relação a uma premissa básica do PCS, isto é, que o mesmo não é um programa de caráter imediatista, e sim, uma linha de crédito.

É aí que reside a grande questão: ao não tomarem conhecimento de que o programa é uma linha de crédito financiada por um fundo com a maioria de seus investidores oriundos do sistema privado, os beneficiários finais e os movimentos não interpretaram que por mais que este fundo fosse gerido por um banco público (CEF), contendo taxas com baixa elevação de mercado, ele tinha a obrigação de ressarcir o FDS. Por isso, a necessidade de uma

confirmação da capacidade de adimplência de seus requerentes deveria constituir um dos pilares da manutenção do FDS pelo pagamento das prestações. Assim, o que aconteceu foi uma desastrosa interpretação dos beneficiários e dos movimentos ao não entenderem que, mesmo tendo um desenho institucional inclusivo e participativo, só poderiam fazer parte do PCS aqueles que tivessem sua aprovação no SRC mediante sua capacidade de elegibilidade, por meio de uma vida equilibrada e sem dívidas junto a órgãos como o SPC e SERASA.

Dessa forma, o que se objetiva considerar a partir de então é que um dos motivos que levaram ao entrave burocrático e institucional foi a falta de critérios por parte do Ministério das Cidades em escolher dentre tantos outros fundos e meios de financiamento ou até mesmo dentre tantos outros mecanismos que poderiam ser criados, um fundo privado com fortes exigências de adimplência que não abrangeu as condições socioeconômicas dos membros dos movimentos de luta pela moradia, resultando na *incompatibilidade entre os critérios de adimplência e exigibilidade instituídos pelo FDS, com a real capacidade dos beneficiários finais em atender suas exigências, organizados a partir dos métodos de focalização instituídos pelo MC*. Isto é aqui interpretado como elemento que pode gerar outro entrave, pois a partir do momento em que o FDS estipula critérios para a inserção dos beneficiários finais no seu âmbito assistencial, o fundo acaba sobrepondo os critérios de elegibilidade em relação aos métodos de focalização do PCS. É aí que se inicia um *calvário* tanto para os movimentos e seus beneficiários quanto para o poder público, pois a incompatibilidade entre os critérios estipulados pelo FDS com as diretrizes do PCS, a nosso ver, confirma o *descompasso* entre os métodos e os critérios no âmbito do programa.

Entretanto, outros problemas ligados ao histórico da “trajetória dependente” das políticas de financiamento habitacional foram percebidos e colocados aqui em destaque como elementos que compõem este espectro de problemas do entrave burocrático e institucional. Inicialmente eles serão descritos no Quadro 7 para que em seguida possamos analisá-los com mais precisão.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| O Sistema de Risco de Crédito (SRC) | Software utilizado pela CEF para avaliar a capacidade de adimplência dos beneficiários finais através do cruzamento de variáveis como a renda bruta familiar, a profissão do beneficiário, as despesas familiares (quanto e como gastam seu dinheiro) etc.; além de constar uma pesquisa nas instituições como o SPC e o SERASA. A aprovação do cadastro dos beneficiários finais para a assinatura do contrato com a CEF depende do resultado analisado por este sistema. |
| Garantia do pagamento: a garantia real e o Fundo Garantidor (FG) | FG: Mecanismo criado pela CEF para atuar como uma espécie de seguro que garanta o retorno do dinheiro ao |

| | |
|-----------------------------|--|
| | FDS, composto de um acréscimo de 19,85% do valor do financiamento. Garantia real, ou seja, da alienação fiduciária ou da hipoteca como forma de penhorar o imóvel como garantia de seu pagamento. Em BH não ocorreu este fato, já que os terrenos em que se construíram os empreendimentos ainda pertencem à PBH e só passarão para os beneficiários finais após a construção dos apartamentos. |
| Os seguros | Existiam dois modelos de seguro no PCS: sobre morte e invalidez permanente e sobre danos físicos no imóvel, mais precisamente, desastres de origem natural (fenômenos da natureza). A grande contradição destes seguros, de acordo com os movimentos sociais, era que eles só garantiam o ressarcimento apenas daquele membro da família que entrou com sua renda para ser comprovada, além de que este seguro onerava igualmente as prestações das pessoas mais velhas, pois, segundo a lógica dos seguros, quanto mais velho o assegurado mais caro o valor cobrado. |
| A correção monetária | Apesar de o programa não cobrar taxa de juros, suas prestações sofrem variações mensais pela da correção monetária, por cuja taxa e condições já descritas, os beneficiários tinham que pagar encargos de correção monetária em suas prestações durante todo o processo de construção dos apartamentos. Detalhe: mesmo antes de o conjunto estar construído, o que se tornou um grande problema para os movimentos. |
| Prestação | Associação da soma da Amortização (Financiamento : prazo) + seguro + correção monetária. Um dos elementos que mais dificultaram economicamente a vida dos beneficiários, pois a prestação era cobrada mensalmente (como pode ser observado no Manual do PCS, pg. 28, item 9.2.7.1). |

Quadro 7: Problemas presentes no PCS relacionados à “trajetória histórico-dependente” das políticas de financiamento habitacional

Fontes: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

4.3 Um balanço do *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade no PCS: faces de uma “trajetória dependente”

Se encararmos os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade como *estruturas normativas* de uma “trajetória dependente”, o PCS nos dará elementos para debater essas perspectivas. Para tanto, é necessário que identifiquemos o resultado empírico deste *descompasso* para que a partir dele possamos nos guiar pela análise a ser empreendida sobre o resultado concreto de suas ações, e para isso, duas perguntas serão os marcos desta análise: Como surgiu (origem) este *descompasso* no âmbito do PCS? Qual o resultado concreto deste processo?

Em relação à primeira pergunta, este *descompasso* se configurou a partir de 2005, durante o final do PTTS, mais precisamente no momento em que os movimentos terminaram o processo de cadastramento dos futuros beneficiários. Ao dar entrada na CEF com tal documentação, os mesmos foram reprovados no SRC, gerando o primeiro atraso na implantação do programa. Atribuída a esta situação, encontra-se a discussão em torno do *retorno do capital investido*, pois, embora seja referência de um processo de focalização bem feito, como foi o caso do PCS ao incluir pessoas e famílias com rendas entre 3 e 5 SM, houve por parte das condições de financiamento instituídas pelo FDS e operacionalizadas pela CEF, um *desencontro* em relação à real capacidade de adimplência dos proponentes. O que deu origem ao *descompasso* entre métodos de focalização e critérios de elegibilidade no âmbito do programa. O Quadro 8 apresenta esta sequência, sua descrição e consequência institucional.

| ENTRAVE | DESCRIÇÃO | CONSEQUÊNCIAS |
|--|---|--|
| Sistema de Risco de Crédito (SRC) | Mecanismo que operacionalizou a aprovação e reprovação dos beneficiários mediante sua capacidade de adimplência. | Atraso do PTTS, isto porque os movimentos não poderiam dar prosseguimento às outras fases do programa, pois deveriam regularizar a situação daqueles que não foram aprovados pela CEF. |
| Retorno do Capital Aplicado | Assim como na “trajetória histórico-dependente”, o FDS e suas diretrizes exigem o retorno do capital aplicado. | Neste caso, a principal consequência deste processo é o que estamos identificando como uma sobreposição dos critérios de elegibilidade em relação aos métodos de focalização. |
| Atraso na implantação do PCS | Era necessário que cada conjunto habitacional a ser construído tivesse em princípio todos os seus beneficiários devidamente aprovados na CEF, “quando a liberação da primeira parcela aos beneficiários seria acompanhada da liberação do dinheiro que seria usado no início das obras”. (TÉCNICO G). | Atraso na liberação das parcelas aos movimentos e seus beneficiários. |
| Taxas | Seguro, correção monetária e prestações. | Aumento dos valores mediante o atraso na implantação do PCS. |

Quadro 8: Sequência do surgimento do *descompasso* entre métodos de focalização e critérios de elegibilidade no PCS

Fontes: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

Estes problemas burocráticos e institucionais só vieram cooperar com a demora na implantação do programa, pois ao começarem os entraves referentes à incompatibilidade entre as diretrizes do PCS e as exigências de adimplência do FDS, o movimento proponente precisou com urgência substituir aqueles (as) não-aptos (as) por pessoas que se encaixassem

no perfil socioeconômico preterido. Até resolver esta situação, os valores dos empreendimentos vão aumentando, e, a nosso ver, apresentam os *resultados concretos deste processo*, ou seja, a segunda pergunta. Ao ser originado por meio da reprovação dos beneficiários no SRC mediante as diretrizes do FDS que exigem o retorno do investimento *via* pagamento das prestações, o resultado deste *descompasso* responde às questões apresentadas no Quadro 9.

| ENTRAVE | DESCRIÇÃO | CONSEQUÊNCIAS |
|--|--|---|
| Liberação das parcelas | Este <i>descompasso</i> que proporcionou um número muito pequeno de beneficiários aprovados é explicado pelo Capítulo V do Manual, no item 9, no subitem 9.1.1 II. | As primeiras consequências deste entrave referem-se à demora da implantação do PCS, pois era preciso resolver estas pendências para dar entrada novamente na documentação e seguir as diretrizes estipuladas. Assim, essa demora levou ao aumento dos valores do cronograma físico-financeiro. |
| Aumento do cronograma físico-financeiro | Planilha que indica os gastos operacionais de cada empreendimento. Mediante o entrave que se refletiu na reprovação do cadastro dos membros dos movimentos, em alguns casos sendo substituídos por outros cujo perfil socioeconômico se <i>adaptasse</i> aos critérios, a demora deste processo se deu por causa dos longos prazos para a entrada da documentação. | Na medida em que o tempo passava e os movimentos continuavam recadastrando os beneficiários, os valores dos custos das obras, como os materiais de construção, por exemplo, iam sofrendo aumentos, mesmo que pequenos. Com a demora da assinatura do contrato para o início das obras, essas constantes repetições de <i>entradas</i> destes documentos cadastrais foram alongando o tempo desta fase, sendo necessária a elaboração de um novo cronograma físico-financeiro para cada empreendimento, o que no final revelou um aumento nos valores totais dos empreendimentos. (TÉCNICO F). |
| Má administração por parte dos movimentos proponentes | O atraso na liberação das parcelas do programa, que sucedeu o conseqüente aumento dos valores no cronograma físico-financeiro dos movimentos, resultou num endividamento maior dos beneficiários finais com o aumento das prestações. | De acordo com os entrevistados da FAMEMG, ao conseguirem resolver a situação deste descompasso, quando os movimentos receberam as primeiras parcelas, eles já estavam com o seu cronograma físico-financeiro alterado mediante a |

⁴¹ De acordo com o dirigente C, quando as primeiras parcelas saíram, começamos a cobrir despesas feitas antes mesmo da liberação destas parcelas, pois não poderíamos esperar sua liberação para pagar os técnicos sociais para fazerem o cadastro dos beneficiários e o escritório de engenharia e os profissionais que fizeram o projeto dos empreendimentos. (DIRIGENTE C). Outro fato ligado a esta situação refere-se ao impedimento da liberação das parcelas num prazo de sessenta a noventa dias. Por exemplo, se uma obra ficou com 1% para ser acabada e a próxima etapa tem 3% da obra para ser realizada, dessa forma, a liberação bloqueada, dois ou três meses depois, após um novo BM, será regulamentada e o movimento deverá cumprir os 4% estipulados pela CEF,

| | | |
|--|--|--|
| | | demora nos processos iniciais. ⁴¹ |
|--|--|--|

Quadro 9: Resultados do *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade no PCS

FONTES: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

Embora este entrave burocrático e institucional apresente elementos da “trajetória dependente” analisada, tais como a capacidade de adimplência como requisito para a concessão do financiamento e a necessidade do retorno do capital aplicado ao FDS a partir da operacionalização feita pela CEF, a principal relação deste contexto com a *trajetória* consiste no seguinte fato: as políticas e programas passados associavam os métodos e os critérios para a elaboração do seu desenho institucional das mesmas. No caso do PCS, ao invés desta associação houve o que identificamos como um *descompasso* entre a necessidade de retorno do capital aplicado, por parte do FDS, com o órgão que planejou o desenho institucional do programa, o MC. Este fato, que corroborou a fragmentação institucional entre MC, FDS e CEF na operacionalização destes critérios de elegibilidade, a nosso ver, confirma também esta *trajetória* mediante os custos administrativos e políticos gerados, assim como os erros Tipo I e II e a ineficácia no processo de implantação, que serão abordados a seguir, assim como o processo que se formou para a correção dos mesmos.

4.4 A busca da solução dos entraves pela via da participação: a construção dos arranjos institucionais e a sua operacionalização

Para compreender a institucionalidade político-administrativa no âmbito de uma política pública, é necessário entender as relações entre as instituições governamentais e não-governamentais que atuam junto a ela, enfatizando os *arranjos institucionais* que ambas desenvolvem na coordenação da política em exercício (FARAH, 2000; FREY, 2000; FAVARETO, 2008). Analisando esses processos político-administrativos, Frey (2000) denomina arranjos institucionais o resultado das negociações entre os atores políticos, a partir dos padrões de comportamento existentes e pretendidos pelas instituições políticas

supervisionados pela SMAHAB. Assim, os recursos, sem quaisquer alterações (conforme subitens 9.1.7 e 9.1.8), voltarão a ser repassados aos movimentos, entretanto, eles servirão tanto para o movimento cumprir aquele 1% que faltou quanto para cumprir os 3% exigidos, ou seja, um trabalho a mais que eles terão que executar com os valores do empréstimo não corrigidos. Este movimento cíclico é interpretado aqui pelo fluxograma do Anexo H.

envolvidas. Num contexto onde se aprofundam questões político-administrativas, Favareto (2008) nos oferece uma analogia próxima à de Frey, em que arranjos institucionais são um conjunto de instituições de uma determinada sociedade no desempenho de seu rumo, utilizando de acordos e contratos entre agentes específicos pelos quais eles irão cooperar ou competir numa dada situação (FAVARETO, 2008).

Assim, no escopo de uma política pública ou de algum programa, o termo *arranjos institucionais*, em poucas palavras, diz respeito às práticas entre agentes civis e governamentais que objetivam, por meio de uma ação dialógica e muitas vezes deliberativa, a articulação de propostas tangíveis na solução de problemas factíveis. Os arranjos institucionais respondem ainda pela constituição de “um novo processo de formulação e implementação de políticas públicas, [...] que envolvem a ruptura do modelo centrado em instituições ou agências isoladas [...]” (FARAH, 2001, p. 136).

Estas perspectivas proferidas têm um objetivo específico neste capítulo: construir um *nexo analítico* entre o entrave debatido e suas consequências, com os arranjos institucionais desenvolvidos para solucioná-lo. Dessa forma, embora a fragmentação institucional que observamos sobre o *descompasso* entre focalização e elegibilidade no âmbito do PCS constitua uma nova característica da *trajetória* destas políticas, de acordo com os postulados do *path dependence*, apenas os *arranjos institucionais* desenvolvidos junto às *estruturas normativas* das instituições que dirigem uma respectiva *trajetória* é que podem mudar o seu curso (NORTH, 1993; LEVI, 1997). Apesar dos custos e das inúmeras dificuldades que este processo possa acarretar, é apenas ele que dará a oportunidade de uma nova rota, levando em conta as novas escolhas a serem feitas para tal mudança de direção. Como veremos no próximo subitem, tanto este *descompasso* quanto os problemas pontuados na página 94 tiveram suas soluções encontradas nos arranjos entre os movimentos e os órgãos do poder público que institucionalizaram mudanças no arcabouço do PCS em nível nacional, facilitando assim o andamento do programa. Desta maneira, para desenvolvermos esta última análise destes arranjos institucionais, embora já tenhamos escrito em poucas linhas seu significado, metodologicamente utilizaremos as perspectivas de Favareto (2008) para analisar a sua composição no âmbito institucional do PCS. De acordo com o autor, existem quatro passos para a construção de arranjos institucionais.

| CARACTERÍSTICA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| A definição do foco em torno do qual se quer construir o arranjo | Nesta parte, o autor enfatiza o levantamento das causas que requerem tal articulação política, assim como propõe a elaboração de um diagnóstico que eleja os principais problemas a serem tratados. No caso do |

| | |
|--|---|
| | PCS, o foco é o <i>descompasso</i> entre os métodos de focalização (MC) e os critérios de elegibilidade (CEF) e as suas consequências. |
| Leitura do quadro institucional local | Trata da identificação dos agentes que atuam na situação em foco (CEF; SMAHAB; UEMP e FAMEMG) e da análise das habilidades e competências de que estas instituições dispõem no processo de articulação política. |
| O diálogo com/entre os agentes. | Em relação ao PCS, esse momento se deu durante os encontros entre os movimentos e o poder público, principalmente nas reuniões, plenárias e nas Conferências da Cidade, Municipal, Estadual e Nacional, promovidas pelo MC, em que foram tiradas as diretrizes e propostas advindas tanto dos movimentos quanto do poder público para a solução do entrave. |
| A operacionalização dos arranjos institucionais | Formas como os arranjos são conduzidos e institucionalizados após a definição do seu foco, da leitura do quadro institucional de que farão parte e dos ganhos ou custos envolvidos no diálogo com/entre os agentes. |

Quadro 10: Quatro passos para a construção de arranjos institucionais (FAVARETO, 2008)

Fonte: FAVARETO, 2008

4.4.1 Soluções e arranjos institucionais: semelhanças e/ou diferenças nos métodos utilizados em cada órgão e o seu grau de dificuldade e avanço

A definição do foco em torno do qual se quer construir o arranjo teve por consenso entre os movimentos e o poder público, os mecanismos do que estamos chamando de *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade: o Sistema de Risco de Crédito da CEF; os critérios para a garantia do pagamento, representados pela garantia real (alienação fiduciária ou hipoteca); os seguros que eram acrescidos nas prestações; a correção monetária que ocorria durante a construção dos empreendimentos e aumentavam também o valor das prestações; e as prestações acrescidas por estas taxas descritas, paga antes mesmo da construção do empreendimento. Estes focos, todos relacionados aos entraves burocrático e institucional, foram, dentre uma série de outras dificuldades neste âmbito, aqueles cujas características mais se referem à *trajetória* analisada.

O quesito referente à *leitura do quadro institucional local* aborda o que Favareto (2008) chamou de habilidades e competências de que as instituições dispõem no processo de articulação política. No caso dos dois movimentos analisados, embora os mesmos tivessem encontrado enorme dificuldade no trâmite burocrático do programa, ambos já tinham consolidados em seu ínterim práticas participativas, fazendo com que tanto a UEMP quanto a

FAMEMG desenvolvessem durante esses anos uma série de métodos próprios de organização, tanto no município quanto a nível estadual e nacional.

Entretanto, foram as instituições do poder público que tiveram que se adaptar a este novo contexto, pois, além de ser um programa participativo que exige a presença efetiva dos beneficiários, o PCS também exige das instituições públicas um diálogo participativo com os proponentes. Porém, mediante o histórico das duas instituições e a necessidade de ambas se adaptarem a esta nova conjuntura, as diferenças do grau de adaptação e de mudanças nas mesmas são percebidas nas palavras dos Dirigentes entrevistados. A Dirigente A e C concordam em muitas partes a respeito das duas instituições. Segundo a Dirigente A, a relação

na secretaria (SMAHAB), devido nossa participação na política habitacional do município, facilitou um pouco, a recepção foi... vamos dizer assim, um dever do município, porque eles já nos conheciam, conheciam a nossa causa, e também por causa do Orçamento Participativo da Habitação, onde já viemos há muito tempo articulando politicamente com a secretaria ⁴². (DIRIGENTE A).

As palavras da Dirigente C confirmam tal perspectiva:

Com a Secretaria de Habitação o trâmite foi muito bom, apesar de todos os problemas acontecidos, pois o Medeiros ⁴³ é um parceiro antigo dos movimentos em BH e Minas, o celular dele virou um canal direto para discutirmos os problemas que estavam ocorrendo. Além do mais, os técnicos e técnicas, e todos os gerentes da secretaria já conhecem o movimento e nós sabemos da responsabilidade que eles carregam. ⁴⁴ (DIRIGENTE C).

Já a relação com a CEF não ocorreu da mesma forma como na SMAHAB. De acordo com o Dirigente D, “a burocracia foi muito grande, e a recepção para resolvermos essa burocracia não foi das melhores” ⁴⁵ (DIRIGENTE D). Entretanto, a Dirigente A nos oferece um relato mais apurado, “na CEF, tivemos uma recepção bem institucional, com todas as burocracias possíveis, mas com que ficamos mais assustados, foi, na nossa opinião, um total despreparo para lidar com o movimento.” ⁴⁶ (DIRIGENTE A). Esta situação é confirmada pelo Técnico G:

A CEF teve que se adaptar a essa realidade, principalmente o nosso setor, a GIDUR ⁴⁷, pois trabalhávamos apenas com os recursos para intervenções urbanas de grande porte, como obras de saneamento básico ou mesmo construções pesadas como avenidas e rodovias. Dessa forma, lidávamos apenas com secretários, prefeitos e

⁴² Dados da entrevista.

⁴³ Referência a Carlos Henrique Medeiros, secretário da SMAHAB.

⁴⁴ Dados da entrevista.

⁴⁵ Dados da entrevista.

⁴⁶ Dados da entrevista.

⁴⁷ Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.

outras autoridades. A GIDUR, não era responsável pelo acompanhamento do financiamento habitacional, esta diretriz pertencia a outro setor. Assim, quando nos foi designado a função de dar suporte técnico aos beneficiários do Programa Crédito Solidário, não tínhamos o *know-how* para lidar com este público, com o jeito de ser de cada um e com as suas demandas. Por isso, tivemos que nos adaptar a esta nova situação.⁴⁸ (TÉCNICO G).

Apesar de tudo, esta adaptação rendeu frutos positivos, sendo criada para facilitar e melhorar o diálogo entre a CEF e os movimentos a Superintendência de Habitação de Interesse Social. Ainda de acordo com o Técnico G, este é um espaço de suma importância dentro da Caixa, pois, “mediante os primeiros problemas ocorridos, percebemos que a instituição precisava ter um local de referência tanto para nós, técnicos, quanto para eles, cidadãos e beneficiários”⁴⁹ (TÉCNICO H). Esta Superintendência, embora mereça destaque como elemento presente na fase de operacionalização dos arranjos institucionais, faz parte igualmente tanto da *competência* que um banco como a CEF requer no trato com os usuários de seus recursos, como também demonstra a *habilidade* da instituição em pensar saídas para as dificuldades institucionais por meio das soluções conjuntas com esses beneficiários. O Dirigente B ressalta esta empreitada: “A Superintendência não ajudou apenas ao movimento, mas também a própria Caixa, que se solidarizou mais com os problemas que estávamos passando”⁵⁰ (DIRIGENTE B).

Como saldo desta análise sobre esta *leitura do quadro institucional local*, ressalta-se que a grande relevância desta Superintendência é o fato de que ela se transformou – dentro do poder público – num espaço que funciona como um *lócus* facilitador do diálogo dos agentes e dos arranjos institucionais oriundos das articulações políticas entre eles (AVRITZER; PEREIRA, 2005). A esse respeito, o Técnico G ressalta que a Superintendência “é a representação da Caixa diretamente nas negociações e na capacitação técnica dos municípios do Estado e das entidades que a procurarem”⁵¹ (TÉCNICO G). O que se percebe com este direcionamento, mais uma vez, são as *competências* e as *habilidades* do poder público na solução dos problemas que envolvem a parceria entre Estado e sociedade civil, fortalecendo os arranjos instituídos que venham a surgir nestes *lócus*. Isto, por sua vez, dará mais força às ações institucionais que inserem os beneficiários de políticas e programas no seu âmbito de gestão, dando-lhes a oportunidade de exercer o direito à participação, e, em alguns casos, à deliberação.

⁴⁸ Dados da entrevista.

⁴⁹ Dados da entrevista.

⁵⁰ Dados da entrevista.

⁵¹ Dados da entrevista.

Mantendo o foco no entrave ocorrido e nos mecanismos que o desenvolveram, começaram entre os movimentos e as duas instituições as conversas e reuniões que objetivaram pensar as primeiras medidas a serem tomadas. É durante este processo que se inicia a construção dos arranjos institucionais, isto é, do seu terceiro passo: *o diálogo com/entre agentes*. Para a Técnica F, embora a SMAHAB não tenha criado um setor específico como a CEF, a relação com os movimentos, antes mesmo de sentarem para conversar “foi conturbada pela demanda que os mesmos traziam e que nós não sabíamos ainda como resolver”⁵² (TÉCNICO F). Neste primeiro momento, as instituições do poder público junto com os movimentos e seus beneficiários começaram “a levantar os problemas e identificar os seus mecanismos. Além do mais, era preciso saber onde começou o entrave para descobrir aonde poderíamos agir primeiro”⁵³ (TÉCNICO E).

Até os problemas serem resolvidos, os movimentos não desistiram de continuar dando entrada com os seus beneficiários no PCS, o que, por sua vez, só confirmou a necessidade dos problemas aqui pontuados serem logo identificados. Numa ação conjunta entre o MC, a CEF e a SMAHAB, já no ano de 2005 e 2006, este *descompasso* que aqui atribuímos às questões de ordem burocrática e institucional já faziam parte do foco em torno das mudanças necessárias. Contudo, era preciso envolver também os beneficiários, principalmente porque os dirigentes e a diretoria dos movimentos estavam à parte de tudo e para dar vazão e razão às diretrizes participativas do PCS, os beneficiários foram incluídos nas discussões pela dinâmica de cada movimento.

No caso da FAMEMG, segundo o Dirigente D,

a organização dos beneficiários se deu dentro dos sessenta e cinco núcleos que existem dentro de Belo Horizonte. Dentro destes núcleos foram discutidos durante esses anos de implantação do Crédito Solidário todos os problemas do programa, da parte burocrática à parte técnica.⁵⁴ (DIRIGENTE D).

Ainda, sobre a organização dos beneficiários da FAMEMG e a relação deste processo com a habilidade e competência dos mesmos, a Dirigente C completa:

Cada grupo tinha os seus filiados, desses filiados, nem todos faziam parte do Crédito Solidário, mas serviram como “exército de reserva”, pois a cada reprovação de um grupo de famílias ou pessoas, essas outras pessoas ou famílias entravam no lugar delas. E foi assim que as coisas caminharam. Nós, da FAMEMG, conseguimos juntar todas as famílias nos núcleos, e cada núcleo com o seu responsável discutia durante as reuniões que eram feitas em salão paroquial,

⁵² Dados da entrevista.

⁵³ Dados da entrevista.

⁵⁴ Dados da entrevista.

escolas, associações comunitárias etc. os problemas que estavam aparecendo. A lógica das reuniões era: pra cada problema, uma solução. Assim, o pessoal discutia problema por problema, anotava as sugestões de todos e registrava elas na ata da reunião. Cada grupo tirou no início destas discussões, dois representantes para trabalhar em duas comissões, a Comissão de Prestação de Contas, para acompanhar a diretoria da FAMEMG com as suas dívidas e *pepinos*, além de levar essas informações para os demais membros do grupo e deixar todo mundo sabendo de tudo que estava acontecendo. A segunda comissão era a Comissão de Obras, que respondia pelos problemas técnicos que já relatei.⁵⁵ (DIRIGENTE C).

Já na UEMP, o modelo de organização do movimento junto a seus beneficiários não foi muito diferente do processo narrado pelos dirigentes da FAMEMG, no entanto, ao invés de se reunirem por núcleos de sem-casa, reuniam-se aqueles escolhidos para serem os beneficiados em cada empreendimento. Assim, as reuniões aconteciam entre

os futuros beneficiários, pois era preciso colocá-los juntos e de frente com os problemas, e essa foi uma ótima oportunidade para reuni-los, pois no futuro terão que enfrentar os problemas de condomínio juntos, e nada como os primeiros desafios para que eles se conheçam e aprendam a trabalhar juntos.⁵⁶ (TÉCNICO B).

De acordo com a Dirigente A,

administramos o processo em parceria com os companheiros da entidade e com companheiros de outros estados, o que foi super importante, pois trocamos experiências e percebemos que não só em BH, mas em todo o Brasil estes e outros problemas estavam acontecendo. Mas, o que nos deixou mais felizes foi saber que existia também em outros estados a participação efetiva dos envolvidos no processo, né? As famílias beneficiárias não trabalharam só na UEMP.⁵⁷ (DIRIGENTE A).

Da mesma forma que a FAMEMG, a UEMP também possuía as duas comissões, que, por sinal, fazem parte de uma das diretrizes do programa para a participação dos beneficiários. De acordo com o Dirigente B, o trabalho realizado nessas comissões foi importante porque

além de termos nossas reuniões por empreendimento, aqueles que eram os representantes dos empreendimentos nas comissões levavam as idéias de cada local para as comissões, e assim, começamos a montar esse processo de idéias para compor os arranjos institucionais que você perguntou.⁵⁸ (TÉCNICO B).

⁵⁵ Dados da entrevista.

⁵⁶ Dados da entrevista.

⁵⁷ Dados da entrevista.

⁵⁸ Dados da entrevista.

Percebe-se que essas formas de organização compreendem uma organicidade típica dos movimentos de sem-casa e dos movimentos sociais de uma forma geral: núcleos ou centros de referência que agregam seus associados, em que são discutidos os problemas, ouvindo as opiniões a respeito deles, pensando e compartilhando entre eles suas possíveis soluções. Outra característica que nos chama a atenção é que apesar de fazerem separadamente as suas reuniões (UEMP e FAMEMG), seja em núcleos ou por empreendimentos, os seus representantes estavam sempre envolvidos não-somente nas reuniões destas comissões junto com suas diretorias, mas também representavam os beneficiários nas reuniões com o poder público. A partir do ano de 2005, intensificaram-se essas reuniões e os movimentos começaram a ter contato por meio de seminários estaduais e nacionais com a realidade vivenciada por outros movimentos no PCS e em outros programas. No entanto, essas experiências serviram muito mais para os representantes de núcleos e comissões do que para a diretoria da UEMP e da FAMEMG, pois estes representantes já sabiam da situação do programa em outras partes do país devido à sua articulação em nível nacional com as confederações de que ambas fazem parte.⁵⁹

Todavia, na medida em que as reuniões e as articulações políticas iam se consolidando e se fortalecendo no plano local e municipal, para a efetiva mudança do que precisava ser reformulado no desenho do PCS, os movimentos e o poder público teriam que alcançar outras instâncias. Para haver mudanças no desenho do programa, a instituição que deveria responder por este quesito seria o MC, mas o MC foi o responsável pelo desenho do PCS pela instituição dos seus *métodos de focalização*, e o problema aqui analisado refere-se ao descompasso com os *critérios de elegibilidade* instituídos pelo FDS e operacionalizados pela CEF. Dessa forma, a solução encontrada seria fazer as alterações no FDS ao ponto de elas resultarem numa maior flexibilidade para a operacionalização do programa na CEF.

Assim, para que as demandas e soluções encontradas pudessem ser levadas ao CCFDS e pudessem ser aprovadas e alteradas em forma de instrução normativa junto ao MC, era necessário oficializar um evento que contasse com a participação dos movimentos sociais e do poder público para que fossem apresentadas as correções necessárias, sendo votadas tais demandas e, se aprovadas, encaminhadas à instância superior. Dessa forma, o MC, ciente da necessidade de mudar alguns parâmetros do PCS, sugeriu aos movimentos e às instituições do poder público em todo o Brasil que levassem às *Conferências da Cidade*, municipal, estadual e nacional, as respectivas demandas. A Conferência da Cidade é um evento criado pelo MC

⁵⁹ No caso da FAMEMG, a entidade é ligada à Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); já a UEMP, é filiada à União Nacional Por Moradia Popular (UNMP).

com o objetivo de debater temas e diretrizes para nortear a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A primeira conferência foi realizada em Brasília no ano de 2003 e a segunda no ano de 2005. As conferências nacionais são precedidas das conferências municipais e estaduais. Em nível municipal, os participantes escolhem nos movimentos e/ou entidades de classe na qual pertencem os delegados que irão para a conferência estadual, e, conseqüentemente, tem-se a mesma dinâmica no âmbito estadual, até chegarem à conferência nacional.

Na medida em que tais demandas e diretrizes forem aprovadas nas conferências municipais e estaduais, ao chegarem à conferência nacional, a articulação partiria então da CEF e do MC junto ao CCFDS na tentativa de apresentar as mudanças sugeridas nas conferências. Por isso, a organização interna dos movimentos e do poder público por meio de reuniões, encontros e seminários no estado de Minas Gerais, foi de suma importância na elaboração de um documento que contivesse as alterações desejadas. No caso da 3ª Conferência Nacional das Cidades, realizada novembro de 2007, cujo tema era “Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social”, tanto a UEMP quanto a FAMEMG, após terem seus delegados e suas propostas aprovadas no âmbito municipal (setembro) e estadual (outubro), *amarraram* junto aos temas da conferência as propostas que seriam discutidas junto ao MC e ao CCFDS.⁶⁰

Mas um fato precisa ser relatado: essas sugestões antes de serem levadas para a conferência nacional já estavam *amarradas* nacionalmente entre as confederações de que a FAMEMG e a UEMP fazem parte. Em relação à FAMEMG, segundo a Dirigente C, eles conseguiram

contribuir inclusive com a organização do programa nacionalmente, porque foi depois das reuniões em BH e das conferências municipal e estadual em cada região do Brasil, que articulamos com as diretrizes que as confederações tomaram em nível nacional para a Conferência Nacional da Cidade, pois foi a partir dela que se mudou as normativas do programa e flexibilizou algumas coisas no programa.⁶¹ (DIRIGENTE C).

Aproveitando o tema e os subtemas da 3ª Conferência Nacional das Cidades, cujos encontros municipais e estaduais continham as mesmas diretrizes, a FAMEMG e a UEMP puderam entrar no quarto passo descrito por Favareto (2008): *a operacionalização dos arranjos institucionais*. Como dito no subitem anterior, os arranjos institucionais englobam

⁶⁰ Para mais informações sobre a 3ª Conferência, acessar www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/3a-conferencia-das-cidades/.

⁶¹ Dados da entrevista.

desde o foco do que se deseja tratar, passando pela análise institucional no plano local ao diálogo com/entre agentes, em que se constituem as dinâmicas que originam tais arranjos; e no caso dos arranjos que objetivaram sanar o problema do *descompasso* no PCS, as conferências podem ser compreendidas como o momento para operacionalizar tais propostas. Dessa forma, tendo o *foco* dos problemas já identificado pelo *quadro institucional local* existente, e por meio do *diálogo* empreendido entre as instituições durante três anos, durante a 3ª Conferência, os delegados mineiros apresentaram juntamente com outros delegados do país uma série de proposições referentes às mudanças que os mesmos preteriam tanto para o PCS quanto para a política habitacional como um todo. Estas mudanças estão relacionadas aos dois temas e aos cinco subtemas da conferência e se encontram no documento intitulado *Propostas Aprovadas na 3ª Conferência Nacional das Cidades* (Anexo I). Chamamos a atenção do leitor para os itens número 18, 20, 38, 75, 81, 95, 110 e 126, que dizem respeito diretamente à questão do financiamento habitacional e da flexibilização em torno dos critérios para o acesso ao crédito.

Entretanto, para serem realmente efetivadas, as mudanças em escala macro e aquelas referentes ao *descompasso* ocorrido no PCS precisavam ser discutidas pelo CCFDS e pelo MC. Mesmo não saindo nas propostas aprovadas na 3ª Conferência, onde apenas foram citadas as demandas para o campo da política habitacional, tais mudanças se efetivaram na Instrução Normativa (IN) n.º 14, de 25 de março de 2008 (Anexo J), ou seja, quatro meses após a conferência. Contudo, esta instrução normativa, de certa forma, veio tarde, pois, conforme a Tabela 4, os contratos dos primeiros empreendimentos foram assinados entre março de 2006 e janeiro de 2008, ou seja, no caso da UEMP e da FAMEMG os movimentos tiveram realmente que substituir os beneficiários reprovados nas antigas diretrizes por outros. Porém, mesmo tendo que substituir esses beneficiários, os movimentos continuaram “na luta” pela flexibilização do PCS para que num futuro próximo os proponentes e aqueles que não conseguiram se inserir no programa pudessem ter acesso facilitado ao mesmo. As palavras da Dirigente B endossam o *porquê* da continuação desta caminhada:

A insistência sistemática nas mudanças das regras, através de seminários regionais e das reuniões em Brasília com os Conselheiros Nacionais, junto com o Ministério das Cidades, era porque a luta tinha que continuar em busca da dignidade do ser humano. Estas reuniões cotidianas com as lideranças do movimento, com a Caixa e com a secretaria, e com os representantes do movimento no Conselho Nacional das Cidades em Brasília, e no Ministério das Cidades, era para achar as soluções para as demandas encontradas, para que não acontecesse tudo de novo, seja no Crédito Solidário ou em outro programa que pudesse ser criado. ⁶² (DIRIGENTE B).

⁶² Dados da entrevista.

Dessa forma, apresentaremos no Quadro 11 as mudanças destes arranjos feitas a partir da IN n. 14 de 2008 e que alteraram o texto do programa e inseriram diretrizes mais *flexíveis* do PCS em apenas um conjunto, o Santa Rosa I, tendo os outros conjuntos e seus beneficiários adquirido o financiamento nas condições passadas. Perceber-se-á, por meio deste último quadro, que embora o processo de construção de arranjos institucionais entre os movimentos e o poder público para sanar os entraves analisados obteve os resultados acima descritos, por sua vez ele não foi desenvolvido num tempo hábil que pudesse beneficiar a todos os proponentes, principalmente aqueles que ficaram de fora do PCS. Este curto alcance das flexibilizações do programa resultou no beneficiamento de suas novas diretrizes apenas para os moradores do Conjunto Santa Rosa I. Esta situação comprova que os movimentos precisaram fazer rearranjos em seu quadro de beneficiários, o que aumentou os custos administrativos e políticos do PCS e comprovou a ineficiência do alcance de suas diretrizes inclusivas, que foram, num primeiro momento, subvertidas pelos critérios de elegibilidade do FDS aos métodos de focalização do MC, comprovando duas diretrizes da “trajetória dependente” aqui analisada: a *fragmentação institucional* e a necessidade do *retorno do capital aplicado*.

| PROBLEMA DETECTADO | SOLUÇÃO |
|---|---|
| <p>O Sistema de Risco de Crédito: Falta de informação do MC que deixou de esclarecer aos movimentos que o FDS exige o retorno do investimento aplicado e que os beneficiários devolveriam este dinheiro via prestações.</p> | <p>Esclarecimento da CEF aos beneficiários e movimentos sobre as diretrizes do FDS e sua função como linha de crédito, em reunião no mês de setembro de 2007. Dessa forma, o SRC não sofreu alterações, pois ele é apenas um instrumento que se adapta conforme as diretrizes que nele são programadas, e no caso do PCS, ele foi programado de acordo com os critérios exigidos pelo financiador do programa, ou seja, o FDS, o que levou à conclusão de que eram as suas diretrizes que precisavam de maior flexibilização.</p> |
| <p>O público-alvo: A exigência dos beneficiários e dos movimentos pelo aumento da renda bruta das famílias.</p> | <p>Mudou o padrão de 3 a 5 SM no Manual do PCS, para uma renda mínima de R\$ 1.140,00 até R\$ 1.900,00, conforme está no Anexo I, item 2, subitem 2.1 da IN n.º 14. Em vista da IN n.º 39, a diferença aumenta um pouco em relação aos valores dela, que estavam em torno de R\$ 1.050,01 e R\$ 1.750,00.</p> |
| <p>A origem dos recursos: No Manual de 2004, a origem dos recursos era de exclusividade do FDS. A IN n.º 39 (Anexo K), no seu item 5, subitem 5.2, autoriza o aporte de recursos provenientes de outros programas ou subsídios habitacionais, inclusive o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH.</p> | <p>Na IN n.º 14, é criado o subitem 5.3, autorizando o uso de recursos privados que venham a ser destinados a programas de HIS. Isto significa que ao invés de terem que esperar os Boletins de Medição ou os prazos impostos pelo programa, num caso de extrema urgência, os movimentos, a partir de 2008, poderão requerer verbas para a continuação das obras <i>via</i> recursos públicos ou privados.</p> |
| <p>A contrapartida: Tanto o Manual de 2004 quanto a IN de 2005 destacavam os 95% do investimento por parte do poder público (FDS) e os 5% do contratante.</p> | <p>A mudança trazida pela IN n.º 14 mantém esses números, no entanto, implementa, com o subitem 6.3 b, uma contrapartida para o beneficiário de 1% caso seu movimento opte por um <i>aporte caução</i>, podendo ser integralizado com recursos próprios e outros bens que possam ser economicamente mensuráveis, designando 99% dos recursos por parte do FDS. Assim, uma diretriz como esta pode auxiliar os movimentos a pedirem este aporte caução para que seus beneficiários entrem com menos recursos no programa, investindo esse dinheiro que sobrar da contrapartida no pagamento das prestações, por exemplo.</p> |
| <p>Quanto à composição do investimento: A IN n.º 39, no seu subitem 6.4, altera alguns elementos essenciais para tal <i>flexibilização</i>, dentre eles destacam-se: o prazo de carência (b) de 6 a 24 meses. Quanto às <i>garantias exigidas</i> (d), os beneficiários não poderiam usar a alienação fiduciária ou a hipoteca pelo fato de que os apartamentos só passariam a eles após a construção dos empreendimentos, o que fez com que não pudessem usar o próprio imóvel como fonte de garantia.</p> | <p>A IN n.º 14 trouxe como avanço sobre esta questão a <i>Responsabilidade Solidária entre o grupo de beneficiários</i>, isto é, um grupo de seis chefes de família para que os mesmos garantissem na assinatura do contrato que, no caso de algum problema que venha acontecer com um dos membros do grupo, os outros possam arcar com as prestações daquele, o que ajudou a “reforçar financeiramente a garantia do pagamento das prestações.”⁶³ (TÉCNICO G) e “fortalecer os laços de solidariedade entre os beneficiários.”⁶⁴ (TÉCNICO E).</p> |
| <p>Quanto às condições de financiamento e os seguros: Os seguros eram cobrados na prestação dos adquirentes, sem seu consentimento e antes do término das obras.</p> | <p>Outro fato que <i>aliviou</i> o valor das prestações foi a nova atribuição aos seguros de morte e invalidez e o seguro de danos físicos, pois de acordo com o subitem 6.4 (j e k) da IN n.º 14, seriam cobrados após a construção do empreendimento.</p> |

⁶³ Dados da entrevista.

⁶⁴ Dados da entrevista.

| | |
|---|--|
| <p>Quanto ao pagamento da prestação mensal pelo beneficiário final: Eram cobradas durante o processo de construção dos conjuntos, além de serem acrescidas dos seguros e taxas já comentadas e não possuir nenhuma forma de desconto para a sua amortização.</p> | <p>O subitem 6.5 da IN n.º 14 traz uma inovação, as <i>operações de financiamento com aporte de caução financeiro</i>. Esta nova estratégia proporciona três novas características: a linha b do subitem 6.5.1 descreve que se o pagamento da prestação ocorrer até o dia do vencimento será aplicado um desconto de 10%; a linha c confere a devolução das prestações mensais pagas pelos beneficiários com o valor equivalente à caução realizada; e a linha d diz que se houver uma adimplência de 100% entre o grupo será repassado ao movimento, até o 15º dia útil do mês subsequente, 5% do valor das prestações mensais. Embora essas diretrizes não alterem este item como realmente gostariam os movimentos, dão pelo menos a oportunidade de os mutuários lucrarem financeiramente caso sigam essas diretrizes, podendo utilizar o recurso devolvido em seu próprio benefício.</p> |
|---|--|

Quadro 11: Mudanças que beneficiaram os proponentes do Conjunto Santa Rosa I

Fontes: SECRETRARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; ENTREVISTAS AO AUTOR, 2008

5 CONCLUSÃO

Mediante articulações políticas dos *agentes intermediários* no seu âmbito administrativo, o PCS mostrou que pode ser considerado um novo modelo para um novo direcionamento que se queira dar às políticas de financiamento habitacional, principalmente pelos mecanismos que o próprio desenho institucional do programa ofereceu às mudanças ocorridas. Aliado às diretrizes da CF/88, que exige, como direito constitucional a participação popular no âmbito da gestão de políticas públicas, o PCS e toda a sua *atmosfera* proporcionaram aquilo que Fábio Wanderley Reis designou uma *busca pela ação institucional apropriada*, isto é, uma “conexão entre a igualdade e a redefinição da identidade coletiva em termos instrumentais e estratégicos” (REIS, 2002, p.28). E foi justamente a igualdade de condições que o programa proporcionou aos seus beneficiários ao incluí-los nas discussões, reuniões e seminários como sujeitos sociopolíticos de direito, que a identidade coletiva de ambos se fortaleceu ao perceberem que a *práxis* de suas ações e estratégias resultaram em alterações instrumentais no programa e em um novo direcionamento para o mesmo.

Assim, após a descrição dos entraves e dos elementos que o geraram e o potencializaram e da explicação a respeito das articulações que levaram à solução de seus problemas, considera-se que o grande impacto produzido pelo entrave analisado, ou seja, o *descompasso* entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade, foi a dificuldade na liberação das parcelas para os beneficiários, resultando na demora da implantação do programa. Dessa forma, objetiva-se, para finalizar este trabalho, o levantamento de alguns pontos que poderiam evitar nas políticas de financiamento habitacional a continuação da *trajetória* aqui analisada. Vale ressaltar que estas *diretrizes* se baseiam na discussão da “trajetória dependente” das políticas de financiamento habitacional pela observação e *aprendizado* junto aos movimentos de luta pela moradia, FAMEMG e UEMP, e com os órgãos do poder público, SMAHAB e CEF. São elas:

- A elaboração e a adoção por parte dos governos federal, estadual e municipal de um sistema de *fundo perdido* para o financiamento de programas e políticas de Habitação de Interesse Social (HIS). Este fator baseia-se na presente pesquisa, pois, constatou-se a partir do seu estudo e também da análise acerca da *trajetória* histórico-dependente destas políticas, que a escolha e a operacionalização dos fundos de financiamento são

imprescindíveis para uma boa associação entre os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade;

- Elaboração de políticas ou programas de Habitação de Interesse Social com condições de financiamento e de elegibilidade baseadas na renda per capita de cada família ou adquirente. Esta sugestão é para que ao invés de adotar o salário mínimo como mecanismo de elegibilidade nas políticas ou programas de HIS, as políticas possam definir os empreendimentos a partir da renda per capita de proponente, o que poderia reduzir os custos administrativos das políticas e equalizar a inclusão dos beneficiários;
- Elaboração de **métodos de focalização** para as políticas de financiamento habitacional à luz dos elementos da **Focalização Restritiva** (*narrow targeting*), pois, como analisado, este modelo leva em conta a necessidade no atendimento à determinadas faixas de renda que carecem de uma assistência mais urgente, evitando assim os Erros de Exclusão e Inclusão;
- Que os **métodos de focalização** e os **critérios de elegibilidade** sejam elaborados e operacionalizados por uma agência ou instituição que auxilie tanto na implementação dos serviços administrativos e técnicos quanto na gestão do financiamento, evitando assim, a *fragmentação institucional* analisada; e
- Elaboração de estudos e pesquisas que desenvolvam **fundos específicos de financiamento** para as políticas de HIS, para que não seja gerado o descompasso como o que foi analisado.

Embora estas *ideias* estejam presentes na agenda de reforma das políticas sociais, avaliou-se que seria importante a colocação destes pontos que fazem parte das demandas recorrentes no campo das políticas de financiamento habitacional. Entretanto, estas *ideias* ou ideais não serão implementados com toda esta facilidade, pois, como se procurou debater, necessita-se de muitos arranjos institucionais que deverão ser elaborados para amenizar os custos da mudança desta *trajetória*. Assim, fica claro que, para a solução destas demandas, e para a mudança desta *rota*, não bastam somente o apoio e o auxílio das questões técnicas baseadas nas diretrizes econômicas que viabilizarão um novo sistema de focalização para o financiamento habitacional. São igualmente necessários os arranjos político-institucionais para consolidar critérios de seleção que *equalizem o acesso* daqueles que ficaram tanto tempo sem gozar deste direito, até porque, inspirados em Bolaffi (1983), compreende-se que o que falta nas políticas públicas brasileiras de uma forma em geral *não é a receita da omelete, mas o discernimento político para quebrar os ovos*.

REFERÊNCIAS

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. O Sistema Financeiro de Habitação em seus 30 anos de existência. In: GRANEMANN, Roney de Oliveira. **Inadimplência na área de habitação da Caixa Econômica Federal, no âmbito do escritório de negócios institucional de Florianópolis: um estudo de caso.** 2001. 165F. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

AFONSO, Maria Rezende. **Programas públicos participativos: democratização da administração ou novo clientelismo urbano?** 1987. 206f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AFONSO, Mariza Rezende; AZEVEDO, Sérgio. Cidade, poder público e movimento de favelados. In: POMPERMAYER, Malori José. (Org.) **Movimentos Sociais em Minas Gerais: emergências e perspectivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1987, p. 111-139.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, p. 44, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, Porto Alegre, s/v., n.º50, p. 25, dez. 2000.

AVRITZER, Leonardo; MELUCCI, Alberto. Complexity, Cultural Pluralism and Democracy: collective action in the public space. **Social Science Information**, London, v.39, n.4, p. 507, 2000.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de L.D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, s/v, Número Especial, p. 16, mar. 2005.

AZEVEDO, Sérgio. A crise política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz C.; AZEVEDO, Sérgio (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, Cap.1, p. 73-101.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da política federal de habitação popular no Brasil. Brasília: **Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República**, 2002. 27 p. Artigo desenvolvido para o Programa Habitar Brasil – BID.

BAQUERO, Marcello. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 4, p. 98, out. 2001.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, s/v., n. 21, p. 83, nov. 2003.

BATES, Robert. Analytic Narratives. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.) **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, Cap. 9, p. 167-196.

BOMFIM, Fabio Medeiros. **Análise da adequação dos programas de financiamento habitacional para atender as necessidades de aquisição de moradias adequadas da população de baixa renda no Brasil**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Construção Civil.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2003.

BONDUKI, Nabil. **Habitação & Autogestão: construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BRASIL. Presidência da República. **DECRETO No 1.081, DE 8 DE MARÇO DE 1994, que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Social**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/legislacao>> Acesso em: 23 jan. 2008

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual do Programa de Crédito Solidário**. Disponível em: <www.caixa.gov.br/download>. Acesso em: 31 out. 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marque, Eduardo. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87-122.

CARDOSO, A. L. Urbanização de Favelas no Brasil: Revendo a Experiência e Pensando os Desafios. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. **Anais ...** Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano, 2007. v. 1, p.1-23.

CARVALHO, Ihering G. Alcofarado. Mercado, Ambiente e Arranjo Organizacional: A Contribuição Neo Institucionalista. In: V ENCONTRO REGIONAL da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 6, 2002, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: VI Encontro Regional da ANPEC, 2002, p. 1-8.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados. Escritos de história e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

CONNING, Jonathan; KEVANE, Michael. Community based targeting mechanisms for social safety nets. In: MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática**. 2004. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DEMO, Pedro. “Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais do que a “agenda perdida”. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 76, p. 93, nov. 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato R. **Corporativismo e Desigualdade**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991, p. 11-29.

DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. NEPP, Unicamp, Cepal, 1992. **Projeto Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina**.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, p.119, jan-fev. 2001.

FARIA, Ana Lucia Cosenza; SILVA, Denise Britz do Nascimento; FEIJÓ, Carmem Aparecida. Aplicação do teste de elegibilidade multidimensional na definição do público-alvo beneficiário de políticas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 253, mai-ago. 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimentos e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.21, fev. 2003.

FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais de implementação das iniciativas locais para o desenvolvimento territorial**. Disponível em: <<http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/Kit/DOCUMENTOS%20REFERENCIAIS%20DA%20SDT/Nota%20sobre%20os%20arranjos%20institucionais2004.doc>> Acesso em: 19 dez. 2008.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, Introdução, 2001, p. 11-52.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.) **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 31-64.

FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na Cidade Democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos A. Leite (Org.) **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 123-139.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Crédito Imobiliário no Brasil – caracterização e desafios**. Disponível em: < http://www.abecip.org.br/sitenovo/arquivos/Trabalho_FGV.pdf> Acesso em: 17 jan. 2008

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Habitar-Brasil/BID, para dimensionar e qualificar o Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas.** Disponível em: <www.fjp.gov.br/produtos/cei/infodeficit2000mg.pdf> Acesso em: 31 out. 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2006.** Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/escoladegoverno/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=74&Itemid=99999999> Acesso em: 20 dez. 2008.

GAUDIN, Jean Pierre. A governança moderna, ontem e hoje: alguns esclarecimentos a partir das políticas públicas francesas. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, s/v., n. 4, p. 273, out. 1999.

GAUDIN, Jean Pierre. O significado do contrato nas políticas públicas. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, Edição Especial, p. 12, mar. 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia.** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GRANEMANN, Roney de Oliveira. **Inadimplência na área de habitação da Caixa Econômica Federal, no âmbito do escritório de negócios institucional de Florianópolis: um estudo de caso.** 2001. 165f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

GROSH, Margaret E. Administering targeted social programs in Latin America: From platitudes to practice. In: MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática.** 2004. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte – tendências e desafios. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.7, n. 2 e 3, p. 11, dez. 1992.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões:** Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. 323f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

GUERRA, Abílio. **Política Habitacional e Arquitetura.** Disponível em: <www.vitruvius.com.br/resenhas/textos/resenha012.asp> Acesso em: 19 nov. 2007.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C.R. Political Science and The Three New Institutionalisms. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados históricos dos censos.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm> Acesso em: 16 jan. 2009.

KAMPEL, L. C.; VALLE, M. T. M. **Sistema financeiro de habitação.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, 1974.

KATO, Junko. Path Dependency As a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo Fernandes. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564, out-dez. 2006.

KORNHAUSER, Willian. **Aspectos políticos de la sociedad de masas.** Buenos Aires: Amorrortu editores, 1969.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEGOVINI, A. Targeting methods for social programs. In: MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática.** 2004. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

LIMA, Maria H. Beozzo. Em Busca da Casa Própria: Autoconstrução na Periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.) **Habitação em Questão.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, p. 69-91.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Direito à cidade.** Disponível em: < www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades > Acesso em: 25 jan. 2008.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política.** São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-99.

MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática.** 2004. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

MOREIRA, Ricardo Ramallete; HERSCOVICI, Alain. *Path Dependence*, Expectativas e Regulação Econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 547, set-dez. 2006.

NORTH, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Behavior. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 3ª ed., 2003.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro M.; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. Cap.7, p.183-206.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. **Cadernos DCP**, Belo Horizonte, s/v, n.3, p. 1, mar. 1976.

OLIVEIRA, M. C. B. S. **Política de habitação popular no Brasil: passado e presente.** 2000. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo Fernandes. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

PEREIRA, Helena Dolabela Luciano. **Governança e aprendizagem coletiva**: uma análise das mudanças institucionais na ação e gestão pública urbana no Brasil pós-88. 2004. 169 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

PORTAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Necessidades Habitacionais II**. Disponível em <www.cide.rj.gov.br/secao.php?secao=8.2.3> Acesso em: 07 dez. 2007.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 5ª Ed, 2006.

RAGIN, Charles. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo Fernandes. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

REIS, Elisa. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.11, fev. 2003.

REIS, Fabio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff.; FUKS, Mario (Org.) **Democracia. Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 11-31.

REIS, Fábio Wanderley. Política e Políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. In: REIS, Fabio Wanderley. **Mercado e Utopia – teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: Edusp, 2000, p. 45-61.

RIBEIRO, Luiz C.; AZEVEDO, Sérgio. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses. In: RIBEIRO, Luiz C.; AZEVEDO, Sérgio (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, Cap. 1, p. 13-32.

RIBEIRO, Frank de P. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)**. 2001. 176f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11, jan-jun. 2005.

SANTOS, Cláudio H. Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. 30 p. (Texto para discussão, N.º654).

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Política Habitacional Brasileira**. São Paulo, Editora Cortez. 1989.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. Bringing the State Back. In: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2007. 1 CD-ROM.

SOMARRIBA, Mercês. Movimentos Reivindicatórios Urbanos – Elementos de um Marco Interpretativo. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, p. 2, dez. 1992.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. **Reivindicações urbanas em Belo Horizonte e a política**. 1991. 117f. Tese (Professor Titular). Departamento de Sociologia e Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes; AFONSO, Mariza Rezende. Movimentos Urbanos e Estado: Novas Tendências. In: POMPERMAYER, Malori José. (Org). **Movimentos Sociais em Minas Gerais: emergências e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1987, p. 85-109.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Habitação: Bem ou Direito? In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; BARREIRA, Irllys Alencar F. **Brasil Urbano: cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Editora Notrya, 1993, Cap. 3, p. 211-233.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Sociedade Civil e o seu papel político: o local e o global como espaços de participação. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 14, p. 105, jan-abr. 1999.

VALENÇA, Márcio Moraes. The Closure of The Brazilian Housing Bank and Beyond. **Urban Studies**, Glasgow, v. 36, n. 10, p. 1747, set. 1999.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globabituação – Sistemas Habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VASCONCELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília: IPEA, 1996. 43 p. (Texto para discussão, N.º410).

VITALE, Denise. Cidadania e Democracia no Brasil. **Revista Cult**, São Paulo, s/v., n. 104, p. 61, jul. 2006.

WEID, Elisabeth Von. D. O Bota - Abaixo. **Revista História Viva**, São Paulo, v. 4, p. 78, fev. 2004.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO, CEF E SMAHAB

- 1) Sabe-se que no Brasil o panorama das políticas habitacionais e o seu sistema de financiamento sempre tiveram resultados aquém do esperado. Pensando nesta realidade, como você enxerga um Programa como o Crédito Solidário no atual contexto das políticas habitacionais hoje existentes?
- 2) Embora seja um programa com características inovadoras, sabe-se que logo no início do seu processo de implantação começaram a aparecer os primeiros percalços. Gostaríamos, inicialmente, que você relatasse os primeiros problemas que o programa apresentou em relação à entrada dos documentos dos beneficiários? O que aconteceu neste momento e quais foram as suas causas?
- 3) Vencida esta etapa, e iniciando os demais processos até chegar à construção dos conjuntos, houve problemas de ordem técnica na construção dos empreendimentos, isto é, referentes ao campo da engenharia? Se a resposta for sim, como eles ocorreram e qual o peso destes entraves no processo de implantação do programa?
- 4) Durante o processo de implantação do Crédito Solidário, houve algum tipo de transtorno relacionado à questão fundiária, isto é, problemas referentes aos terrenos ou lotes onde seriam construídos os conjuntos? Se a resposta for sim, quais foram as suas conseqüências para o andamento do programa?
- 5) Com o surgimento dos problemas conte-nos como se deu a inserção dos movimentos e seus beneficiários junto ao órgão, houve a participação por parte de todos? Do total de beneficiários da UEMP e da FAMEMG, quantos, em média, participaram deste processo? E como se deu o processo de negociação das soluções encontradas para estes problemas?
- 6) Você poderia detalhar, de acordo com cada ano de implantação, quanto tempo levou para cada negociação ou solução ser concluída?
- 7) Quais os problemas que ainda persistem e o que vem sendo feito para solucioná-los?
- 8) Tendo em vista a sua experiência no programa, quais foram os desafios desta gestão conjunta entre a CEF/SMAHAB junto a UEMP?
- 9) Em sua opinião, houve avanços nesta gestão conjunta entre a CEF/SMAHAB e a UEMP e FAMEMG?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS MOVIMENTOS DE LUTA PELA MORADIA, FAMEMG E UEMP

- 1) Quais os problemas que ocorreram na entrada dos documentos dos beneficiários?
- 2) Vencida esta etapa, houve também problemas técnicos na construção dos empreendimentos? Se a resposta for sim, como eles ocorreram?
- 3) Quanto às questões fundiárias, quais foram as suas conseqüências no processo de implantação do Crédito Solidário?
- 4) Como o movimento se organizou internamente para a solução dos mesmos?
- 5) Tendo que recorrer às instâncias competentes para solucionar os problemas que iam surgindo, diga-nos, como foi a recepção deste movimento junto à CEF e à SMAHAB?
- 6) A partir da atuação conjunta do movimento (dizer o nome) com a CEF e a SMAHAB, descreva-nos como se deu as articulações e negociações para a solução destes problemas.
- 7) Houve semelhanças ou diferenças nos métodos e articulações utilizados em cada órgão? Se houve, quais teriam sido?
- 8) Como você definiria o grau de dificuldades e avanços em cada um destes órgãos: CEF (Muito Fácil – Fácil – Difícil – Muito Difícil); SMAHAB (Muito Fácil – Fácil – Difícil – Muito Difícil). E por quê?
- 9) Mediante a sua participação no programa, em sua opinião, quais os desafios e avanços da gestão conjunta entre o movimento, a CEF e a SMAHAB no âmbito de um programa como o Crédito Solidário?
- 10) Em relação aos problemas que ainda persistem, o que vem sendo feito para solucioná-los?

ANEXOS

ANEXO A – MANUAL DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

MANUAL DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

VIBEN/SUFUS/GESEF

Endereço: SBS Qd. 04 lotes 03/04, 10º andar
Brasília - DF - CEP.: 70.092.900
Fones: (061) 414.6747/414-8664/414-9700
Fax: (061) 414-8662

APRESENTAÇÃO

O Manual do Programa Crédito Solidário objetiva servir de instrumento auxiliar aos Agentes Financeiros e às Cooperativas ou Associações com fins habitacionais, na qualidade de Agentes Proponentes, na aplicação do programa com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, possibilitando a padronização das tramitações e procedimentos. É composto dos Capítulos I – Definições; Capítulo II – Participantes e Atribuições Básicas; Capítulo III – Credenciamento, Cadastramento e Habilitação; Capítulo IV - Condições Básicas do Programa; e V – Procedimentos Operacionais do Programa.

O presente Manual estabelece procedimentos operacionais e fornece subsídios e informações necessárias à verificação da correta aplicação e cumprimento das Resoluções do Conselho Curador do FDS e dos atos normativos do Gestor de Aplicação do FDS, na contratação das operações de créditos financiadas por intermédio do Programa de Crédito Solidário com recursos do Fundo.

Destacamos que o Manual é um instrumento operacional e fornece uma visão da normatização e regulamentação aplicáveis ao Programa.

Este Manual consolida a legislação pertinente ao Programa de Crédito Solidário, com destaque para os seguintes atos normativos:

- a) Resolução CCFDS nº 093/2004, que cria o Programa Crédito Solidário, voltado ao atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas ou associações com fins habitacionais;
- b) Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 011/2004, que regulamenta o Programa Crédito Solidário.

Em face das alterações que porventura venham a ocorrer na operacionalização do Programa, o Manual é dinâmico de forma a permitir adaptações e ajustes, tão logo tenhamos novas sugestões que possam contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento desse trabalho.

ÍNDICE

CAPÍTULO

I

-

DEFINIÇÕES.....

7

CAPÍTULO

II

-

PARTICIPANTES

E

ATRIBUIÇÕES

BÁSICAS.....

9

| | |
|--|----|
| 1 GESTOR DA APLICAÇÃO | 9 |
| 1.1 ATRIBUIÇÕES: | 9 |
| 2 AGENTE OPERADOR..... | 9 |
| 2.1 ATRIBUIÇÕES: | 9 |
| 3 AGENTES FINANCEIROS..... | 9 |
| 3.1 ATRIBUIÇÕES: | 10 |
| 4 AGENTES PROPONENTES..... | 10 |
| 4.1 ATRIBUIÇÕES: | 10 |
| 5 MUTUÁRIOS/BENEFICIÁRIOS FINAIS..... | 11 |
| 5.1 ATRIBUIÇÕES: | 11 |
| 6 AGENTES FOMENTADORES/FACILITADORES..... | 11 |
| 7 AGENTES EXECUTORES | 11 |
| 8 OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES | 11 |
| 9 CONDIÇÕES OPERACIONAIS GERAIS..... | 11 |
| 9.1 EMPRÉSTIMO DO AGENTE OPERADOR AO AGENTE FINANCEIRO | 11 |
| 9.1.1 REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO..... | 11 |
| 9.2 ALTERAÇÃO CONTRATUAL..... | 12 |
| 9.3 TARIFA OPERACIONAL..... | 12 |
| 9.4 PRAZO DE ARQUIVAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO..... | 12 |
| 9.5 INCLUSÃO NO CADASTRO NACIONAL DE MUTUÁRIOS..... | 12 |

CAPÍTULO III – CREDENCIAMENTO, CADASTRAMENTO E HABILITAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIROS13

| | |
|---|----|
| 1 CREDENCIAMENTO | 13 |
| 1.1 AGENTES FINANCEIROS..... | 13 |
| 2 CADASTRAMENTO..... | 13 |
| 2.1 AGENTES FINANCEIROS..... | 13 |
| 2.1.1 INSTITUIÇÕES DE NATUREZA FINANCEIRA..... | 13 |
| 2.1.2 INSTITUIÇÕES DE NATUREZA NÃO FINANCEIRA..... | 13 |
| 2.1.2.1.1 COMPANHIAS DE HABITAÇÃO E ENTIDADES ASSEMBLHADAS..... | 13 |
| 3 HABILITAÇÃO..... | 14 |
| 3.1 AGENTES FINANCEIROS..... | 14 |
| 3.2 DEFINIÇÃO DO “RATING” DO AGENTE FINANCEIRO..... | 16 |
| 3.3 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA AO AGENTE OPERADOR..... | 16 |
| 4 ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO E DA HABILITAÇÃO | 17 |
| 5 APRESENTAÇÃO DAS DESPESAS DE RESPONSABILIDADE DO FDS..... | 17 |
| 6 TARIFA OPERACIONAL..... | 18 |
| 7 DISPOSIÇÕES GERAIS | 18 |

CAPÍTULO

IV

-

CONDIÇÕES

BÁSICAS

DO

PROGRAMA.....

20

| | |
|---|----|
| 1 OBJETIVO DO PROGRAMA..... | 20 |
| 2 MODALIDADES..... | 20 |
| 2.1 AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO..... | 20 |
| 2.2 AQUISIÇÃO DE TERRENO E CONSTRUÇÃO..... | 20 |
| 2.3 CONSTRUÇÃO EM TERRENO PRÓPRIO | 20 |
| 2.4 CONCLUSÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE UNIDADE HABITACIONAL..... | 20 |
| 3 PÚBLICO-ALVO..... | 21 |
| 4 REGIMES DE CONSTRUÇÃO | 21 |
| 5 ORIGEM DOS RECURSOS..... | 22 |
| 6 COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO..... | 22 |
| 6.1 CUSTOS DIRETOS..... | 22 |
| 6.2 CUSTOS INDIRETOS..... | 22 |
| 7 LIMITES OPERACIONAIS PARA ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA..... | 23 |
| 7.1 NÚMERO DE UNIDADES POR GRUPO ASSOCIATIVO | 23 |
| 7.2 VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO | 23 |
| 8 ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO E SELEÇÃO | 23 |

| | |
|---|-----------|
| 9 CONDIÇÕES OPERACIONAIS ESPECÍFICAS..... | 24 |
| 9.1 EMPRÉSTIMO DO AGENTE OPERADOR AO AGENTE FINANCEIRO | 24 |
| 9.1.1 LIMITE DE EMPRÉSTIMO..... | 24 |
| 9.1.2 JUROS..... | 24 |
| 9.1.3 PRAZO DE AMORTIZAÇÃO | 25 |
| 9.1.4 PRAZO DE CARÊNCIA DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITOS VINCULADAS..... | 25 |
| 9.1.5 DESEMBOLSO | 25 |
| 9.1.6 PRESTAÇÕES DE AMORTIZAÇÃO E JUROS | 25 |
| 9.1.7 GARANTIAS | 26 |
| 9.1.8 REAJUSTE DO SALDO DEVEDOR..... | 26 |
| 9.1.9 PRAZOS DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO | 26 |
| 9.2 FINANCIAMENTO DO AGENTE FINANCEIRO AO MUTUÁRIO | 26 |
| 9.2.1 VALOR DO FINANCIAMENTO..... | 26 |
| 9.2.2 DESEMBOLSO | 27 |
| 9.2.3 PARTICIPAÇÃO MÍNIMA DO MUTUÁRIO | 27 |
| 9.2.4 COMPROMETIMENTO MÁXIMO DE RENDA..... | 27 |
| 9.2.5 PRAZO DE AMORTIZAÇÃO | 28 |
| 9.2.6 JUROS..... | 28 |
| 9.2.7 PRESTAÇÕES DE AMORTIZAÇÃO E JUROS | 28 |
| 9.2.8 PRAZO DE CARÊNCIA..... | 28 |
| 9.2.9 GARANTIAS | 28 |
| 9.2.10 SEGURO..... | 29 |
| 9.2.11 REAJUSTE DO SALDO DEVEDOR | 29 |
| 9.3 REMUNERAÇÃO DO AGENTE FINANCEIRO..... | 29 |
| 9.3.1 TAXA DE ADMINISTRAÇÃO..... | 29 |
| 9.3.2 TAXA DE EQUILÍBRIO..... | 29 |
| 9.4 TAXA DE RISCO DE CRÉDITO DO AGENTE OPERADOR..... | 29 |
| 9.5 DEPÓSITO PARA GARANTIA DE RISCO DO AGENTE FINANCEIRO..... | 30 |
| CAPÍTULO V - PROCEDIMENTOS | |
| OPERACIONAIS..... | 31 |
| 1 ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO E SELEÇÃO DAS PROPOSTAS | 31 |
| 1.1 CONVOCAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS | 31 |
| 1.2 ANÁLISE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS AO GESTOR DA APLICAÇÃO | 31 |
| 2 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA APROVADA PELO GESTOR DA APLICAÇÃO AO AGENTE FINANCEIRO..... | 31 |
| 3 ANÁLISE DA PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PELO AGENTE FINANCEIRO..... | 32 |
| 3.2 TERRENO..... | 32 |
| 3.3 ASPECTOS DA ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA | 32 |
| 3.4 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRO DA PROPOSTA..... | 33 |
| 3.5 ANÁLISE JURÍDICA..... | 34 |
| 4 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO PELO AGENTE FINANCEIRO AO AGENTE OPERADOR | 34 |
| 5 DEPÓSITO PARA GARANTIA DE RISCO DO AGENTE FINANCEIRO..... | 34 |
| 6 CONTRATAÇÃO..... | 34 |
| 7 PAGAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DO AGENTE FINANCEIRO E DO AGENTE OPERADOR | 35 |
| 8 DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO AGENTE OPERADOR AO AGENTE FINANCEIRO..... | 35 |
| 8.1 DESEMBOLSO DA PRIMEIRA PARCELA DO EMPREENDIMENTO | 36 |
| 8.2 DESEMBOLSO DAS DEMAIS PARCELAS DO EMPREENDIMENTO..... | 36 |
| 8.3 DESEMBOLSO EM PARCELA ÚNICA | 36 |
| 9 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS DO AGENTE FINANCEIRO AO MUTUÁRIO..... | 37 |
| 10 ACOMPANHAMENTO DO EMPREENDIMENTO..... | 39 |
| 11 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS..... | 40 |
| 11.1 ALTERAÇÃO DO CONTRATO AGENTE OPERADOR X AGENTE FINANCEIRO | 40 |
| 11.1.1 PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO..... | 40 |
| 11.2 ALTERAÇÃO DO CONTRATO AGENTE FINANCEIRO X MUTUÁRIO FINAL..... | 41 |
| 11.2.1 ALTERAÇÃO NO CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO E/OU NO PRAZO DE CARÊNCIA | 41 |
| 12 COBRANÇA DE TARIFA OPERACIONAL..... | 41 |
| 13 PRAZO DE ARQUIVAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO | 42 |
| 14 MOVIMENTAÇÃO DA CONTA GARANTIA DE RISCO DO AGENTE FINANCEIRO | 42 |
| 15 DISPOSIÇÕES GERAIS | 42 |

| | |
|--|----|
| MODELO I – MODELO DE OFÍCIO..... | |
| | 44 |
| MODELO II – FORMULÁRIO DE CONSULTA PRÉVIA..... | 45 |
| MODELO III – TERMO DE SELEÇÃO..... | |
| | 48 |
| MODELO IV – RELATÓRIO SÍNTESE– PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO..... | 49 |
| MODELO IV – RELATÓRIO SÍNTESE – INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO..... | 52 |
| MODELO V – PEDIDO DE DESEMBOLSO..... | |
| | 55 |
| MODELO VI – BOLETIM DE MEDIÇÃO – BM..... | 56 |
| MODELO VI – BM – ORIENTAÇÃO..... | |
| | 57 |
| MODELO VII – BOLETIM DE SOLICITAÇÃO DE DESEMBOLSO – BSD..... | 59 |
| MODELO VII – BOLETIM DE SOLICITAÇÃO DE DESEMBOLSO – BSD – ORIENTAÇÃO..... | 60 |
| MODELO VIII – FICHA DE ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DESEMBOLSO– FPD..... | 61 |
| MODELO VIII – FICHA DE ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DESEMBOLSO – FPD – ORIENTAÇÃO..... | 62 |
| MODELO IX – DADOS DO EMPREENDIMENTO CONTRATADO..... | 65 |
| MODELO X - DADOS DO FINANCIAMENTO CONTRATADO..... | 66 |
| MODELO XI – SOLICITAÇÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL..... | 67 |
| MODELO XII – FORMALIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL – CARTA REVERSAL..... | 68 |
| MODELO XIII – DEMONSTRATIVO DAS REMUNERAÇÕES DO AGENTE FINANCEIRO..... | 69 |
| MODELO XIII – DEMONSTRATIVO DAS REMUNERAÇÕES DO AGENTE FINANCEIRO - INSTRUÇÃO DE PREENCHIMENTO..... | |
| | 70 |
| REPRESENTAÇÕES REGIONAIS DO AGENTE OPERADOR DO FDS - CAIXA - GERÊNCIA DE FILIAL LOCALIZAÇÃO ESTADO/REGIÃO DE VINCULAÇÃO ENDEREÇO TELEFONE FAX | |
| Belém/PA PA/AC/RO/AM/RR Av. Presidente Vargas, 744 , 4º andar – Centro – Belém/PA CEP: 66.017-000 (91) 213-3087 (91) 213-3079 | |
| Belo Horizonte/MG MG Rua Tupinambás, 486 – 3º andar, sala 301/302 – Centro – Belo Horizonte/MG CEP: 31.120-070 (31) 3217-1715 (31) 3217-1717 | |
| Brasília/DF DF SBS Qd. 01 Bl. “L” Ed. CEF, 17º andar – Brasília/DF CEP: 70.070-100 (61) 414-7817 414-7820 (61) 225-8306 | |
| Curitiba/PR PR Rua Conselheiro Laurindo, 280, 2º e 3º andar – Centro – Curitiba/PR CEP: 80.060-100 | |

(41) 321-1870
321-1862
(41) 321-1882
Florianópolis/SC SC Rua Almirante Lamego, 1389, 9º andar – Centro – Florianópolis/SC CEP: 88.015-601
(48) 216-9040
216-9041
(48) 216-9039
Fortaleza/CE CE/MA/PI Rua Sena Madureira, 800, 16º andar, Ed. Sede CEF – Centro – Fortaleza/CE CEP: 60.055-080
(85) 211-2279
211-2429/ 2404
(85) 211-2071
Goiânia/GO GO/MT/MS/TO Rua 11, 250, 9º andar – Centro – Goiânia/GO CEP: 74.015-170 (62) 216-1140
216-1165/1143
(62) 216-1870
Porto Alegre/RS RS Rua dos Andradas, 1000, 3º andar – Centro – Porto Alegre/RS CEP: 90.020-007 (51) 3214—6241
3214-6266/6242
(51) 3225-1658
Recife/PE PE/RN/AL/PB Av. Guararapes, 161, 9º andar – Bairro Santo Antônio – Recife/PE CEP: 50.010-000
(81) 3419-0339
3419-0349
(81) 3419-0799
Rio de Janeiro/RJ RJ/ES Av. Rio Branco, 174, 14º andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ CEP: 20.040-003 (21) 2516-7984 (21) 2524-8698
Salvador/BA BA/SE Rua Boulevard Financeiro, 190 – Ed. Boulevard Financeiro – Salvador/BA CEP: 41.820-020
(71) 340-7567
340-7568/7569
(71) 340-7470
São Paulo/SP SP Rua Bela Cintra, 1196, 10º andar – Cerqueira César – São Paulo/SP CEP: 01.415-001
(11) 3069-4669
3069-4668/4670
(11) 3069-4672

CAPÍTULO I – DEFINIÇÕES

- **ABERTURA DE LIMITE DE CRÉDITO** – Operação de crédito firmada entre o Agente Operador e o Agente Financeiro para alocação dos recursos, com vistas a permitir que o agente financeiro possa realizar operações de financiamento/repasse com os mutuários finais
- **ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- **AGENTE OPERADOR DO FDS** – Caixa Econômica Federal – CAIXA
- **AGENTE FINANCEIRO** – Instituição financeira ou não financeira, pública ou privada, responsável pela operação de crédito perante o Agente Operador
- **AGENTE PROPONENTE** – Cooperativas ou Associações com fins habitacionais, responsáveis pela formulação e apresentação dos pedidos de financiamento e assistência necessária à realização das obras e serviços
- **ART** – Anotação de Responsabilidade Técnica emitido pelo CREA
- **BENEFICIÁRIOS FINAIS** – Pessoas Físicas contratantes do financiamento junto ao Agente Financeiro
- **BM** – Boletim de Medição
- **BSD** – Boletim de Solicitação de Desembolso

- **CAIXA** – Caixa Econômica Federal
- **CARTA REVERSAL** – Instrumento para formalização de alteração no contrato firmado entre o Agente Financeiro e o Mutuário.
- **CCFDS** – Conselho Curador do FDS - Instância composta por representantes da sociedade civil e do governo
- **CER** – Módulo do SIAPF de Controle de Empréstimos e Refinanciamentos
- **CMN** – Conselho Monetário Nacional
- **CND** – Certidão Negativa de Débitos
- **CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- **COHAB** – Companhias de Habitação Popular
- **CONTRATO DE EMPRÉSTIMO** – Operação de crédito firmada entre o Agente Operador e o Agente Financeiro
- **CONTRATO DE FINANCIAMENTO** – Operação de crédito firmada entre o Agente Financeiro e o Mutuário
- **CPF** – Cadastro de Pessoa Física
- **CREA** – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia
- **CRECI** – Conselho Regional de Corretores de Imóveis
- **CRF** – Certificado de Regularidade do FGTS
- **CT** – Contrato de Empréstimo
- **CTEF** – Contrato de Execução e/ou Fornecimento
- **DFI** – Danos Físicos do Imóvel
- **DRP** – Documento de Recebimento e Pagamento, emitido pelo SIAPF
- **DOU** – Diário Oficial da União
- **EN** – Escritório de Negócios
- **FPD** – Ficha de Análise e Processamento de Desembolso
- **FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- **GESEF** – Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais
- **GESTOR DA APLICAÇÃO** – Ministério das Cidades
- **GIFUS** – Gerência de Filial de Fundos e Seguros Habitacionais, representação do Agente Operador do FDS no nível regional
- **IN** – Instrução Normativa
- **INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social
- **MIP** – seguro de Morte e Invalidez Permanente
- **MÓDULO** – Etapa do empreendimento que tem seu início e sua conclusão dotada de condições de habitabilidade e segurança, independente de outras etapas a serem executadas na mesma área de abrangência/gleba de terra
- **MUTUÁRIOS** – Pessoas Físicas que contratam o financiamento.
- **OCC** – Módulo de Operações de Créditos Contratadas do SIAPF
- **OCC** – Organismo de Certificação Credenciado
- **OPERAÇÃO DE CRÉDITO VINCULADA AO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO** – Contrato de Financiamento/Repasse firmado entre o Agente Financeiro e o Mutuário, sem a interveniência do Agente Operador
- **PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social**
- **RAE** – Relatório de Acompanhamento do Empreendimento
- **RATING** – Classificação de Risco do Tomador
- **RCCFGTS** - Resolução do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- **RCCFDS** - Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
- **SIAPF** – Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento, composto pelos módulos: DOT - Dotação Orçamentária, OCE – Operação de Crédito em Estudo, OCC – Operação de Crédito Contratada e CER - Controle Financeiro
- **SFA** – Sistema Francês de Amortização
- **SFH** – Sistema Financeiro da Habitação
- **SINAPI** – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índice da Construção Civil
- **TM** – Tipo de Movimentação
- **TP** – Tabela Price
- **TTS** –

–

Trabalho

Técnico

Social

- **VF** – Valor de Financiamento
- **VI** – Valor de Investimento

CAPÍTULO II – PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES BÁSICAS

1 GESTOR DA APLICAÇÃO

Ministério das Cidades

1.1 Atribuições:

- a) estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados pelo Programa;
- b) acompanhar e avaliar permanentemente as ações desenvolvidas para a implementação do Programa, bem como os resultados obtidos na aplicação dos recursos;
- c) enquadrar, hierarquizar e selecionar as propostas de financiamento em conformidade com os critérios definidos no Capítulo IV deste Manual.

2 AGENTE OPERADOR

Caixa Econômica Federal

2.1 Atribuições:

- a) definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do Programa;
- b) controlar e acompanhar a execução orçamentária dos programas de aplicação dos recursos do FDS;
- c) cadastrar e habilitar os Agentes Financeiros para atuar nos Programas de Aplicação dos Recursos do FDS;
- d) analisar as propostas de operações de crédito;
- e) contratar operações de crédito, responsabilizando-se pelo acompanhamento de sua execução e zelando pela correta aplicação dos recursos;
- f) orientar, acompanhar e avaliar o desempenho dos Agentes Financeiros e Agentes Proponentes do Programa;
- g) acompanhar e avaliar a execução dos empreendimentos;
- h) avaliar e aperfeiçoar, sistematicamente, os parâmetros operacionais do programa de aplicação dos recursos do FDS;
- i) apresentar relatórios gerenciais periódicos ao Gestor da Aplicação e ao Conselho Curador do FDS.

3 AGENTES FINANCEIROS

Instituição financeira ou não financeira, pública ou privada, responsável pela operação de crédito perante o Agente Operador.

3.1 Atribuições:

- a) orientar os Agentes Proponentes e beneficiários finais na formulação das propostas de operações de crédito;
- b) solicitar ao Agente Operador os recursos necessários para contratação das operações selecionadas;
- c) responsabilizar-se pelo retorno dos recursos financiados e desembolsados, na forma contratualmente estabelecida;
- d) contratar operações de crédito com os beneficiários finais;
- e) acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das operações, de maneira a garantir o cumprimento das metas na forma contratualmente estabelecida;
- f) emitir relatórios específicos de acompanhamento das obras e trabalho técnico social, solicitando a liberação das parcelas ao Agente Operador;
- g) encaminhar mensalmente ao Agente Operador, dados referentes à contratação de financiamentos e desenvolvimento dos empreendimentos;
- h) analisar as alterações contratuais solicitadas pelos Mutuários e, quando necessário, encaminhá-las ao Agente Operador;
- i) realizar o acompanhamento das obras e serviços, na forma prevista neste manual, inclusive o Trabalho Técnico Social.

4 AGENTES PROPONENTES

Cooperativas ou Associações com fins habitacionais, responsáveis pela formulação e apresentação dos pedidos de financiamento e assistência necessária à realização das obras

e

serviços

4.1 Atribuições:

- a) promover ações necessárias à formação dos grupos organizados, de forma a demonstrar a viabilidade da execução do empreendimento;
- b) promover ações necessárias ao planejamento, elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento do projeto, na forma que este vier a ser aprovado junto aos órgãos competentes;
- c) promover a substituição dos adquirentes, quando ocorrer desistência ou não forem aprovados na avaliação cadastral e/ou na análise da capacidade de pagamento;
- d) legalizar o empreendimento perante todos os órgãos públicos;
- e) coordenar a entrega do empreendimento aos beneficiários finais;
- f) responsabilizar-se por promover junto aos beneficiários finais, o aporte de recursos adicionais para conclusão do empreendimento;
- g) responsabilizar-se por acordos e parcerias realizadas com entidades não intervenientes na operação de crédito;
- h) prestar as orientações necessárias aos beneficiários finais, quanto aos direitos e obrigações constantes do contrato de financiamento firmado com estes.
- i) realizar as obras e serviços, na forma prevista neste manual, inclusive o Trabalho Técnico Social.

5 MUTUÁRIOS/BENEFICIÁRIOS FINAIS

5.1 Atribuições:

- a) aportar os valores referentes à sua participação no empreendimento;
- b) responsabilizar-se pelo retorno do financiamento concedido pelos Agentes Financeiros, na forma contratualmente estabelecida;
- c) participar e acompanhar a execução das obras através dos representantes do Grupo Associativo;
- d) registrar os contratos de financiamentos junto ao competente Cartório de Registro de Imóveis.
- e) participar das atividades do PTTS
- f) participar do processo construtivo, quando o regime de produção adotado for o de auto-construção, auto-ajuda ou mutirão.

6 AGENTES FOMENTADORES/FACILITADORES

Governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, companhias de habitação popular e órgãos assemelhados, cooperativas habitacionais ou mistas e associações constituídas para fins habitacionais, responsáveis por apoiar a participação das famílias no programa.

7 AGENTES EXECUTORES

Empresas privadas do setor da construção civil, responsáveis pela execução das obras e serviços, observados os regimes de construção admitidos pelo programa.

8 OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES

Que a critério dos Beneficiários Finais, possam contribuir para realização dos objetivos do(s) projeto(s) e venham a ser nele(s) admitido(s), nas condições e com atribuições definidas em cada caso.

9 CONDIÇÕES OPERACIONAIS GERAIS

9.1 Empréstimo do Agente Operador ao Agente Financeiro

9.1.1 Requisitos para Contratação

9.1.1.1 É condição para contratação, sem prejuízo das demais regras estabelecidas pelo Gestor da Aplicação, o atendimento aos seguintes requisitos básicos, em qualquer modalidade:

- a) viabilidade técnica de engenharia, social, jurídica e cadastral;
- b) apresentação de licenciamento ambiental ou de sua dispensa, quando for o caso, em conformidade com a legislação específica sobre a matéria;
- c) inexistência de restrição cadastral perante o CADIN;
- d) situação regular com os órgãos da administração pública federal direta ou indireta;
- e) inexistência de débitos do tomador junto ao FGTS/FDS.

9.2 Alteração Contratual

Trata-se de alteração passível de ser promovida no contrato firmado entre o Agente Operador e o agente financeiro e nos firmados entre o agente financeiro

e o mutuário, no decorrer do prazo de execução do empreendimento, conforme descrito no item 11 do Capítulo V deste Manual.

9.3 Tarifa Operacional

Com vistas à cobertura de custos operacionais das etapas de análise do pedido de empréstimo, bem como das análises das alterações contratuais, o agente financeiro deve pagar, previamente ao Agente Operador, tarifa operacional por etapa efetivada, de acordo com o valor estabelecido na tabela de tarifas da CAIXA.

9.4 Prazo de Arquivamento da Documentação

O prazo de arquivamento para os documentos relativos às operações de crédito vinculadas ao Programa regulamentado por intermédio deste Manual é de 5 (cinco) anos após a quitação da dívida.

9.5 Inclusão no Cadastro Nacional de Mutuários

As operações realizadas com recursos do FDS serão incluídas no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT, com vistas à não concessão de mais de um financiamento/subsídio ao mesmo adquirente.

9.6 Acompanhamento e fiscalização dos projetos e do Trabalho Técnico Social pelo agente operador

Para verificar a correta aplicação dos recursos do FDS, será realizado pelo agente operador fiscalização no agente financeiro e acompanhamento da execução dos projetos e das atividades sociais.

CAPÍTULO III – CREDENCIAMENTO, CADASTRAMENTO E HABILITAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIROS

1 CREDENCIAMENTO

Consiste na autorização para que entidades financeiras atuem como agentes financeiros, nos programas de aplicação do FDS, de forma contínua.

1.1 Agentes Financeiros

Consideram-se credenciados como agentes financeiros do FDS todas as instituições que se enquadrem no Art. 1º da Resolução nº 1.980, de 30.04.93, do CMN, suas alterações e aditamentos e as diretrizes estabelecidas pelo CCFDS para o programa e o disposto neste Capítulo.

2 CADASTRAMENTO

Consiste no registro e manutenção de dados das entidades financeiras e não financeiras devidamente credenciadas como agentes financeiros dos programas de aplicação do FDS.

2.1 Agentes Financeiros

2.1.1 Instituições de Natureza Financeira

Consideram-se cadastradas as instituições credenciadas pelo Banco Central do Brasil e aquelas integrantes do SFH e que já operam com recursos do FGTS.

2.1.1.1 Para as instituições de natureza financeira que nunca operaram com recursos do FDS ou FGTS, o cadastramento deve ser solicitado ao Agente Operador, mediante solicitação formal, juntamente com a habilitação, acompanhada da documentação relacionada nas alíneas A, C, D, E, G, H, I, J, K, L, M e N, do subitem 2.1.2.1.1 deste Capítulo, observadas as condições previstas no item 3 deste Capítulo.

2.1.2 Instituições De Natureza Não Financeira

Consideram-se cadastradas as instituições de natureza não financeira integrantes do SFH e que já operam com recursos do FGTS.

2.1.2.1 Para as instituições de natureza não financeira que ainda não operaram com recursos do FDS ou FGTS, o cadastramento deve ser solicitado ao Agente Operador, mediante solicitação formal, juntamente com a habilitação, acompanhada da documentação relacionada no subitem 2.1.2.1.1 deste Capítulo, observadas as condições previstas no item 3 deste Capítulo.

2.1.2.1.1 Companhias De Habitação E Entidades Assemelhadas

Para cadastramento das companhias de habitação e entidades assemelhadas é necessária a apresentação dos seguintes documentos:

- a) cópia autenticada dos atos constitutivos da entidade e suas alterações posteriores, devidamente registrados na forma da lei e arquivados no órgão público competente;
- b) documento que contenha a composição do capital social e indicação de

- outros recursos que são colocados à disposição da entidade, para seu funcionamento como agente financeiro do FDS;
- c) documento onde conste a definição da sua área geográfica de atuação para operação com recursos do FDS, como agente financeiro do FDS;
 - d) organograma da estrutura técnica e organizacional, necessários ao cumprimento de suas atribuições;
 - e) ato de nomeação dos seus administradores;
 - f) estatuto social, onde conste que os acionistas controladores obrigam-se a aportar recursos para cobrir as despesas administrativas da instituição quando as receitas operacionais mostrarem-se insuficientes para tal e a responder solidariamente pelos débitos da instituição;
 - g) termo de responsabilidade no que tange à correta aplicação dos recursos do FDS e ao conhecimento de toda a legislação e regulamentação que regem as operações com recursos do Fundo, assinada pelos administradores da instituição;
 - h) Certidão de Tributos e Contribuições Federais;
 - i) Certidão Quanto à Dívida Ativa da União;
 - j) Certidão Negativa de Tributos do Estado e do Município do domicílio ou sede do Proponente, ou outra equivalente;
 - k) Certidão Negativa de Débitos - CND junto ao INSS;
 - l) Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
 - m) prova de inscrição no CPF ou no CNPJ;
 - n) prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do proponente.

3 HABILITAÇÃO

Consiste na autorização dada pelo Agente Operador, para que o agente financeiro possa participar de operações de crédito nos programas de aplicação do FDS, em que serão observados os mesmos critérios de habilitação definidos para as operações com recursos do FGTS.

3.1 Agentes Financeiros

3.1.1 A habilitação dos agentes financeiros dar-se-á com a formalização do contrato de abertura de limite de crédito, após a verificação pelo Agente Operador, dos seguintes aspectos:

- a) jurídico - verificação da regularidade fiscal e cadastral do agente financeiro, observada a documentação prevista nos subitens 2.1.1.1, 2.1.2.1.1, deste Capítulo, conforme o caso;
- b) operacional - verificação da capacidade técnica e operacional da instituição, na aplicação dos recursos do FDS, e administração dos créditos, devendo, para tanto, serem informados os seguintes dados:
 - comportamento dos índices de inadimplência da carteira de créditos do FDS, nos últimos 6 (seis) meses, se for o caso;
 - número de créditos e saldo devedor total de créditos do FDS, constante do balanço do último semestre, se for o caso;
- b.1) para efeito de comprovação da capacidade operacional, o agente financeiro deve possuir em sua estrutura, setor/departamento que possa efetuar o controle e acompanhamento da aplicação dos recursos do FDS, cujo quadro de pessoas tenha qualificação e quantidade suficiente para desempenhar, a contento, essas atividades e as demais atribuições do agente financeiro;
 - b.1.1) nesse caso, deve ser apresentada ao Agente Operador, juntamente com o organograma de sua estrutura organizacional, declaração assinada pelos representantes legais da instituição, informando que os empregados/funcionários ali relacionados possuem qualificação e são suficientes para desempenhar, a contento, suas atribuições como agente financeiro em operações lastreadas com recursos do FDS;
 - b.2) para efeito de comprovação da capacidade técnica, o agente financeiro deve possuir em seu quadro próprio, equipe de engenheiros e técnico sociais, destinados ao acompanhamento da execução das obras e, do Trabalho Técnico Social de cada empreendimento contratado;
 - b.2.1) caso o agente financeiro não possua em seus quadros, equipe de engenheiros e técnicos sociais, deve apresentar declaração ao Agente

Operador informando quem deve ser o responsável pelo acompanhamento da execução das obras.

b.2.2) para efeito de atendimento do disposto no caput desta alínea, admite-se a contratação de serviços de terceiros para realizar o acompanhamento da execução das obras e do Trabalho Técnico Social, desde que a empresa contratada tenha comprovada experiência em atuar no acompanhamento de obras iguais ou semelhantes às obras objeto do financiamento, bem como em trabalhos que envolvem participação comunitária;

b.2.3) Os Técnicos Sociais devem possuir formação superior em serviço social, psicologia, sociologia e pedagogia, bem como experiência no desenvolvimento de trabalhos de participação comunitária

c) econômico-financeiro - avaliação do equilíbrio e capacidade econômico-financeira da instituição, devendo, para tanto, ser apresentada a seguinte documentação:

- cópia dos balanços patrimoniais dos últimos 4 (quatro) exercícios;
- balancetes mensais do exercício em curso;
- certificado de avaliação de "rating" emitido por instituição de renome nacional ou internacional;

d) documento que comprove a observância do disposto no Anexo da Resolução nº 2.519/98 do CMN (Direcionamento dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)), suas alterações e aditamentos;

e) documento que comprove o enquadramento da Instituição na Resolução nº 2.099/94 do CMN (Acordo de Basiléia), suas alterações e aditamentos.

3.1.1.1 No caso de COHAB e Órgãos Assemelhados, não será exigido o atendimento às alíneas "d" e "e" do subitem 3.1.1 anterior, contudo deve ser observado:

a) capital social mínimo de R\$ 988.654,94 (novecentos e oitenta e oito mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e noventa e quatro centavos) posicionado em 01.09.03, atualizado anualmente de acordo com o estabelecido no subitem 9.4.1 da RCCFGTS nº 82, de 19.11.92;

b) remessa ao Agente Operador do conjunto de informações, previstas na Circular CAIXA nº 195, de 30.06.00, suas alterações e aditamentos;

c) compromisso de adotar medidas de ajustes internos, com vistas à reestruturação, modernização e melhoria do seu desempenho operacional e administrativo.

3.2 Definição do "Rating" do Agente Financeiro

3.2.1 O Agente Operador providencia a avaliação do tomador, por ocasião da análise de cada operação de crédito ou da reavaliação do agente financeiro, e em função do "rating" apurado, é cobrada a Taxa de Risco de Crédito, consoante o quadro abaixo:

CONCEITO DO RATING TAXA NOMINAL DE RISCO DE CRÉDITO (%a.a)

"AA" 0,2

"A" 0,4

"B" 0,6

"C" 0,8

3.2.1.1 Somente é concedido empréstimo a agentes com "rating" iguais aos da tabela acima.

3.2.2 O Agente Operador realiza avaliações anuais do "rating", com base na evolução da conjuntura do risco coletivo dos negócios do FDS, para definição das novas taxas de risco de crédito, se for o caso.

3.2.3 Os agentes financeiros devem encaminhar ao Agente Operador, até 31 (trinta e um) de maio de cada ano, a documentação necessária para realização da referida avaliação.

3.2.4 Ocorrendo variação no percentual da Taxa de Risco de Crédito, o novo percentual reflete-se nos empréstimos concedidos ao agente financeiro a partir da avaliação do novo "rating".

3.2.5 No caso de não atendimento ao disposto no subitem 3.2.3 acima, o agente financeiro fica impedido de tomar novos empréstimos.

3.3 Apresentação da proposta ao Agente Operador

A proposta de habilitação deve ser apresentada, pelo interessado, no seguinte endereço: Caixa Econômica Federal, Gerência Nacional de Seguros e Fundos

Habitacionais – GESEF, SBS Quadra 04, lotes 3 e 4, 10º andar, Brasília – DF, CEP 70.092-900, juntamente com a solicitação de cadastramento, acompanhada da documentação citada neste Capítulo e do comprovante de pagamento da tarifa operacional, prevista no item 6 deste Capítulo.

4 ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO E DA HABILITAÇÃO

4.1 A análise cadastral e econômico-financeira do agente tem validade por 12 (doze) meses contados a partir da data da análise realizada pela área de risco de crédito ou da área jurídica da CAIXA, conforme o caso.

4.2 A atualização do cadastro e da habilitação do agente financeiro dar-se-á com a conclusão da análise pelas áreas jurídica e de risco de crédito do Agente Operador da documentação relacionada nos subitens 4.2.1.1 e 4.2.1.2 a seguir.

4.2.1 Para tanto, o agente financeiro deve apresentar ao Agente Operador, os seguintes documentos:

4.2.1.1 Jurídico:

- a) cópia autenticada das alterações nos atos constitutivos, se for o caso;
- b) Certidão de Tributos e Contribuições Federais;
- c) Certidão Quanto à Dívida Ativa da União;
- d) Certidão Negativa de Tributos do Estado e do Município do domicílio ou sede do Proponente, ou outra equivalente;
- e) CND junto ao INSS;
- f) CRF do FGTS.

4.2.1.2 Econômico-Financeira:

- a) cópia dos balanços patrimoniais dos últimos 4 (quatro) exercícios;
- b) balancetes mensais do exercício em curso;
- c) certificado de avaliação de “rating” emitido por instituição de renome nacional ou internacional.

5 APRESENTAÇÃO DAS DESPESAS DE RESPONSABILIDADE DO FDS

5.1 No processo de habilitação do Agente Financeiro, o Agente Operador deverá considerar os valores cobrados a título de Taxa de Administração, Taxa de Equilíbrio, bem como a Taxa de Risco do Agente Operador, habilitando aqueles que apresentarem menores despesas, que serão suportadas pelo Fundo.

5.2 O agente operador divulgará cronograma para habilitação do agente financeiro, em que deverão ser apresentados os documentos previstos neste Capítulo e o Demonstrativo das Remunerações do Agente Financeiro especificadas no subitem 9.3 do Capítulo IV deste manual, conforme Modelo XIII.

5.2.1 Deverão ser apresentadas três tabelas com as seguintes modalidades:

- a) Aquisição de material de construção;
- b) Construção em terreno próprio e Aquisição de terreno e construção;
- c) Conclusão, ampliação e/ou reforma.

5.2.2 A Taxa de Equilíbrio refere-se ao percentual incidente sobre o saldo devedor da operação, pelo prazo de amortização do financiamento, calculado com base no fluxo teórico do financiamento.

5.2.2.1 Esta taxa foi estabelecida para assegurar o ponto de equilíbrio da operação e é variável em função do valor e do prazo do crédito.

5.2.3 Para efeito de habilitação, a taxa de Equilíbrio apresentada pelo agente financeiro será comparada, para cada valor de financiamento e prazo, estabelecidos no modelo, com a taxa máxima definida para o programa.

5.2.4 Para pagamento das despesas referente à taxa de equilíbrio, dos valores de financiamento e prazo que não constam das tabelas, conforme Modelo XIII, será considerado o menor valor entre o apurado pelo agente operador e o apresentado pelo agente financeiro.

5.2.5 As tabelas previstas no subitem 5.2 deverão ser enviadas em papel devidamente assinada e por meio do e-mail gesef@caixa.gov.br.

5.3 A Taxa de Risco do Agente Operador será definida na avaliação do “rating” do agente financeiro.

5.4 Será considerado habilitado o agente financeiro que apresentar despesa menor ou igual àquelas estabelecidas pelo agente operador nas operações contratadas com recursos do FDS.

5.5 Após avaliação, o Agente Operador divulgará relação dos agentes habilitados para operar com os recursos do

FDS.

6 TARIFA OPERACIONAL

Com vistas à cobertura de custos operacionais das etapas de cadastramento e habilitação do agente financeiro e qualquer atualização cadastral e de habilitação, o agente financeiro deve pagar previamente ao Agente Operador, tarifa operacional de acordo com o valor estabelecido na sua tabela de tarifas.

7 DISPOSIÇÕES GERAIS

7.1 É vedado aos agentes que operam com recursos do FDS:

- a) adquirir, com recursos do FDS, bens imóveis para uso próprio;
- b) realizar operações que não atendam aos princípios da seletividade, da garantia, da liquidez e da diversificação de riscos;
- c) empenhar ou antecipar numerários em operações com recursos do FDS sem autorização das instâncias competentes;
- d) conceder isenções ou descontos aos mutuários finais que comprometam o retorno dos empréstimos ao FDS.

7.2 Os agentes de natureza financeira e não financeira devem manter seus cadastros atualizados, junto ao Agente Operador, informando, tempestivamente, a ocorrência dos seguintes eventos:

- a) liquidação ou dissolução da entidade;
- b) transferência da sede;
- c) alteração do valor e/ou composição acionária do capital social;
- d) transformação da natureza jurídica, fusão, incorporação ou cisão;
- e) investidura de administradores, responsáveis ou prepostos;
- f) alienação do controle societário;
- g) qualquer outra alteração do estatuto ou contrato social.

7.3 O limite da capacidade de pagamento dos agentes financeiros é apurado pelo Agente Operador, conforme regulamentação específica.

7.4 O não cumprimento do estabelecido nos subitens 7.1 a 7.3 anteriores, sujeita os agentes financeiros às penalidades a seguir indicadas:

- a) advertência;
- b) inabilitação temporária ou definitiva;
- c) descredenciamento.

7.4.1 Essas penalidades são aplicáveis sem prejuízo das estabelecidas contratualmente.

7.5 As entidades de natureza não financeira, credenciadas a atuar nos Programas de Aplicação do FDS, terão seu desempenho avaliado pelo Agente Operador levando em conta, no que couber, os seguintes aspectos:

- a) eficiência na administração dos créditos nas fases de aplicação e retorno das operações de crédito;
- b) estrutura de pessoal compatível com o número de créditos hipotecários ativos;
- c) patrimônio líquido e capital social compatível com o volume de operações ativas;
- d) adequada estrutura organizacional;
- e) relação de equilíbrio entre receitas e despesas;
- f) manutenção do cadastro atualizado junto ao Agente Operador;
- g) cumprimento pontual do fluxo de informações com o Agente Operador;
- h) manutenção do cadastro dos imóveis financiados e dos mutuários.

CAPÍTULO IV - CONDIÇÕES BÁSICAS DO PROGRAMA

1 OBJETIVO DO PROGRAMA

Atendimento às necessidades habitacionais de população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamentos aos beneficiários finais, organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais.

2 MODALIDADES

2.1 Aquisição de Material de Construção

Modalidade que objetiva o financiamento de materiais de construção, podendo ser acrescido de custos relativos à mão-de-obra especializada e assistência técnica, exclusivamente, visando à construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

2.2 Aquisição de Terreno e Construção

2.2.1 Modalidade que objetiva o financiamento de terreno, acrescido das respectivas despesas de legalização, obras e serviços, que resulte em unidade habitacional dotada de padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade.

2.2.2 Essa modalidade admite ainda a aquisição de imóveis que, por intermédio de realização de obras e serviços voltados à modificação de uso e ocupação, resultem em lotes urbanizados ou unidades habitacionais.

2.2.2.1 Entende-se por lote urbanizado a parcela legalmente definida de uma área, em conformidade com as diretrizes de planeamento urbano municipal ou regional, que disponha de acesso por via pública e, no seu interior, no mínimo, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, ainda, instalações que permitam a ligação de energia elétrica.

2.3 Construção em Terreno Próprio

2.3.1 Modalidade que objetiva o financiamento de obras e serviços de edificação, em terreno próprio do beneficiário final, que resulte em unidade habitacional dotada de padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade.

2.4 Conclusão, Ampliação e Reforma de Unidade Habitacional

2.4.1 Modalidade que objetiva o financiamento de obras e serviços voltados à conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional.

2.4.1.1 Entende-se por ampliação a realização de obras e serviços que resultem em aumento da área construída da unidade habitacional, com vistas a sanar o problema de adensamento excessivo, adequando a quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitório na residência ao número de moradores, considerando o limite de três pessoas por cômodo.

2.4.1.2 Entende-se por conclusão ou reforma a realização de obras e serviços que permitam sanar problemas de salubridade, segurança ou habitabilidade.

2.5 Os padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade são aqueles definidos pelas posturas municipais.

3 PÚBLICO-ALVO

3.1 Serão beneficiárias finais do programa famílias organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até três salários mínimos.

3.2 Fica admitida a participação de famílias com renda bruta mensal superior a três e até cinco salários mínimos, limitadas a:

a) vinte por cento de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais estaduais; ou

b) dez por cento de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas nos demais municípios ou em áreas rurais.

3.3 É vedada a concessão de financiamentos com recursos do FDS a pretendentes que:

a) detenham, em qualquer parte do País, outro financiamento habitacional nas condições do FDS, do Sistema Financeiro da Habitação –SFH e do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, de que trata a Medida Provisória nº 2.212, de 30.08.01; e

b) sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial no local de domicílio, ressalvados financiamentos enquadrados na modalidade conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional.

4 REGIMES DE CONSTRUÇÃO

4.1 O Programa de Crédito Solidário admite os seguintes regimes de construção, a critério dos beneficiários finais:

a) autoconstrução, pelos próprios beneficiários;

b) auto-ajuda ou mutirão; ou

c) administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para execução de serviços que demandem maior especialização.

4.1.1 Quando o regime produtivo for o de auto-construção, auto-ajuda ou mutirão deve ser elaborado o regulamento correspondente.

4.2 De acordo com as modalidades operacionais do programa, as entidades representativas do grupo associativo de beneficiários finais, poderão, juntamente com a implementação de um dos regimes de construção estabelecidos neste item, desenvolver ações voltadas à redução dos custos das obras e serviços, a

saber:

- a) elaboração de cadastro de projetos, especificações e orçamentos a serem fornecidos aos beneficiários finais;
- b) levantamento dos custos de materiais de construção, indicando aos beneficiários finais as possibilidades de obtenção de menor preço;
- c) formação de banco de materiais de construção, propiciando aos beneficiários finais a compra de materiais por preços inferiores aos praticados no mercado;
- d) assistência jurídica na obtenção da documentação necessária à concessão do financiamento;
- e) formação de equipe especializada na área de desenvolvimento de comunidades, que deverá orientar os beneficiários finais no que diz respeito ao desenvolvimento das obras e sua adequada utilização;
- f) formação de parcerias com entidades, governamentais ou não, capacitadas para auxiliá-los a exercer as ações relacionadas nas alíneas anteriores; ou
- g) desenvolvimento de ações junto aos órgãos competentes, no sentido de flexibilizar normas técnicas e de edificação, exigências e trâmites legais, com destaque para aquelas que envolvam a concessão de "habite-se", adequando-as aos beneficiários finais do programa.

5 ORIGEM DOS RECURSOS

5.1 Os financiamentos do Programa de Crédito Solidário utilizarão recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, previstos no Plano de Contratações e Metas Físicas aprovada pela Resolução 094/2004 do Conselho Curador do FDS.

5.2 O Programa de Crédito Solidário prevê ainda, em caráter complementar aos recursos do FDS, a participação de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio de aporte de recursos financeiros ou bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à composição do investimento a ser realizado.

6 COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO

O valor de investimento corresponde à soma de todos os custos diretos e indiretos necessários à execução das obras e serviços propostos e, de acordo com a modalidade operacional, será composto, total ou parcialmente, pelos itens a seguir relacionados.

6.1 Custos Diretos

- a) **Terreno:** valor correspondente ao de avaliação do imóvel e suas benfeitorias, caso existentes, acrescido, no caso de sua aquisição através da operação de crédito proposta, das despesas de legalização;
- b) **Projetos:** valor correspondente ao custo de elaboração dos projetos necessários, limitado a 1,5% (um e meio por cento) do valor das obras e serviços propostos;
- c) **Construção:** valor correspondente ao custo das obras de construção, conclusão, ampliação ou melhoria das unidades habitacionais, aí incluídos os custos correspondentes às vias de acesso, ligações domiciliares de água, esgoto e energia elétrica, bem como aqueles referentes à aquisição de materiais de construção e contratação de profissionais necessários à execução de obras;
- d) **Materiais de construção:** valor correspondente ao de aquisição de materiais de construção, contratação de mão-de-obra especializada e assistência técnica.

6.2 Custos Indiretos

- a) Seguro: valor correspondente aos prêmios de seguro de crédito; de morte e invalidez permanente; e de danos físicos sobre o imóvel, observado o disposto na alínea "f" do subitem 8.6 e no subitem 10.4, ambos da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS;
- b) **Despesas de legalização:** valor correspondente às despesas imprescindíveis à regularização e constituição do crédito.

7 LIMITES OPERACIONAIS PARA ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA

O Programa de Crédito Solidário observará os limites operacionais definidos neste item.

7.1 Número de Unidades por Grupo Associativo

- 7.1.1 O grupo associativo fica limitado a cem participantes por empreendimento,

admitida a elevação até duzentos participantes no caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas, capitais estaduais ou municípios com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes.

7.1.2 Entende-se por empreendimento a etapa de execução de obras em uma gleba de terra, composta de até 200 unidades habitacionais, que tem seu início e sua conclusão dotada de condições de habitabilidade e segurança, independente de outras etapas a serem executadas na mesma área de abrangência/gleba de terra.

7.2 Valores Máximos De Financiamento

Os valores máximos de financiamento, para enquadramento das propostas, levarão em consideração a modalidade operacional pretendida, o porte e a localização do município no qual se inserem os Beneficiários Finais, bem como se as propostas são voltadas para áreas urbanas ou rurais

8 ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO E SELEÇÃO

8.1 O processo de enquadramento, hierarquização e seleção de propostas de financiamentos é a verificação preliminar da viabilidade de atendimento das propostas apresentadas no âmbito do Programa Crédito Solidário.

8.2 Participarão do processo de enquadramento, hierarquização e seleção de propostas de financiamento as cooperativas ou associações com fins habitacionais.

8.2.1 Serão consideradas cooperativas ou associações com fins habitacionais aquelas entidades civis sem fins lucrativos voltadas ao equacionamento de demandas urbanas relativas à habitação e saneamento.

8.3 O enquadramento das propostas de financiamento consiste em verificar o atendimento do objetivo e as condições básicas definidas para o programa, previstas neste Capítulo.

8.4 A hierarquização e seleção consistem, respectivamente, em ordenar, a partir dos critérios definidos neste item, e eleger, até o limite de recursos disponíveis no Plano de Contratações e Metas Físicas aprovado pelo Conselho Curador do FDS, as propostas consideradas prioritárias.

8.4.1 Serão consideradas prioritárias as propostas que apresentem, em maior número, as seguintes características:

- a) atendam regiões metropolitanas ou capitais estaduais, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem maior população;
- b) apresentem grupo associativo composto, em sua maioria, por beneficiários finais com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos;
- c) apresentem maior valor de contrapartida em relação ao valor de investimento total;
- d) atendam a população residente em área de risco, insalubre ou de degradação ambiental;
- d) estejam em estágio mais avançado de elaboração de projeto ou de licenciamento nos órgãos competentes; ou
- e) tenham sido priorizadas por Conselhos Estaduais ou Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou órgãos equivalentes.

8.4.1.1 Os critérios dispostos no subitem 8.4.1 são equivalentes entre si, considerandose como critérios de desempate, nesta ordem:

- a) atendimento a regiões metropolitanas, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem maior população;
- b) capitais estaduais, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem maior população;
- c) apresentem grupo associativo composto, em sua maioria, por beneficiários finais com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos; e
- d) data de recebimento da proposta pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

9 CONDIÇÕES OPERACIONAIS ESPECÍFICAS

9.1 Empréstimo do Agente Operador ao Agente Financeiro

9.1.1 Limite de Empréstimo

Equivalente à soma dos valores dos financiamentos a serem concedidos aos mutuários finais por

empreendimento.

9.1.2 Juros

Dispensada a cobrança de juros.

9.1.3 Prazo de Amortização

Resultante da média ponderada dos prazos dos financiamentos concedidos aos mutuários finais.

9.1.4 Prazo de Carência das Operações de Créditos Vinculadas

A critério do Agente Financeiro:

- a) correspondente à média ponderada do prazo de carência dos contratos com os beneficiários finais;
- b) sem prazo de carência.

9.1.5 Desembolso

9.1.5.1 A sistemática de desembolso dos recursos do Agente Operador ao Agente Financeiro ocorre na forma abaixo especificada:

a) quando a operação de crédito contemplar prazo de carência, o desembolso é realizado em parcelas mensais, de acordo com as etapas físicas previstas no cronograma físico-financeiro de cada empreendimento, devidamente executadas e atestadas, respeitado o cronograma de desembolso do contrato de empréstimo firmado com o Agente Operador;

a.1) caso o terreno faça parte do financiamento, seu valor é desembolsado por ocasião da assinatura do contrato, e ficará bloqueado até a constituição das garantias da operação, respeitado o valor de avaliação do Agente Financeiro;

a.2) na hipótese de o terreno compor o investimento e estar vinculado a financiamento/hipoteca, o desembolso relativo ao preço de sua aquisição será destinado à quitação do saldo devedor, disponibilizando ao vendedor, juntamente com o último desembolso do financiamento, eventuais recursos remanescentes;

b) quando a operação de crédito não contemplar prazo de carência, o desembolso é realizado em parcela única em conta individualizada vinculada ao empreendimento, no ato da assinatura do Instrumento Contratual, respeitado o valor previsto no contrato de empréstimo firmado com o Agente Operador, após a constituição das garantias da operação.

b.1) na hipótese de o terreno compor o investimento e estar vinculado a financiamento/hipoteca, o desembolso relativo ao preço de sua aquisição será destinado à quitação do saldo devedor, disponibilizando ao vendedor, juntamente com o último desembolso do financiamento, eventuais recursos remanescentes.

9.1.5.2 O desembolso do Agente Operador ao agente financeiro será realizado mediante a verificação da situação de regularidade do agente financeiro e das construtoras envolvidas junto ao FDS e FGTS e do agente financeiro junto ao CADIN.

9.1.6 Prestações de Amortização

9.1.6.1 Pagas mensalmente, calculadas de acordo com o SFA.

9.1.6.2 A prestação é reajustada mensalmente pela mesma variação dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º do mês.

9.1.7 Garantias

Caução dos direitos creditórios decorrentes dos créditos concedidos.

9.1.8 Reajuste do Saldo Devedor

O saldo devedor é reajustado/atualizado monetariamente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º do mês.

9.1.9 Prazos de Utilização dos Recursos do Contrato de Empréstimo

9.1.9.1 O prazo de vigência ou de utilização dos recursos do contrato de empréstimo a ser firmado entre o Agente Operador e o agente financeiro é de até 12(doze) meses, contados a partir da data de assinatura do contrato, podendo ser prorrogado a critério do Agente Operador, após análise do pedido e das justificativas apresentadas pelo agente financeiro.

9.1.9.2 Para início de retorno ao Agente Operador, dos recursos aplicados por intermédio do contrato de que trata o subitem anterior, é considerado o prazo de carência das operações de créditos vinculadas ao contrato de empréstimo firmado entre o Agente Operador e o agente financeiro, contado a partir do mês previsto para o primeiro desembolso, inclusive, respeitada a data eleita do agente financeiro.

9.1.9.2.1 Entende-se por operação de crédito vinculada ao contrato de empréstimo, os financiamentos e repasses firmados entre o agente financeiro e os beneficiários finais para execução do empreendimento proposto, sem a interveniência do Agente Operador.

9.2 Financiamento do Agente Financeiro ao Mutuário

9.2.1 Valor do Financiamento

9.2.1.1 O valor do financiamento é definido pelo agente financeiro em função da análise da capacidade de pagamento do mutuário, respeitados os limites de renda familiar bruta, valor máximo de financiamento por modalidade, valor de avaliação do imóvel, constantes das tabelas abaixo, observado, ainda, o percentual de participação mínima do mutuário no valor de investimento.

9.2.2 Desembolso

9.2.2.1 A sistemática de liberação dos recursos do agente financeiro ao mutuário, ocorre na forma abaixo especificada:

a) quando a operação de crédito contemplar prazo de carência, os recursos são liberados em parcelas mensais, de acordo com o cronograma físico-financeiro estabelecido contratualmente, com base em relatório técnico de acompanhamento das obras emitido pelo agente financeiro;

a.1) caso o terreno faça parte do financiamento, seu valor de venda é desembolsado por ocasião da assinatura do contrato e ficará bloqueado até a constituição das garantias da operação, respeitado o valor de avaliação do agente financeiro;

b) quando a operação de crédito não contemplar prazo de carência, os recursos são liberados em parcela única, em conta poupança aberta em nome do mutuário, vinculada ao empreendimento, no ato da assinatura do contrato de financiamento;

b.1) esses recursos serão liberados pelo agente financeiro aos Agentes Proponentes de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra.

9.2.2.2 Quando o primeiro desembolso não ocorrer no prazo de 12 meses contados a partir da data de assinatura do contrato de financiamento, o agente financeiro deve promover sua rescisão de pleno direito, com retorno dos recursos às disponibilidades do FDS.

9.2.2.2.1 Para tanto, o agente financeiro deve inserir cláusula no contrato de financiamento a ser firmado com o mutuário final contendo tal dispositivo.

9.2.3 Participação Mínima do Mutuário

9.2.3.1 A participação mínima do mutuário é de 5% (cinco por cento) do valor de investimento e será representada por itens do investimento, não financiados com recursos do FDS e/ou aplicação de recursos próprios para compor o valor de investimento, sendo apropriada, proporcionalmente, a cada parcela de desembolso, podendo ser antecipada, exceto quando se tratar de valor do terreno.

9.2.3.2 A participação mínima do mutuário, se for financeira, deve ser depositada mensalmente ou integralmente em conta corrente do agente proponente aberta na unidade do Agente Financeiro, ou em local por este indicado.

9.2.4 Comprometimento Máximo de Renda

9.2.4.1 Na celebração de contratos de financiamento deve ser observado o limite de comprometimento de renda de até 25% (vinte e cinco por cento) da renda familiar apurada.

9.2.4.2 Na hipótese da prestação vir a comprometer a capacidade de pagamento do mutuário final, apurada segundo critério definido pelo agente financeiro, a partir do mês subsequente ao do mês da contratação do financiamento, é assegurada a livre negociação entre o agente financeiro e o mutuário.

9.2.4.2.1 Ocorrendo tal hipótese, em virtude do reajuste normal das prestações, os agentes financeiros devem adotar mecanismos que viabilizem a retomada ou continuidade dos pagamentos das prestações.

9.2.5 Prazo de Amortização

9.2.5.1 O prazo de amortização do financiamento é de até 240 (duzentos e quarenta) meses.

9.2.5.2 Com objetivo de reduzir os valores das despesas a serem suportadas pelo FDS, o prazo de amortização estará limitado à capacidade de pagamento do mutuário.

9.2.6 Juros

Dispensada a cobrança de juros.

9.2.7 Prestações de Amortização

9.2.7.1 Pagas mensalmente, juntamente com seguro que compõe o encargo mensal, e calculadas de acordo com o SFA.

9.2.7.2 A prestação é reajustada mensalmente pela mesma variação dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º do mês.

9.2.7.3 Para os financiamentos que contemplem a sistemática de desembolso em parcela única, durante a fase de construção, os rendimentos auferidos da conta poupança do mutuário podem ser utilizados para pagamento parcial ou total do encargo mensal, quando for o caso, nele incluída a quota de amortização e seguros.

9.2.7.3.1 Nesse caso, o desembolso efetivo do mutuário para pagamento do encargo mensal é a diferença entre o valor do encargo e os rendimentos auferidos da conta poupança.

9.2.8 Prazo de Carência

A critério do Agente Financeiro:

a) o previsto para execução das obras, acrescido de até 1 (um) mês, limitado a 12 (doze) meses, contados a partir da data de efetivação do primeiro desembolso de recursos;

b) O agente financeiro pode adotar a sistemática de desembolso do financiamento em parcela única, com conseqüente início de retorno 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato/liberação dos recursos.

9.2.9 Garantias

9.2.9.1 A critério do agente financeiro, uma dentre as abaixo especificadas:

a) alienação fiduciária do imóvel objeto da operação;

b) hipoteca em primeiro grau do imóvel objeto da operação;

c) seguro de crédito;

d) fundo de aval;

e) fundo garantidor;

f) aval solidário;

g) caução de depósitos em moeda corrente junto à Instituição Bancária, no Brasil.

9.2.10 Seguro

Contratação de financiamento somente em apólice de seguro fora do SFH, que não conta com a garantia do FCVS, deverá contemplar, no mínimo, a cobertura relativa aos riscos de morte e invalidez permanente.

9.2.11 Reajuste do Saldo Devedor

O saldo é reajustado/atualizado monetariamente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º do mês.

9.3 Remuneração do Agente Financeiro

As remunerações previstas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2, serão pagas à vista e em espécie, ao agente financeiro, por operação de crédito realizada, com recursos do FDS, em data coincidente com a de assinatura dos contratos de financiamento com os beneficiários finais.

9.3.1 Taxa de Administração

Devida ao agente financeiro por operação de crédito realizada, paga à vista, em espécie, ao valor presente calculado à taxa de desconto de 12% a.a. no prazo contratado, nos seguintes valores mensais máximos:

a) de R\$ 25,00, nas modalidades aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio; e conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional;

b) de R\$ 8,26, na modalidade de aquisição de material de construção;

9.3.2 Taxa de Equilíbrio

Devida ao agente financeiro por operação de crédito realizada, à vista, em percentual máximo de 4,0% a.a., apurada com base no valor presente, descontado à taxa de juros de 0,0% a.a., aplicado sobre os saldos devedores mensais previstos para todo o prazo de amortização do financiamento.

9.4 Taxa de Risco de Crédito do Agente Operador

9.4.1 Devida por operação de crédito realizada, paga à vista, em espécie, com recursos do FDS, ao agente operador, apurada com base no valor presente,

descontado a taxa de juros de 12% a.a., aplicado sobre o saldo devedor mensal previstos para todo o prazo de amortização do empréstimo, a título de risco de crédito, em percentual diferenciado por tomador, levando-se em consideração a classificação da operação e o nível de risco.

9.4.2 A avaliação do tomador, é realizada por operação de crédito em função do “rating” apurado e é cobrada a Taxa de Risco de Crédito, consoante quadro abaixo:

CONCEITO DO

RATING

TAXA NOMINAL DE RISCO DE CRÉDITO (%)

a.a)

“AA” 0,2

“A” 0,4

“B” 0,6

“C” 0,8

9.5 Depósito para Garantia de Risco do Agente Financeiro

9.5.1 De forma a possibilitar a concessão de financiamento ao beneficiário final, sem restrição cadastral e com capacidade de pagamento, não aprovado na análise de risco efetuada pelo agente financeiro, na conformidade com a Resolução nº 2.682/99, do CMN, suas alterações e aditamentos, será segregado recursos de titularidade do FDS, destinados à cobertura de risco de crédito do agente financeiro.

9.5.1.1 O aporte dos recursos será efetuado, previamente à concessão do financiamento ao beneficiário final, em percentual de 15,58% sobre o montante dos recursos destinados à contratação das operações.

9.5.1.2 Os recursos permanecerão depositados na citada conta específica pelo prazo máximo de amortização definido para o programa, e serão movimentados, exclusivamente, nas seguintes situações:

a) inadimplência do mutuário, assim caracterizada pelo vencimento da quarta prestação não paga, consecutiva ou não, em se tratando de contrato vinculado à garantia Seguro de Crédito;

b) amortização ou liquidação da dívida pelo mutuário, com retorno dos valores ao FDS, proporcionalmente, no caso de amortização e na totalidade, no caso de liquidação; e

c) término do prazo de amortização contratado sem a caracterização de sinistro na forma prevista na alínea “a” deste subitem.

9.5.1.2.1 Os recursos apurados na forma da alínea “a” do subitem 9.5.1.2 serão devidos ao agente financeiro e os apurados na forma das alíneas “b” e “c” serão devidos ao FDS.

9.5.1.2.2 A movimentação dos recursos da conta depósito para garantia de risco do agente financeiro serão realizadas, conforme procedimentos operacionais definidos no item 14 do Capítulo V deste Manual.

CAPÍTULO V - PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

1 ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO E SELEÇÃO DAS PROPOSTAS

1.1 CONVOCAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

1.1.1 O processo de enquadramento, hierarquização e seleção das propostas de financiamentos, é realizado pelo Gestor das Aplicações, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

1.1.2 O processo de enquadramento, hierarquização e seleção das propostas de financiamentos, de cada exercício, observará o calendário divulgado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

1.1.3 Participarão do processo de enquadramento, hierarquização e seleção das propostas de financiamento as cooperativas ou associações com fins habitacionais.

1.1.4 Objetivando sua participação no processo de enquadramento, hierarquização e seleção, as cooperativas ou associações com fins habitacionais deverão

encaminhar, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, ofício e formulário de consulta prévia, conforme Modelos I e II.

1.2 ANÁLISE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS AO GESTOR DA APLICAÇÃO

1.2.1 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades avalia o enquadramento das propostas apresentadas pelos agentes proponentes nos critérios definidos no Capítulo IV deste Manual.

1.2.1.1 As propostas consideradas não enquadradas serão devolvidas aos seus proponentes, acompanhadas da respectiva justificativa.

1.2.1.2 As propostas consideradas enquadradas passam, imediatamente, à etapa de hierarquização e seleção considerando os critérios apresentados no subitem 8.4.1 do Capítulo IV deste Manual.

1.2.1.3 As propostas selecionadas serão publicadas, no Diário Oficial da União, dispostas ordenadamente conforme os critérios estabelecidos no subitem 8.4.1 do Capítulo IV deste Manual.

2 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA APROVADA PELO GESTOR DA APLICAÇÃO AO AGENTE FINANCEIRO

2.1 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades encaminha ao agente financeiro, previamente habilitado pelo agente operador, relação das propostas selecionadas, para fins de assinatura do Termo de Seleção.

2.2 O agente proponente comparece no agente financeiro para assinatura do Termo de Seleção, nos locais definidos por este.

2.3 O agente financeiro deve definir para o agente proponente a documentação necessária para análise da proposta de financiamento, inclusive dos beneficiários finais.

2.3.1 Deve constar das propostas informações sócio-econômicas das famílias beneficiárias, com ênfase no perfil de renda e das condições de moradia, bem como caracterização da área de intervenção, no que se refere aos serviços e equipamentos públicos.

2.3.2 A proposta deve prever a realização do trabalho técnico social, objetivando informar as famílias sobre o programa, orientá-los quanto o correto uso e conservação da moradia, a realização de ações de mobilização e organização comunitária voltadas para a implementação da auto-construção, auto-ajuda ou mutirão.

3 ANÁLISE DA PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PELO AGENTE FINANCEIRO

3.1 Na análise da proposta de financiamento apresentada pelo agente proponente e aprovada pelo Gestor das aplicações, o agente financeiro deve observar, no mínimo, os aspectos a seguir, sem prejuízo de outros que possam ser verificados pelo Agente Operador.

3.2 Terreno

O agente financeiro deve observar as características físico-locais da área objeto de intervenção, tais como: acesso, transporte, etc., fazendo, ainda, a vistoria e a elaboração do Laudo de Avaliação, quando o terreno for incidente no valor de investimento.

3.3 Aspectos da Análise Técnica da Proposta

3.3.1 Análise Técnica de Engenharia

A análise técnica do projeto deve ser realizada por profissional de engenharia/arquitetura do agente financeiro ou por ele credenciado, devendo observar, no mínimo, os aspectos a seguir, sem prejuízo da análise que pode ser feita pelo Agente Operador:

- solução adotada para o empreendimento, quanto à sua funcionalidade e a compatibilidade entre os custos, prazos de execução, aspectos arquitetônicos, metodologia e tecnologia construtiva, especificações, cronogramas e os quantitativos das obras e serviços, materiais e equipamentos previstos, além das soluções adotadas para a infra-estrutura e a integração aos sistemas existentes;
- o planejamento da execução do empreendimento;
- os custos unitários dos serviços, materiais e equipamentos devem ser analisados com base no sistema SINAPI, com base em valores de mercado ou outras referências técnicas disponíveis;
- inexistência de indefinições ou condicionantes que possam vir a alterar os

objetivos, custos, prazos ou forma de execução do empreendimento ou atrasar o início da execução das obras, pela sua imponderabilidade;

- quanto ao cronograma físico-financeiro:

⇒ a compatibilidade da programação de execução das obras e da aquisição de materiais e equipamentos com os itens definidos e adequadamente detalhados, possibilitando um acompanhamento seguro do empreendimento;

⇒ a adequação do prazo entre a contratação e o primeiro desembolso com as providências que devem ser tomadas pelo Agente proponente para contratação das obras/serviços, fornecimento de materiais/equipamentos, etc;

- opinar conclusivamente sobre a viabilidade ou não do empreendimento, considerando os parâmetros aqui definidos, bem como outros julgados pertinentes;
- apontar os documentos necessários à apresentação posterior, desde que tais elementos não possam descaracterizar a análise efetivada;
- a manifestação da Engenharia do agente financeiro deve estar consignada em campo próprio do Relatório Síntese da operação de crédito, conforme Modelo IV, deste Manual.

3.3.2 Análise Técnica Social

3.3.2.1 A análise técnica social deve ser realizada por Técnico Social do agente financeiro ou por ele credenciado, devendo observar, no mínimo, os aspectos a seguir, sem prejuízo da análise que pode ser feita pelo Agente Operador.

3.3.2.2 Na análise, além dos aspectos técnicos, devem ser considerados se a proposta apresenta dados sócio econômicos sobre as famílias cadastradas, previsão de informações sobre o programa, ações de mobilização e organização comunitária, atividades de educação sanitária e ambiental.

3.3.2.3 Caso o regime de produção adotado seja a auto-construção, auto-ajuda ou mutirão o PTTS deve fazer parte do projeto o respectivo regulamento.

3.3.2.4 Se houver previsão de reassentamento, remanejamento ou relocação de família o PTTS deve apresentar o Plano a ser adotado para cada situação.

3.4 Análise econômico-financeira da proposta

3.4.1 A análise econômico-financeira da proposta é realizada pelo agente financeiro, mediante os parâmetros técnicos e operacionais definidos por este.

3.4.2 Essa análise deve aferir a real situação econômico-financeira do beneficiário final para assumir o financiamento pretendido, de forma a assegurar o retorno dos recursos financiados.

3.4.3 O agente financeiro deve avaliar o grau de risco que envolve a operação de crédito, referente ao empreendimento e ao mutuário.

3.4.4 A manifestação do agente financeiro com relação à referida análise econômico-financeira deve estar consignada em campo próprio do Relatório Síntese, Modelo IV deste Manual, e anexado ao processo do financiamento.

3.5 Análise Jurídica

3.5.1 A análise jurídica da operação deve ser realizada pelo agente financeiro que, com base na documentação apresentada pelo agente proponente, abordará os seguintes aspectos:

- quanto à documentação do proponente;
- quanto à documentação da área/terreno;
- quanto à documentação dos mutuários finais.

3.5.2 Na análise da documentação do terreno onde é edificado o empreendimento, a área jurídica do agente financeiro deve verificar, também, se seu desmembramento está devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, observando o seguinte:

- se o terreno estiver apenas loteado, a documentação referente ao loteamento;
- se o terreno já estiver incorporado, a documentação referente ao memorial de incorporação;
- se o condomínio já estiver constituído, a documentação referente à instituição do condomínio.

3.5.3 A manifestação do agente financeiro deve estar consignada em campo próprio do Relatório Síntese, Modelo IV deste

4 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO PELO AGENTE FINANCEIRO AO AGENTE OPERADOR

4.1 A proposta de Abertura de Crédito do agente financeiro já habilitado para atuar nos Programas de Aplicação do FDS, deverá ser apresentada à Representação Regional do Agente Operador – CAIXA de vinculação do empreendimento, acompanhada de ofício de solicitação de abertura de crédito contendo os valores previstos para o empréstimo, discriminados por modalidade e localidade onde serão aplicados os recursos, com possibilidade de contratação no período de até 6 (seis) meses contados da data da solicitação.

4.2 O Agente Operador analisa a referida proposta em conformidade com os procedimentos operacionais definidos nos seus Manuais Normativos Internos.

4.3 Caso a proposta de abertura de crédito seja aprovada, o Agente Operador formaliza a alocação de recursos ao agente financeiro, mediante a assinatura de contrato de abertura de crédito.

5 DEPÓSITO PARA GARANTIA DE RISCO DO AGENTE FINANCEIRO

Na data de assinatura do contrato de abertura de crédito, o agente operador segrega na conta depósito para garantia de risco do agente financeiro recursos no valor de 15,58% do valor do previsto para o empréstimo.

6 CONTRATAÇÃO

6.1 Finalizada a comercialização do empreendimento pelo proponente, seja de forma parcial ou total, o agente financeiro realiza a análise da documentação dos mutuários finais, definindo aqueles que têm condições de assumir o financiamento pretendido.

6.2 Estando em condições de serem formalizados os contratos de financiamentos com os mutuários finais, o agente financeiro envia o Relatório Síntese do empreendimento ao Agente Operador, solicitando os recursos referentes às unidades efetivamente comercializadas, bem como solicitação de autorização para contratá-las com os mutuários finais, acompanhada dos elementos técnicos que permita a verificação pelo Agente Operador, dos seguintes aspectos, do empreendimento a ser financiado:

- a) viabilidade técnica de engenharia, jurídica e social;
- b) viabilidade econômica do projeto;
- c) viabilidade das garantias oferecidas para a operação;
- d) atendimento às demais exigências do programa ao qual o empreendimento esteja vinculado;
- e) despesas a serem suportadas pelo FDS;
- f) projeto de Trabalho Técnico Social do agente proponente;
- g) Informações do empreendimento, conforme Modelo IX.

6.3 De posse dessa documentação, o Agente Operador efetiva o registro da Operação de financiamento e repasse no seu Sistema Operacional - SIAPF, com o valor do empréstimo proporcional à quantidade de unidades efetivamente comercializadas pelo agente financeiro, e estando de acordo autoriza o agente financeiro a realizar a contratação dessas unidades com os mutuários finais.

6.4 Re-ratificação contratual do contrato de empréstimo

Ao final da contratação das unidades do empreendimento, é realizada a re-ratificação contratual do contrato de abertura de crédito firmado entre o agente operador e agente financeiro, consolidando os recursos efetivamente utilizados e o prazo de retorno do empréstimo.

6.4.1 Na assinatura da re-ratificação contratual é realizado o ajuste da conta garantia de risco do agente financeiro, considerando o percentual de 15,58% para renda de até 3(três) salários mínimos e 14,47% para renda acima de 3 (três) a até 5 (cinco) salários mínimos, sobre o montante dos recursos efetivamente aplicados.

7 PAGAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DO AGENTE FINANCEIRO E DO AGENTE OPERADOR

7.1 Na data de assinatura dos contratos com os beneficiários finais, o agente operador credita em conta vinculada ao contrato de empréstimo, a favor do agente financeiro, os valores relativos à taxa de administração e taxa de equilíbrio

operação.

7.2 Nesta mesma data é creditada na conta do agente operador o valor referente à taxa de risco de crédito.

8 DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO AGENTE OPERADOR AO AGENTE FINANCEIRO

O desembolso das operações de crédito é efetuado mensalmente pela Representação Regional do Agente Operador ao agente financeiro, em sua conta vinculada ao empreendimento, respeitado o valor mensal previsto no cronograma de desembolso constante do SIAPF, mediante o atendimento dos requisitos constantes dos subitens 8.1, 8.2, 8.3 a seguir.

8.1 Desembolso da Primeira Parcela do empreendimento

a) ofício do agente financeiro solicitando o desembolso, acompanhado dos seguintes documentos:

- a.1) BM, conforme Modelo VII;
- a.2) FPD, conforme Modelo VIII;
- a.3) RAE, elaborado pela área de engenharia do agente financeiro;
- a.4) Laudo de Avaliação, elaborado pela área de engenharia do agente financeiro;

b) apresentação de relação dos financiamentos contratados com os mutuários finais, conforme Modelo X;

c) existência de conta bancária vinculada ao empreendimento em nome do agente financeiro;

d) adimplência do agente financeiro junto ao FDS;

e) inexistência de restrição cadastral do agente financeiro junto ao CADIN;

f) adimplência quanto ao pagamento de encargos;

g) cumprimento das demais exigências contratuais e das cláusulas especiais contidas no contrato, especificamente das que condicionem o desembolso às entidades intervenientes do contrato;

h) existência de placa de obra, conforme modelo definido pela Caixa Econômica Federal, a ser afixada em local visível, preferencialmente na entrada do local onde estiver sendo executado o empreendimento;

i) Relatório de Acompanhamento Parcial ou Final do Trabalho Técnico Social;

8.2 Desembolso das demais parcelas do empreendimento

a) ofício do agente financeiro solicitando o desembolso, acompanhado dos seguintes documentos:

- a.1) BM, conforme Modelo VII;
- a.2) FPD, conforme Modelo VIII;
- a.3) RAE, elaborado pela área de engenharia do agente financeiro;
- a.4) Laudo de Avaliação, elaborado pela área de engenharia do agente financeiro;

b) apresentação de relação dos financiamentos contratados com os mutuários finais, conforme Modelo X;

c) existência de conta bancária vinculada ao empreendimento em nome do agente financeiro;

d) adimplência do agente financeiro junto ao FDS;

e) inexistência de restrição cadastral do agente financeiro junto ao CADIN;

f) adimplência quanto ao pagamento de encargos;

g) cumprimento das demais exigências contratuais e das cláusulas especiais contidas no contrato, especificamente das que condicionem o desembolso às entidades intervenientes do contrato;

h) existência de placa de obra, conforme modelo definido pela Caixa Econômica Federal;

i) comprovação do depósito, na conta do mutuário vinculada ao empreendimento, do valor da contrapartida, se for o caso;

j) Relatório de Acompanhamento Parcial ou Final do Trabalho Técnico Social.

8.3 Desembolso em parcela única

Para as operações que não possuem prazo de carência, o desembolso é realizado em parcela única na conta do agente financeiro vinculada ao empreendimento, na data de assinatura do contrato de empréstimo e mediante apresentação da relação dos financiamentos contratados com o Mutuário Final, devidamente preenchidos, conforme Modelo X e do comprovante de formalização

da garantias oferecidas ao Agente Operador, respeitando-se o valor previsto no cronograma de desembolso da operação de crédito.

8.3.1 Neste caso, o agente financeiro deve evitar a concentração de solicitação de desembolso em uma única data.

8.3.2 Para desembolso em parcela única deve ser verificada a situação de adimplência do agente financeiro, bem como a inexistência de restrição cadastral junto ao CADIN.

8.4 Os recursos são creditados, pela Representação Regional do Agente Operador, na conta do agente financeiro, respeitando-se o valor previsto no cronograma de desembolso para o empreendimento.

8.5 O desembolso da última parcela do cronograma físico-financeiro das obras e serviços está condicionado à apresentação pelo agente financeiro, ao Agente Operador, do relatório de acompanhamento final, baseado em visita técnica, comprovando a efetiva conclusão do empreendimento.

9 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS DO AGENTE FINANCEIRO AO MUTUÁRIO

9.1 A liberação dos recursos do agente financeiro ao mutuário deve obedecer, no mínimo, os aspectos a seguir.

9.1.1 O agente proponente deve apresentar ao agente financeiro, com antecedência mínima a ser determinada em comum acordo, os seguintes elementos relativos ao empreendimento:

I - Liberação da primeira parcela

a) pedido de Desembolso do agente proponente ao agente financeiro, conforme Modelo V;

b) cópias dos Contrato de Execução e/ou Fornecimento formalizados com empreiteiros, fornecedores, prestadores de serviços, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, planilhas orçamentárias e ordens de serviço e/ou fornecimento, quando alterados em relação aos inicialmente enviados;

c) BM, conforme Modelo VI;

d) BSD, conforme Modelo VII;

e) projeto executivo, conforme o porte do empreendimento, a critério do agente financeiro;

f) existência de conta bancária de poupança individualizada em nome de cada mutuário final;

g) Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social.

h) existência de placa de obra, conforme modelo definido pela Caixa Econômica Federal, a ser afixada em local visível, preferencialmente na entrada do local onde estiver sendo executado o empreendimento.

II - Liberação das demais parcelas

a) pedido de Desembolso do proponente ao agente financeiro, conforme Modelo V;

b) BM, conforme Modelo VI;

c) BSD, conforme Modelo VII;

d) existência de conta bancária de poupança individualizada em nome de cada mutuário final.

e) existência de placa de obra, conforme modelo definido pela Caixa Econômica Federal.

f) Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social ou Relatório Final do Trabalho Técnico Social.

9.1.2 Para as operações que não contemplam prazo de carência, no dia subsequente ao do recebimento dos recursos do Agente Operador, o agente financeiro, deve creditá-los, sob bloqueio, em parcela única, em conta poupança a ser aberta pelo agente financeiro em nome dos mutuários finais, depois de formalizadas as garantias da operação.

9.1.2.1 Esses recursos devem ser liberados pelo agente financeiro ao agente proponente, até 2 (dois) dias úteis (D+2) após o recebimento dos recursos do Agente Operador, mediante a comprovação da efetiva execução de suas etapas físicas, respeitado os valores previstos no cronograma físico-financeiro do empreendimento.

9.1.3 As medições apresentadas pelo agente proponente devem se referir às etapas de

obras/serviços, efetivamente executados no período de referência do BM e do Trabalho Técnico Social.

9.1.4 A última parcela do desembolso referente às obras e serviços está condicionada a efetiva conclusão do empreendimento, devendo, nesta oportunidade, o agente proponente encaminhar ao agente financeiro o relatório de acompanhamento final de engenharia e do Trabalho Técnico Social, baseado em visita técnica, podendo o agente financeiro solicitar outros documentos que julgue necessário.

9.1.5 Na hipótese de bloqueio da última parcela do cronograma físico-financeiro, o prazo pode ser negociado entre o agente financeiro e o agente proponente, observando o prazo máximo de até 60 (sessenta) dias, desde que seja comprovada a conclusão da obra e assegurado o alcance do objetivo do Contrato.

9.1.5.1 Os recursos não liberados nesse prazo devem ser utilizados para amortização extraordinária no saldo devedor do contrato de empréstimo.

9.1.6 Os recursos creditados pelos agentes financeiros nas contas individualizadas por contrato são destinados exclusivamente aos beneficiários de direito relacionados no BSD - Modelo VII, sendo vedada a sua utilização para qualquer outro fim.

9.1.7 Não são aceitos, para fins de desembolso, ajustes monetários, multas ou reajustes de faturas decorrentes de atraso de pagamento por parte do proponente.

9.1.8 Em hipótese alguma são aceitas, para fins de desembolso com recursos do FDS, faturas referentes a reajustes/realinhamento de preços das obras/serviços e materiais/equipamentos.

9.1.9 A critério do agente financeiro, o proponente pode apresentar as informações referentes às medições das obras financiadas, em modelo próprio, desde que contenha os elementos mínimos necessários ao acompanhamento físico-financeiro do empreendimento pelo agente financeiro, e as informações contidas nos documentos requisitados pelo Agente Operador por intermédio do subitens 8.2, 8.3, 8.4 deste Capítulo.

9.1.9.1 Os Modelos IX e X devem ser enviados na forma definida pelo agente operador.

10 ACOMPANHAMENTO DO EMPREENDIMENTO

10.1 O acompanhamento da execução do empreendimento pelo agente financeiro, deve compreender, no mínimo, os seguintes aspectos:

10.1.1 Atendimento às condições estabelecidas no subitem 8 deste capítulo;

10.1.2 A documentação de solicitação de desembolso deve estar disponível para a Equipe Técnica do agente financeiro, em prazo a ser por este fixado, compatível com as providências necessárias para exame do pedido, acompanhamento da obra e do Trabalho Técnico Social.

10.1.3 O agente financeiro, de posse da documentação encaminhada, com vistas a respaldar as liberações, efetua visita técnica ao empreendimento, para verificação da compatibilidade das informações prestadas pelo agente proponente, emitindo o relatório técnico de acompanhamento, abordando aspectos relativos à evolução físico-financeira das obras e TTS, cumprimento do objetivo contratual, desempenho do proponente e demais aspectos julgados oportunos.

10.1.4 Devem ser verificadas e registradas no RAE as indefinições ou condicionantes que possam vir a alterar os objetivos, metas, custos, prazos ou a forma de execução do empreendimento, ou atrasar a conclusão da execução das

10.1.5 Devem ser verificados, também, os procedimentos quanto ao equacionamento de obras e serviços não passíveis de enquadramento e/ou não contemplados na solicitação de financiamento, porém, imprescindíveis à implantação do empreendimento.

10.1.6 Qualquer alteração de especificações/projetos, bem como do prazo da execução das obras, por parte do proponente devem ter, obrigatoriamente, prévia anuência do agente financeiro, com apresentação de justificativas para tais alterações, indicando custos, dimensões, quantidades e especificações dos novos materiais, devendo o agente financeiro manifestar-se conclusivamente sobre o assunto.

10.1.7 Não obstante os cuidados recomendados nas fases de análise da operação e de acompanhamento de sua execução, o agente financeiro deve adotar medidas no

sentido de se procurar antecipar a solução de questões que possam vir a causar atrasos, insuficiência de recursos ou necessidade de alteração de projetos, impondo, assim, a necessidade do agente financeiro acusar tempestivamente tais situações, no sentido de equacionar o problema, visando ao alcance pleno dos objetivos contratuais.

10.1.7.1 A solução proposta deve ser fundamentada pelo agente proponente, identificando, ainda, os motivos que causaram os desvios ocorridos, para análise técnica do pleito, pelo agente financeiro.

10.1.8 Não devem ser mensurados serviços e/ou obras executados fora dos padrões contratados ou com erros de execução que possam gerar problemas futuros, ou seja, vícios de construção, cabendo ao agente financeiro equacionar tais pendências junto ao agente proponente.

10.1.9 Como forma de possibilitar o perfeito acompanhamento do objetivo contratual, o agente proponente deve manter no canteiro de obras, os seguintes documentos:

- a) projetos;
- b) orçamentos;
- c) especificações;
- d) cronogramas físico-financeiros;
- e) ART de fiscalização e execução das obras/serviços;
- f) CREA da região;
- g) licença para realização das obras ou serviços emitida pelos órgãos competentes;
- h) Projeto de Trabalho Técnico Social.

11 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

São alterações passíveis de serem promovidas nos contratos firmados entre o Agente Operador e o agente financeiro ou nos contratos firmados entre o agente financeiro e o mutuário final, mediante a ocorrência de fatos novos que tornem inexecutável a manutenção dos termos originalmente pactuados.

11.1 Alteração do Contrato Agente Operador X Agente Financeiro

11.1.1 Prorrogação do Prazo de Utilização dos Recursos do Contrato de Empréstimo

11.1.1.1 A prorrogação do prazo de utilização dos recursos alocados por intermédio do contrato de empréstimo firmado entre o Agente Operador e o agente financeiro decorre da impossibilidade de o agente financeiro aplicar os recursos no prazo originalmente estabelecido pelo Agente Operador.

11.1.1.2 A prorrogação do prazo de que trata o subitem 11.1.1.1 anterior pode ser de até 6 (seis) meses após o prazo definido no contrato de empréstimo para utilização dos recursos.

11.1.1.3 A solicitação de prorrogação deve ser efetuada pelo agente financeiro à Representação Regional do Agente Operador, acompanhada da seguinte documentação:

- a) ofício de solicitação do agente financeiro;
- b) justificativa contendo os motivos da proposta.

11.1.1.4 No caso de aprovação da proposta, o Agente Operador providencia sua formalização junto ao agente financeiro, por intermédio de Carta Reversal, conforme Modelo XII deste Manual.

11.2 Alteração do Contrato Agente Financeiro X Mutuário Final

11.2.1 Alteração no Cronograma de Desembolso e/ou no Prazo de Carência

11.2.1.1 A prorrogação do cronograma de desembolso e/ou prazo de carência pode ser concedida pela Representação Regional do Agente Operador, caso a conclusão do empreendimento não ocorra no prazo estabelecido contratualmente.

11.2.1.1 A alteração do cronograma de desembolso consiste na redistribuição dos valores previstos, admitindo-se a sua alteração, desde que mantido o prazo de carência e as demais condições contratuais, observadas as limitações estabelecidas no subitem 9.2.8. do Capítulo IV, deste Manual.

11.2.1.3 A prorrogação do prazo de carência pode ser concedida nas seguintes condições:

- a) prorrogação limitada à metade do prazo original de carência do contrato de financiamento e repasse;
- b) redução concomitante do prazo máximo de amortização em igual número de

meses ao da prorrogação aprovada.

11.2.1.4 A solicitação de prorrogação do prazo de desembolso e/ou de carência, quando necessária, deve ser efetuada pelo Agente Proponente ao agente financeiro, acompanhada da seguinte documentação:

- ofício de solicitação do agente proponente;
- justificativa, conforme Modelo XI, com as causas do descumprimento do prazo de conclusão das unidades o PTTS ou do cronograma em vigor, e com os elementos técnicos que permitam a perfeita análise da prorrogação proposta;
- novo cronograma físico-financeiro;
- novo cronograma de desembolso.

11.2.1.4.1 A justificativa, conforme Modelo XI deste Capítulo, com a devida aprovação do proponente, deve conter as causas do não cumprimento do cronograma em vigor, informando as eventuais pendências quanto à conclusão de projetos executivos, execução de obras e/ou serviços e outros fatores determinantes da alteração proposta.

11.2.1.5 A formalização da alteração é feita pelo agente financeiro, por intermédio de Carta Reversal, conforme Modelo XII, enviando 1(uma) via à Representação Regional do Agente Operador.

11.2.1.6 Aprovada a proposta, o Agente Operador providencia a alteração no contrato de empréstimo firmado entre o Agente Operador e o agente financeiro, no seu Sistema Operacional.

11.2.2 O dossiê/processo relativo à documentação que integra a proposta de alteração contratual, quando aprovada no âmbito do Agente Operador, é devolvido ao agente financeiro.

12 COBRANÇA DE TARIFA OPERACIONAL

Para recebimento da tarifa operacional devida pelo agente financeiro ao Agente Operador, na forma do subitem 9.3 do Capítulo II deste Manual, o Agente Operador adota os procedimentos operacionais estabelecidos em seu Manual Normativo específico de cobrança de tarifas.

13 PRAZO DE ARQUIVAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO

O Agente Operador e o agente financeiro devem arquivar todos os documentos relativos às operações de crédito vinculadas ao Programa pelo prazo de 5 (cinco) anos após a quitação da dívida.

14 MOVIMENTAÇÃO DA CONTA GARANTIA DE RISCO DO AGENTE FINANCEIRO

14.1 A conta será movimentada nos casos previstos no subitem 9.5.1.2, do Capítulo IV deste Manual.

14.2 Na situação de inadimplência do mutuário, para contratos que contam com garantia seguro de crédito, o valor a ser suportado pelo FDS, para cada contrato, se refere ao percentual de 15,58% para renda até 3 (três) salários mínimos e 14,47% para renda acima de 3 (três) e até 5 (cinco) salários mínimos, sobre o valor do saldo devedor existente na data da primeira prestação não paga, atualizado monetariamente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia primeiro do mês da primeira prestação não paga até a data de pagamento pelo Fundo.

14.2.1 O valor a ser suportado pelo FDS, será repassado ao agente financeiro após a comprovação da realização da garantia.

14.3 No caso de amortização extraordinária do contrato, o valor a ser retirado da Conta Garantia de Risco do Agente Financeiro, vinculada ao contrato de empréstimo, corresponde ao percentual de 15,58% para renda até 3 salários mínimos e 14,47% para renda acima de 3 e até 5 salários mínimos, sobre o valor do financiamento inicial, atualizado monetariamente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia primeiro do mês da data de assinatura do contrato até a data de pagamento, multiplicado pelo percentual de amortização do saldo devedor.

14.3.1 No caso de liquidação antecipada ou término do prazo contratual, o valor a ser retirado da Conta Garantia de Risco do Agente Financeiro, vinculada ao contrato de empréstimo, corresponde ao percentual de 15,58% para renda até 3 salários mínimos e 14,47% para renda acima de 3 e até 5 salários mínimos, sobre o valor

do financiamento inicial, atualizado monetariamente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia primeiro do mês da data de assinatura do contrato até a data de pagamento.

15 DISPOSIÇÕES GERAIS

15.1 Os agentes financeiros devem apresentar ao Agente Operador, mensalmente, as informações relativas às propostas selecionadas e contratadas por modalidade operacional, na forma abaixo discriminadas e distribuídas por Unidade da Federação:

- a) quantidade de municípios atendidos;
- b) quantidade de operações contratadas;
- c) ano de orçamento;
- c) valor de investimento;
- e) valor de financiamento separados por faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos e maior que 3 e até 5 salários mínimos.

15.2 Outras informações e formatos de relatórios poderão ser especificados e solicitados ao agente financeiro pelo agente operador.

MODELO I – MODELO DE OFÍCIO PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO

(Local e data)

Ao Senhor

Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades
Esplanada dos Ministérios, Bloco "A", sala 305
70050-901 - Brasília – DF
Senhor Secretário,

Nome da Instituição Proponente

vem, por meio deste, solicitar o enquadramento prévio e hierarquizado para habilitação ao financiamento no âmbito do Programa de Crédito Solidário, de que trata a Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, e demais normas do Ministério das Cidades, para o que apresenta as informações contidas no Formulário de Consulta Prévia, anexo.

Assinatura

MODELO II – FORMULÁRIO DE CONSULTA PRÉVIA PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Secretaria Nacional de Habitação

DATA DE RECEBIMENTO: _____

(a ser preenchido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades)

I – AGENTE PROPONENTE (cooperativas ou associações com fins habitacionais)

1 Entidade proponente: _____

2 Endereço da sede/CEP: _____

3 Telefone/Endereço eletrônico: _____

4 CNPJ: _____

5 Responsável(is): _____

6 Nome/Cargo: _____

7 Natureza: () Associação () Cooperativa

8 Razão social: _____

9 Data de Fundação _____ Número de associados _____

10 Outras experiências em habitação: _____

11 Participação em conselhos institucionais: _____

II – CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO ONDE SE LOCALIZAM OS BENEFICIÁRIOS FINAIS

1 Município/UF: _____

2 Capital estadual: () sim () não

3 Região Metropolitana: () sim () não Qual? _____ Citar ato legal de

constituição _____

4 População total do município: _____

5 População total da Região Metropolitana, se for o caso : _____

6 Área urbana () ou Área rural ()

III - RESUMO DA PROPOSTA

1 Agente Financeiro (*indicado pelo Agente Proponente*): _____

2 Modalidade:

() aquisição de material de construção

() aquisição de terreno e construção

() construção em terreno próprio

() conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional

3 Localização: **Endereço/Município/UF/Bairro/Área:** _____

4 Regime de Construção (*pode assinalar mais de uma alternativa*)

() autoconstrução

() mutirão

() administração direta, com contratação de profissionais ou empresas

() contratação de serviços que demandem maior especialização

() outro. Qual?

5 Priorizada por Conselho Estadual ou Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou órgão equivalente: () sim () não

6 Composição do Investimento:

ITENS Valor Total(R\$)

TOTAL

7 Origem dos recursos:

Fonte Valor (R\$) Percentual

FDS

Contrapartida dos

Beneficiários Finais

Outra fonte (descrever)

Total do Investimento **100**

8 Características do Terreno:

8.1 Propriedade: () próprio com parcelamento regular () próprio sem parcelamento () de

terceiro com promessa ou opção de compra () de terceiros sem promessa ou opção de compra

IV – AGENTE EXECUTOR (*preencher, se for o caso*)

4.1. Nome:.

4.2. Tipo de entidade: () ONG () entidade privada () universidade

() prefeitura () COHAB () outra

4.3 Endereço/CEP:

Telefone/e-mail:

4.4 CNPJ

4.5 Responsável(is) técnico(s):

4.6. CREA

4.7. Endereço: _____ Endereço eletrônico: _____

V - PROJETO

5.1. Estágio de elaboração

() concepção básica () anteprojeto () projeto executivo

5.2. Estágio de licenciamento nos órgãos competentes

() análise prévia aprovada () em processo de licenciamento () licenciado

Observações: _____

VI – DADOS SÓCIO-ECONÔMICOS DOS BENEFICIÁRIOS FINAIS

6.1. Perfil de renda das famílias

Renda familiar Número de famílias

por faixa

Percentual

até 3 salários-mínimos
mais de 3 e até 5 saláriosmínimos

TOTAL 100

6.2 A população selecionada reside em área de risco, em salubridade ou degradação ambiental?
() Não () Sim

VII – CONTATOS EM CASO DE DÚVIDAS

MINISTÉRIO DAS CIDADES

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

TELEFONE: (61) 315-1378

FAX: (61) 226-2719

E-mail: cidades@cidades.gov.br

Internet: <http://www.cidades.gov.br>

Assinatura do responsável: _____

**MODELO III – TERMO DE SELEÇÃO
PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO
TERMO DE SELEÇÃO**

_____ (nome do Agente
Financeiro) e _____ (nome do Agente
Proponente - cooperativa ou associação para fins habitacionais que teve sua proposta
selecionada), por intermédio deste ato, declaram ter pleno conhecimento das condições que
regem o Programa de Crédito Solidário, de que trata a Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004,
do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e demais normas do Gestor
da Aplicação e do Agente Operador, responsabilizando-se pelo cumprimento dos prazos e
exigências legais e técnicas necessárias à contratação dos financiamentos vinculados à
proposta selecionada em _____ por intermédio de
_____ (citar Portaria da Secretaria Nacional de Habitação do
Ministério das Cidades, que selecionou a proposta).

Neste ato, _____ (nome da
cooperativa ou associação para fins habitacionais que teve sua proposta selecionada)
toma ciência da relação da documentação necessária à análise do Agente Financeiro.

(Local e data) _____

(Assinatura do Agente Financeiro)

(Assinatura da cooperativa ou associação para fins habitacionais que teve sua proposta
selecionada)

MODELO IV – RELATÓRIO SÍNTESE – Programa Crédito Solidário

Recursos do FDS

Nº _____/_____/_____

DATA: ____/____/____

REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO AGENTE OPERADOR (CAIXA-GIFUS)

NORMAS BÁSICAS:

PROCESSO Nº

IDENTIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO

Nome do empreendimento:

Localização do empreendimento:

Nº de unidades:

Valor da avaliação:

Valor de venda:

Valor de financiamento:

População beneficiada:

AGENTES ENVOLVIDOS

Agente Financeiro CGC:

Agente Proponente: CGC:

Construtora (se for o caso): CGC:

OBJETIVO

DEMANDA EFETIVA

CONDIÇÕES BÁSICAS DA OPERAÇÃO (OPERADOR X FINANCEIRO)

Valor do empréstimo:

Contrapartida:

Prazo de execução: meses

Prazo de carência: meses

Prazo de amortização: meses

Taxa de Risco de Crédito: ____% ao ano

CRONGORAMA DE DESEMBOLSO: (Especificar no espaço abaixo, o Cronograma de Desembolso da Operação de Crédito - Empréstimo)

COMERCIALIZAÇÃO:

ASPECTOS CADASTRAIS (no espaço abaixo, descrever sucintamente, se for o caso, a restrição, informando o valor e o credor)

Construtora (quando for o caso)

() Sem restrições

() Com restrições

Junto a:

Foram pesquisados, em ____/____/____, todas as fontes cadastrais normativamente previstas, listados a seguir:

LIMITE DE CRÉDITO:

GARANTIAS

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO AGENTE FINANCEIRO

(vide instrução de preenchimento)

Em ____/____/____

REPRESENTANTE DO AGENTE FINANCEIRO

Assinatura sob carimbo

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO AGENTE OPERADOR

(vide instruções de preenchimento)

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA:

Em ____/____/____

REPRESENTANTE DO AGENTE OPERADOR

Assinatura sob carimbo

MODELO IV – RELATÓRIO SÍNTESE – INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

Nº

____/____

Preencher com numeração seqüencial da representação do Agente Operador, acrescida dos dois últimos dígitos do ano. Ex.: n.º 001/02.

DATA

____/____/____

Informar a data de emissão do Relatório Síntese.

REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO AGENTE OPERADOR (CAIXA-GIFUS/UF)

Indicar o nome da **GIFUS** responsável pela análise prévia da operação de crédito, acrescido da sigla da Unidade da Federação.

NORMAS BÁSICAS

Informar o nome e respectivo número das normas que regulamentam a operação de crédito (Resolução, **IN**, Circular CAIXA).

PROCESSO Nº

Citar o número do processo da operação de crédito a que se refere o Relatório Síntese, acrescido dos dois últimos dígitos do ano correspondente à sua autuação.

IDENTIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO

Nome do Empreendimento

Informar o nome de identificação do empreendimento.

Localização do Empreendimento

Citar o endereço completo do empreendimento, bem como a(s) área(s) ou o(s) bairro(s) que será(ão) beneficiado(s).

Número de Unidades

Informar o número de unidades a serem construídas.

Valor da avaliação:

Valor máximo de avaliação atribuído por engenheiro para as unidades habitacionais.

Valor de Venda

Valor de venda das unidades habitacionais, estipulado pelo agente proponente da operação.

Valor de Financiamento:

Somatório dos financiamentos a serem concedidos pelo Agente Financeiro aos mutuários

finais.

População beneficiada

Informar o número de pessoas que irão se beneficiar dos recursos provenientes da Abertura de Crédito.

AGENTES ENVOLVIDOS

Agente Financeiro

Informar o nome completo, a sigla e o CNPJ do Agente Financeiro (quando a CAIXA for Agente Financeiro, o CNPJ é da Matriz - 00.360.305/0001-04).

Agente Proponente

Informar o nome completo, a sigla e o CNPJ do Agente Proponente.

Construtora (quando for o caso)

Informar o nome da Construtora.

OBJETIVO

Descrever, de forma sucinta, as obras e/ou serviços a serem realizados.

DEMANDA EFETIVA

Informar o quantitativo, em número absoluto e em percentual, da demanda efetiva de beneficiários finais para o empreendimento em análise.

CONDIÇÕES BÁSICAS DA OPERAÇÃO

Valor do empréstimo:

Equivalente ao valor do financiamento (por empreendimento).

Contrapartida:

Valor equivalente à participação mínima do beneficiário final, diferença entre investimento e o financiamento.

Prazo de Execução

Informar, em meses, o prazo de execução das obras.

Prazo de Carência

Indicar, em meses, o prazo de carência da operação.

Prazo de Amortização

Indicar, em meses, o prazo de amortização do empréstimo.

Taxa de Risco de Crédito

Variável de 0,2 a 0,8% ao ano, incidente sobre o saldo devedor, definida em função do "rating" do tomador (Agente Financeiro).

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Nesse campo deverão ser colocados os valores e números de parcelas a serem desembolsadas para o empreendimento conforme cronograma físico-financeiro, devendo o valor de terreno, quando for o caso, compor a 1ª parcela.

ASPECTOS CADASTRAIS

Assinalar a existência ou não de restrições cadastrais em nome de cada Agente citado junto ao FGTS e ao CADIN, indicando, se for o caso, a situação de inadimplência, o valor do débito e o órgão credor, devendo ser observados, especialmente, débitos com a CAIXA, o FGTS, o INSS e a Receita Federal.

Deverá ser informada, ainda, a data de realização da pesquisa cadastral, seguida das assinaturas, sob carimbo, do empregado responsável pela sua elaboração.

COMERCIALIZAÇÃO

Nesse campo deverão ser informados quais os critérios estabelecidos para a análise dos mutuários finais.

GARANTIAS

Citar os tipos de garantias oferecidas.

LIMITE DE CRÉDITO

Deverá ser informado o valor do limite de crédito aprovado pelo Agente Operador por intermédio da **SURIC**, citando o número e data do Parecer que originou a referida aprovação.

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO AGENTE FINANCEIRO

Espaço reservado à manifestação do Agente Financeiro, o qual deverá abordar dentre outros, os seguintes aspectos:

Pareceres técnicos - fazer uma síntese de cada parecer técnico (engenharia, jurídico, econômico-financeiro e social), indicando sua conclusão e, se houver, as condicionantes, informando ainda se o seu atendimento é condição para contratação ou para o primeiro desembolso.

Manifestação conclusiva - o agente financeiro deverá manifestar-se conclusivamente sobre a concessão do empréstimo.

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO AGENTE OPERADOR

Espaço reservado à manifestação do representante do Agente Operador, que deverá abordar sobre os aspectos relativos a viabilidade e enquadramento normativo da operação, manifestando-se quanto à aprovação e contratação da operação de crédito.

**MODELO V – PEDIDO DE DESEMBOLSO
PEDIDO DE DESEMBOLSO
MINUTA DE OFÍCIO DO AGENTE PROPONENTE**

Ao

Agente Financeiro

Em conformidade com as Normas e Procedimentos do Manual do FDS – Crédito Solidário, vem esta(e) _____ (nome do agente proponente) _____ solicitar ao Agente Financeiro os desembolsos dos contratos abaixo relacionados:

Nº do contrato Denominação do contrato

Valor Participação FDS Valor da Participação Mínima/Contrapartida

Para tanto encaminhamos, em anexo, os documentos pertinentes, para exame e deliberação.

Atenciosamente

Assinatura e Carimbo do Funcionário Credenciado

MODELO VI – BOLETIM DE MEDIÇÃO – BM

Programa:

Empreendimento:

Agente Financeiro:

Proponente:

Contratada:

Localização:

Data do CTEF: Nº do CTEF:

Valor da Obra:

Objetivo:

Modalidade:

Nº BM: _____ Data emissão: //

Início da obra: ____/____/____

Término da obra: ____/____/____

Valor do CTEF:

Período de: ____/____/____ a ____/____/____

DISCRIMINAÇÃO DOS CUSTO QUANTIDADE FINANCEIRO

SERVIÇOS DO UN UNITÁRIO

ORÇAMENTO Previsto Medido no Acumulado Previsto Medido no Acumulado Desvio

Período incluindo o período incluindo o (%)

Período Período

TOTAL

OBSERVAÇÕES:

Local/data: _____

Ass. Resp. pelo Agente Proponente

MODELO VI – BM – ORIENTAÇÃO

1 OBJETIVO

1.1 Documento elaborado pelo Agente Proponente responsável pela fiscalização e gerenciamento dos empreendimentos, com objetivo de informar ao Agente

Financeiro, de forma discriminada, as obras/serviços, materiais ou equipamentos, quantidades e valores respectivos, objetos de medição, previstos contratualmente, além de identificar eventuais desvios decorrentes da defasagem de quantitativos ou outros fatores que possam prejudicar o cumprimento das metas físicas e objetivos contratuais.

2 PERIODICIDADE

Mensal

3 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

Deve ser preenchido um BM para cada CTEF componente do empreendimento. Para as obras/serviços a serem licitados, quando for o caso, consignar, após a descrição do objeto da medição o termo "A CONTRATAR".

3.1 IDENTIFICAÇÃO DO FORMULÁRIO

Programa: Nome do programa objeto do contrato.

Modalidade: Nome da modalidade objeto do contrato entre o Agente Financeiro e do Agente Proponente.

Nº do BM: Número seqüencial da medição.

Emissão do BM: Data de emissão.

Agente Financeiro: Nome do Agente Financeiro.

Proponente: Nome do Agente Proponente.

Início da Obra: Data do início da obra constante do CTEF.

Término da Obra: Data prevista para o término da obra prevista no CTEF.

Contratada: Nome da empresa contratada.

Localização: Endereço completo onde será executado o empreendimento (Rua, quadra, bairro, cidade, município e estado).

Data do CTEF: Data da assinatura do Contrato de Execução e Fornecimento.

Número do CTEF: Número do CTEF.

Valor do CTEF: Valor em Reais do CTEF

Valor da Obra: Valor da obra consignada no contrato de execução e/ou fornecimento.

Objetivo: Preencher com o objetivo do CTEF.

Período: Preencher com o período de referência do Boletim de Medição.

3.2 DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS DO ORÇAMENTO

Este Boletim é preenchido com os itens constantes do orçamento vigente, devendo ser mantidos os mesmos itens e serviços do Quadro de Composição de Investimento, ou se houver alteração deve ser indicado os novos itens com as devidas justificativas.

3.2.1 CAMPO - UNIDADE:

Preencher com as unidades dos serviços previstos na planilha contratual.

3.2.2 CAMPO - CUSTO UNITÁRIO:

Preencher com os preços unitários dos serviços descritos, constantes da planilha contratual.

3.2.3 CAMPO QUANTIDADE

CAMPO - PREVISTO:

Preencher com os dados da planilha contratual (planilha de licitação, quando for o caso, ou quando houver licitação, planilha que integra o contrato de execução e/ou fornecimento).

CAMPO MEDIDO NO PERÍODO:

Preencher com as quantidades executadas no período de referência.

CAMPO ACUMULADO INCLUINDO O PERÍODO:

Preencher com as quantidades executadas acumuladas, incluindo o período.

3.2.4 CAMPO FINANCEIRO

CAMPO - PREVISTO:

Preencher com os dados da planilha contratual (planilha de licitação, quando for o caso, ou quando não houver licitação planilha que integra o contrato de execução e/ou fornecimento).

CAMPO MEDIDO NO PERÍODO

Preencher com os valores medidos no período de referência.

CAMPO ACUMULADO INCLUINDO O PERÍODO

Preencher com os valores acumulados, incluindo o período de referência.

CAMPO - DESVIO (%)

Preencher, para cada item, com o resultado da subtração do orçamento atualizado menos o total previsto, dividido pelo total previsto, em termo percentual.

CAMPO - OBSERVAÇÕES

Preencher com eventuais ocorrências verificadas na obra, inclusive os fatores que possam vir a alterar os objetivos contratuais.

Vigência: 09.06.04

MODELO VII – BOLETIM DE SOLICITAÇÃO DE DESEMBOLSO – BSD

BSD N.º: EMPREENDIMENTO:

CT N.º: DATA DE EMISSÃO: CONTA N.º:

AGENTE FINANCEIRO:

PROPONENTE:

DECLARAÇÃO DO PROPONENTE:

- a) Os valores informados neste BSD são pertinentes ao empreendimento financiado, objeto do contrato nele referido, e atestamos que guardam inteira compatibilidade com as medições de obras e serviços executados, materiais e equipamentos adquiridos e os preços contratuais;
- b) Foram observados os aspectos legais pertinentes, no que diz respeito às licitações. quando for o caso, e CTEF formalizados.
- c) As empresas responsáveis pelas obras objeto das medições relacionadas neste BSD estão com CRF/FGTS validados;
- d) Assumimos, perante o Agente Financeiro/Agente Operador a integral responsabilidade técnica pela qualidade das obras e serviços executados;
- e) Apresentaremos, com os elementos que integrarão o próximo pedido de desembolso a prova de quitação das faturas objeto das medições relacionadas neste BSD.

Data: ____/____/____

PROPONENTE

Declaramos que todos os valores relacionados neste BSD foram examinados e, exceto aqueles glosados, guardam inteira compatibilidade com as medições e notas fiscais/faturas por nós analisadas e atestadas.

Data: ____/____/____

AGENTE FINANCEIRO

MODELO VII – BOLETIM DE SOLICITAÇÃO DE DESEMBOLSO – BSD – ORIENTAÇÃO

1 OBJETIVO

Trata-se do formulário padrão para solicitação de desembolso, a ser elaborado pelo Agente Proponente, no qual são relacionados os valores constantes das medições e os compromissos de pagamentos decorrentes da execução de obras e serviços, relativos ao projeto específico, vinculado ao contrato de financiamento.

2 PERIODICIDADE

Mensal

3 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

3.1 **BSD N.º**: Número de ordem seqüencial do Boletim, por projeto/empreendimento, vinculado ao contrato de empréstimo.

3.2 **CT N.º**: Número/ano do contrato de financiamento.

3.3 **Empreendimento**: Denominação da operação contratada.

3.4 **Data** de emissão do BSD.

3.5 **Conta N.º**: Identificar o número da conta bancária individualizada vinculada ao contrato.

3.6 **Agente Financeiro**: Identificar o Agente Financeiro do Empreendimento.

3.7 **Proponente**: Identificar o Agente Proponente do Empreendimento.

3.8 **N.º de ordem**: É a ordem seqüencial das empresas relacionadas no BSD.

3.9 **CTEF**: Informar o número do Contrato de Execução e/ou de Fornecimento.

3.10 **Nome da Empresa**: Nome da empresa executora das obras.

3.11 **CRF/FGTS - DATA**: informar a data de validade.

3.12 **Valor (R\$):** Valor da medição de obras/serviços executados, relativo ao projeto/empreendimento objeto do contrato de que trata o presente BSD.

3.13 **Valor Total da Medição(VTM):** Representam o somatório das medições relacionadas.

3.14 **Valor das Despesas Indiretas(VDI):** Valor das despesas de legalização quando compor o valor de investimento.

3.15 **Valor a Desembolsar (VD):** Representa o somatório dos valores anteriores, deduzido o valor da Participação Mínima do Proponente.

MODELO VIII – FICHA DE ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DESEMBOLSO – FPD

FICHA DE ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DESEMBOLSO - FPD - MÊS : _____

1) ELEMENTOS DO CT:

N.º: _____ DENOMINAÇÃO: _____ OBJETIVO : _____

VI : _____ VF: _____ PARTICIPAÇÃO MÍNIMA: _____

DATA DA ASSINATURA: ____/____/____ TÉRMINO DA CARÊNCIA: ____/____/____

MÊS LIMITE DE DESEMBOLSO: ____/____ REGIME DE RETORNO PARCIAL : SIM () NÃO ()

2) **CRF EMPRESAS CONSTANTES DO BSD:** VÁLIDOS () VENCIDOS ()

OBS.: _____

3) **RELATÓRIO TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO:** DATA DE EMISSÃO: ____/____/____

EM CONDIÇÕES () EM EXIGÊNCIA ()

% OBRA EXECUTADA FÍS/FIN ATÉ O MÊS

OBS.: _____

4) COMPROVAÇÕES:

SIM NÃO

R.O.D.C.

PART. MÍNIMA

OBS.: _____

5) **VALORES APRESENTADOS NO BSD N.º:** _____

5.1 **VALOR DO C.D. :** _____

5.2 **VALOR GLOSADO :** _____

5.3 **VALOR ACEITO :** _____

5.4 **VALOR RAP :** _____

5.5 **VALOR TOTAL :** _____

5.6 **VALOR PARTICIPAÇÃO FGTS** ____%R\$ _____

5.7 **VALOR PARTICIPAÇÃO MÍNIMA** ____%R\$ _____

6) **PARECER:** _____

Elaborado por: _____

ASSINATURA DO REPRESENTANTE DO AGENTE FINANCEIRO

ESPAÇO RESERVADO AO AGENTE OPERADOR

7) **SITUAÇÃO DO AGENTE FINANCEIRO/AGENTE PROMOTOR/CONSTRUTORAS JUNTO AO FGTS E DO AGENTE FINANCEIRO JUNTO AO CADIN**

8.1 **QUANTO AO RETORNO:** ADIMPLENTE () INADIMPLENTE ()

OBS.: _____

7.2 **QUANTO AO CRF :** VÁLIDO () VENCIDO ()

OBS.: _____

7.3 **QUANTO AO CADIN () SEM RESTRIÇÕES () COM RESTRIÇÕES**

OBS.: _____

8) **DO DESEMBOLSO 9) CONTROLE DO SALDO DO CT**

8.1 **VALOR DA PARCELA R\$** _____ 9.1 **VALOR DO FINANCIAMENTO R\$** _____

9.2 **VALOR JÁ DESEMBOLSADO R\$** _____

9.3 **VALOR DESTA PARCELA R\$** _____

N.º da parcela: _____ 9.4 **SALDO A DESEMBOLSAR R\$** _____

10) **PARECER:** _____

11) **N.º DO DRP:** _____

DATA DE EMISSÃO: ____/____/____

ASSINATURA AUTORIZADA DO AGENTE OPERADOR

MODELO VIII – FICHA DE ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DESEMBOLSO – FPD – ORIENTAÇÃO

1 Elementos do Contrato.

1.1 **N.º:** n.º do contrato cadastrado no CER

1.2 **Denominação:** nome do empreendimento

1.3 **Objetivo:** citar o objetivo

1.4 **VI:** Valor de Investimento

1.5 **VF:** Valor de Financiamento

1.6 **Participação Mínima do Mutuário:** valor da participação mínima do Mutuário.

1.7 **Data de assinatura:** data em que foi assinado o Contrato de Empréstimo

1.8 **Término da carência:** data de encerramento do prazo de carência do Contrato

1.9 **Mês limite de desembolso:** mês da última parcela do cronograma de desembolso vigente

1.10 **Regime de retorno parcial:** informar a situação

2 **CRF das Empresas:** assinalar com “x” no campo válidos, quando todas as

empresas relacionadas no BSD estão em situação regular. Assinalar com “x” no

campo vencidos, caso alguma empresa relacionada no BSD esteja em situação irregular. Neste último caso, deve ser informado no campo observações o(s) nome da(s) empresa(s) e glosados os valores correspondentes à(s) mesma(s).

3 Relatório Técnico de Acompanhamento: informar se o mesmo revela condições ou apresenta exigências para efetivação do desembolso, indicando o percentual físico-financeiro do empreendimento. Discriminar, sucintamente no campo observações, o motivo das exigências apontadas.

4 Comprovações

4.1 **R.O.D.C.:** indicar, no quadro próprio, a comprovação dos pagamentos do desembolso anterior, por intermédio da Relação das Ordens de Débito e Crédito – R.O.D.C.

4.2 **Depósito CP Local:** indicar, no quadro próprio, a comprovação do depósito antecipado do valor de desembolso de responsabilidade da contrapartida local, se for o caso.

5 Valores Apresentados no BSD N.º : número seqüencial do Boletim.

5.1 **Valor do CD:** valor do custo direto do BSD.

5.2 **Valor Glosado:** somatório do valor glosado no BSD.

5.3 **Valor Aceito:** valor aceito pelo Agente Financeiro no BSD.

5.4 **Valor Total:** valor total aceito pelo Agente Financeiro no BSD, para fins de composição do valor do empreendimento.

5.5 **Valor de Participação FDS:** indica o percentual de participação previsto e respectivo valor do FDS, de acordo com o estabelecido no contrato.

5.6 **Valor de contrapartida local:** indicar o percentual de participação previsto e respectivo valor da contrapartida local, de acordo com o estabelecido no contrato.

5.7 **Valor de contrapartida externa:** indicar o percentual de participação previsto e respectivo valor da contrapartida externa (quando for o caso), de acordo com o estabelecido no contrato.

6 Parecer: Neste campo deve estar registrado o parecer conclusivo, quanto ao valor aceito para fins de desembolso, indicando fatores relevantes julgados pertinentes.

ESPAÇO RESERVADO AO AGENTE OPERADOR

7 Situação do Agente Financeiro junto ao FDS, FGTS e ao CADIN

7.1 **Quanto ao Retorno:** assinalar com “x” o campo correspondente. Estando o Agente Financeiro inadimplente deve ser informado no campo “Observações” a atual situação de atraso.

7.2 **Quanto ao CRF:** assinalar com “x” o campo correspondente. Estando com o CRF vencido, deve ser informado no campo “Observações” a validade atual do CRF/FGTS.

7.3 **Quanto ao CADIN:** Assinalar com “x” o campo correspondente. Estando com restrições deve ser informado no campo observações a atual situação.

8 Do Desembolso

8.1 **Valor da Parcela:** valor informado no campo 5.5

9 Controle do Saldo do Contrato.

9.1 **Valor do Financiamento:** valor referente à participação do FDS no contrato.

9.2 **Valor já desembolsado:** valor dos desembolsos acumulados, realizado anteriormente a este desembolso.

9.3 **Valor desta parcela:** colocar o valor indicado no campo 8.1.

9.4 **Saldo a desembolsar:** valor resultante da subtração dos valores constantes do campo 9.1 pelos valores constantes dos campos 9.2 e 9.3.

10 Parecer: Neste campo, deve estar registrado o parecer conclusivo quanto ao valor aceito para fim de desembolso, indicando fatores relevantes julgados pertinentes.

11 N.º do DRP e data de emissão: preencher com o número e data da emissão do DRP

MODELO IX – DADOS DO EMPREENDIMENTO CONTRATADO

1 Identificação

1.1 Nº da operação de financiamento no SIAPF

1.2 Modalidade

1.3 Nome

1.4 Localização

1.5 Agente Financeiro

1.6 Agente Proponente

2 Informações Sociais

parâmetros qte

2.1 Nº de unidades beneficiadas

2.2 População beneficiada

2.3 Postos de saúde

2.4 Escolas

2.5 Parques

2.6 Quadras esportivas ou similar

2.7 Centros de atividades comunitárias

Instalações

comunitárias

na região

2.8 Postos policiais

3 Financiamentos a contratar

3.1 Nº de contratos individuais

3.2 Valor total de financiamentos

3.3 Cronograma de desembolso (PU - Parcela única ou PM - Parcelas Mensais)

3.4 Prazo médio de carência

3.5 Prazo médio de amortização

Local, ____ de _____ de 200__

(Ass.) Representante Legal do Agente Financeiro

MODELO X - DADOS DO FINANCIAMENTO CONTRATADO

(preencher 1 (um) formulário para cada contrato)

1 Informações do empreendimento

1.1 Nº da operação de financiamento no SIAPF

1.2 Modalidade

1.3 Nome

2 Contrato de financiamento individual

2.1 Informações Financeiras

2.1.1 Número sequencial p/ identificação do contrato no empreendimento (1 a 200)

2.1.2 Data de assinatura 2.1.6 Prazo de Retorno

2.1.3 Data prevista para início de retorno 2.1.7 Renda

2.1.4 Valor do financiamento 2.1.8 Taxa de Equilíbrio

2.1.5 Prazo de Carência 2.1.9 Taxa de Administração

2.2 Informações sociais da família beneficiada

Parâmetro qte Parâmetro qte

Sexo 2.2.1 masculino 2.2.17 amarela

2.2.2 feminino 2.2.18 branca

2.2.3 de 0 a 6 anos 2.2.19 indígena

2.2.4 de 7 a 14 anos 2.2.20 parda

2.2.5 de 15 a 18 anos

Raça

2.2.21 preta

2.2.6 de 19 a 65 anos 2.2.22 pessoas trabalhando

2.2.7 acima de 65 anos 2.2.23 aposentados

2.2.8 não alfabetizado

Ocupação

2.2.24 desempregados

2.2.9 somente alfabetizado 2.2.25 deficientes físicos

2.2.10 elementar incompleto ou da 1ª a

4ª série do 1º grau 2.2.26 bolsa/auxílio/benefício

2.2.11 elementar completo até a 4ª

série do 1º grau

Outros

2.2.27 total de pessoas beneficiadas
2.2.12 médio 1º ciclo ou da 5ª a 8ª série do 1º grau
2.2.13 médio 2º ciclo ou 2º grau
2.2.14 superior
2.2.15 mestrado ou doutorado
Idade
2.2.16 freqüentam a escola atualmente
2.3 Relação de mutuários contratantes Local, ____ de _____ de 200__
Nome CPF
(Ass.) Representante Legal do Agente Financeiro

MODELO XI – SOLICITAÇÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Ao

Agente Financeiro

Informamos que a justificativa e os elementos técnicos anexos à presente solicitação foram analisados e aprovados, sem restrições, por este Agente Proponente.

Local, de 200__

(Ass) Técnico Responsável - Proponente

Nome:

Cargo:

Matrícula no Conselho Profissional:

De acordo

(Ass) Representante Legal do Agente Proponente

Nome:

Cargo:

MODELO XII – FORMALIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL – CARTA REVERSAL

CARTA REVERSAL No ____ Data ____/____/____

Ao

Proponente(Nome do Proponente)

(Endereço do Proponente)

Assunto: **(Indicar o tipo de Alteração).**

Prezados Senhores

1 Com referência ao expediente _____, desse (AGENTE), informamos, pelo presente, que o Agente Operador procedeu a

_____ (1) _____ relativo ao contrato _____ (2) _____ de _____/____/____, destinado a _____ (3) _____ na(s) cidade(s) _____ (4) _____.

2 Remetemos, em anexo, para os devidos fins, os novos elementos reprogramados, em substituição aos anteriormente aprovados.

Atenciosamente,

Agente Financeiro - Assinatura e Carimbo

(Funcionário Credenciado)

(1) Indicar os elementos reprogramados em função do pedido.

(2) No do contrato do financiamento e a data da assinatura.

(3) Indicar o objetivo do contrato do financiamento.

(4) Indicar o nome que identifica o contrato do financiamento.

OBS.: Quando o pleito não for plenamente atendido, o presente Modelo de Carta Reversal deve ser adaptado de forma a exigir resposta formal do Proponente concordando com as alterações autorizadas pelo Agente Operador.

MODELO XIII – Demonstrativo das Remunerações do Agente Financeiro

Identificação do Agente

Matrícula: Nome:

Modalidade

Modalidades

Aquisição de Material De Construção

Aquisição de Terreno e Construção & Construção em Terreno Próprio

Conclusão, Ampliação e Reforma de Unidade Habitacional

Local, ____ de _____ de 200__

(Ass.) Representante Legal do Agente Financeiro

MODELO XIII – DEMONSTRATIVO DAS REMUNERAÇÕES DO AGENTE FINANCEIRO - INSTRUÇÃO DE PREENCHIMENTO

Matrícula - N.º da matrícula do Agente Financeiro do SFH

Nome : nome do Agente Financeiro

Modalidade : indicar a modalidade de financiamento objeto da tabela:

- Aquisição de Material de Construção;
- Aquisição de terreno e construção & Construção em terreno próprio;
- Conclusão, Ampliação e Reforma de Unidade Habitacional.

Taxa de Administração : Valor mensal da taxa de administração de cada contrato de financiamento com o mutuário final em reais.

Tarifa Operacional : total das taxas à vista que o agente financeiro cobra do mutuário em uma operação de financiamento

Taxa de equilíbrio: taxa de juros anuais, que assegura o ponto de equilíbrio da operação, para cada valor de financiamento e prazo de amortização

ANEXO B – PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DA FAMEMG

1ª Etapa: Elaboração do projeto.

- Reuniões preparatórias;
- Visitas monitoradas ao local da obra.

2ª Etapa: Acompanhamento das obras.

- Comissão de representantes;
- Comissão de acompanhamento de obras: CAO;
- Comissão de demandas ao poder público: CDP;
- Comissão de acompanhamento geral.



Grupos de trabalho: cooperativismo; educação; saúde; meio ambiente; terceira idade e juventude; organização comunitária; encaminhamento ao trabalho.

3ª Etapa: Constituição da convenção condominial.

4ª Etapa: Reuniões preparatórias para a ocupação.

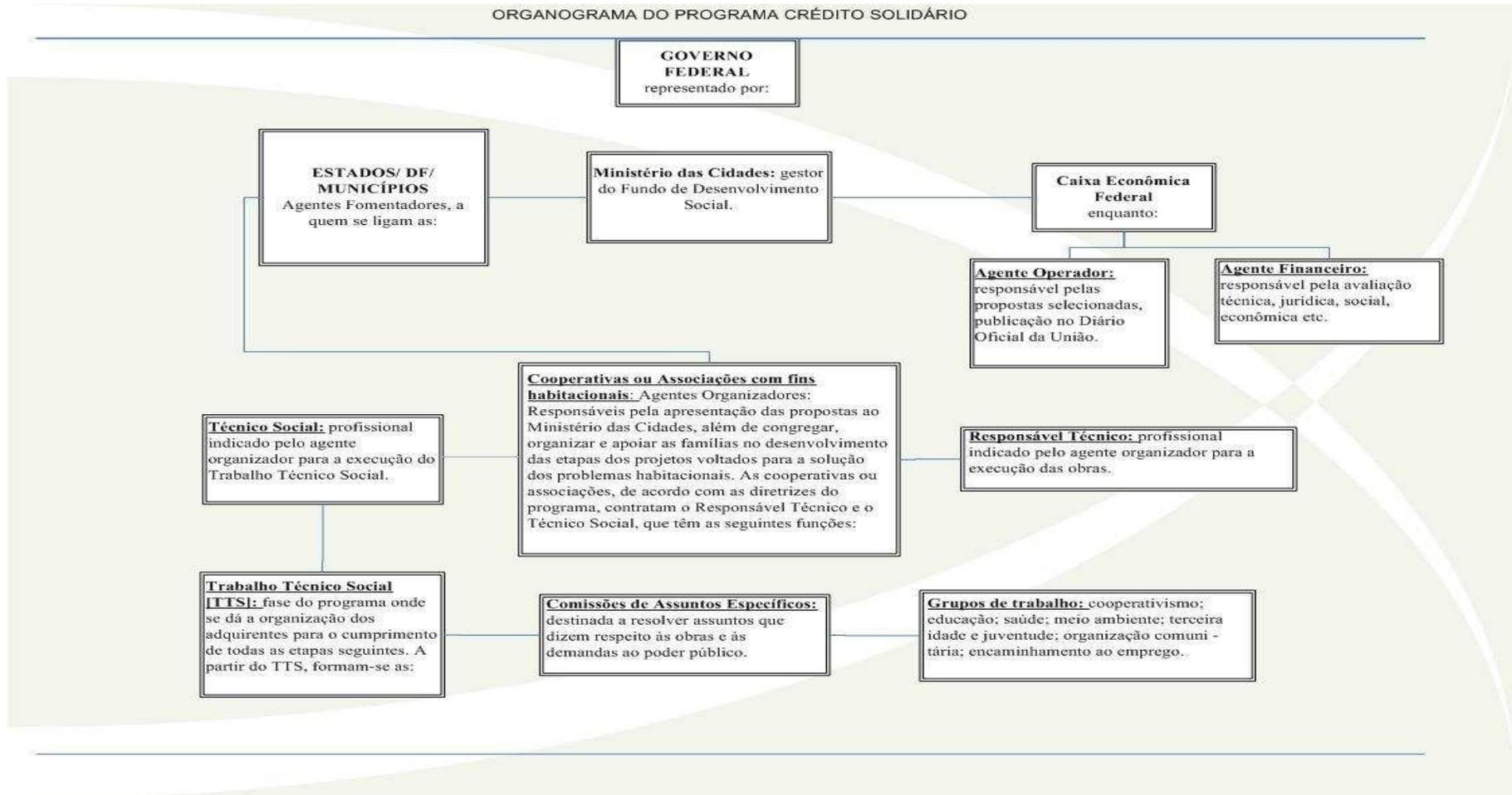
5ª Etapa: Oficinas de Economia Doméstica.

6ª Etapa: Entrega da obra.

7ª Etapa: Ocupação e pós-ocupação.

1. Acompanhamento intensivo;
2. Organização comunitária;
3. Organização condominial;
4. Atividades de integração;
5. Unidades de geração de trabalho e renda.

ANEXO C – ORGANOGRAMA DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO



ANEXO D – QUADRO DOS EMPREENDIMENTOS DO PCS SELECIONADOS EM 2005



Secretaria Municipal Adjunta de Habitação

**QUADRO ORGANIZATIVO DE EMPREENDIMENTOS
PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO -
PARCERIA PBH/ENTIDADES**

| CONJUNTOS RESIDENCIAIS | REGIONAL | Nº U.H. | ENTIDADE |
|-------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| CASTELO I | Pampulha | 84 | UEMP |
| CASTELO II | Pampulha | 140 | UEMP |
| DIAMANTE | Venda Nova | 80 | ASCAPAZ |
| GR. DE FREITAS V | Leste | 200 | FAMEMG |
| GR. DE FREITAS VI | Leste | 200 | FAMEMG |
| ITAIPU | Barreiro | 60 | ASPAMV |
| JULIANA I | Norte | 90 | UEMP |
| MAR VERMELHO I | Venda Nova | 77 | ASCA |
| MAR VERMELHO II | Venda Nova | 103 | ASCA |
| SANTA ROSA II | Pampulha | 50 | ASCA |
| QUIBEBE | Nordeste | 208 | UEMP |
| SANTA ROSA I | Pampulha | 56 | AMBSC |
| SÃO TOMAZ | Norte | 8 | AMBSC |
| | | 1356 | |

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE HABITAÇÃO. GERÊNCIA OPERACIONAL – GOPE, 2005

ANEXO E – VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO DO PCS

Valores Máximos de Financiamento (em R\$)

| Modalidades Operacionais | Municípios com população até 50 mil habitantes e Áreas Rurais | Municípios com população superior a 50 mil habitantes | Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas |
|----------------------------------|--|--|---|
| Aquisição de material construção | 5.000,00 | 5.000,00 | 10.000,00 |
| Demais modalidades | 7.500,00 | 10.000,00 | 20.000,00 |

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006

ANEXO F – PARECERES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL



GIDUR/BH
Av. João Pinheiro, 584
30.130-180 – Belo Horizonte - MG

Ofício nº 0329/2006/GIDUR/BH

Belo Horizonte, 16 de março de 2006

À
Associação dos Moradores Sem Casa do Bairro Betânia e Região - ASCA
Av. Úrsula Paulina, 1555 – Bairro Betânia
CEP: 30.580-000 - Belo Horizonte/MG

Assunto: **PCS ASCA - Mar Vermelho I - Carta Consulta 020704/2004 – APF 0.175.394-46**

Prezados Senhores,

- ii. 1. Transcrevemos, a seguir, parecer técnico de engenharia, relativo ao empreendimento em epígrafe :

“1 Para a contratação da operação de financiamento, do ponto de vista técnico de arquitetura e engenharia, são necessários os seguintes documentos e esclarecimentos:

1.1 Esclarecer a divergência entre o número de beneficiados contemplados no projeto e aquele considerado na proposta aprovada pelo Ministério das Cidades.

1.2 Executar as obras de implantação da Rua Mar Vermelho, antes de efetuada a contratação com os beneficiários finais do financiamento, ou:

1.2.1 Apresentar documentação técnica pertinente (projetos, orçamento, cronograma e memorial descritivo) e observar que:

1.2.1.1 Caso a Entidade Organizadora seja a responsável pelas obras, os recursos financeiros necessários à sua conclusão deverão ser depositados na CAIXA, antes da contratação do empreendimento.

- 1.2.1.2 *Caso a Prefeitura seja a responsável pela execução das obras, deverá comprovar a existência de Previsão Orçamentária.*
- 1.2.1.3 *Caso as obras sejam de responsabilidade de companhias de energia elétrica, de água e esgoto, apresentar declaração de viabilidade com especificação do prazo de execução.*
- 1.2.1.4 *Em todos os casos, deve ser apresentado cronograma específico para a execução da infra-estrutura compatível com o planejamento das obras de edificação e prazos de entrega do Residencial.*
- 1.2.1.4.1 *Se ocorrer paralisação das obras de infra-estrutura externa, a liberação das parcelas de financiamento será suspensa até que essas obras retomem seu andamento normal.*
- 1.3 *Ficha Resumo do Empreendimento – FRE, com valores de investimento e descrição das especificações coerentes com os demais documentos.*
- 1.4 *Revisão do projeto arquitetônico, tendo em vista as seguintes sugestões, questões e recomendações:*
- 1.4.1 *As paredes terão espessuras diferentes (15 e 20 cm)?*
- 1.4.2 *As espessuras das paredes indicadas no projetos referem-se a paredes acabadas ou não?*
- 1.4.3 *A espessura dos blocos estruturais de 14 cm, indicada no memorial descritivo, será adotada em todas as paredes?*
- 1.4.4 *Há previsão de paredes não estruturais?*
- 1.4.5 *Qual será o uso do pilotis situado nos níveis 788,65 m, 788,40 m, 788,15 m e 787,90 m?*
- 1.4.6 *Observar largura mínima de 1,20m nos banheiros.*
- 1.4.7 *Sugerimos que o arco estrutural seja eliminado, tendo em vista o sistema estrutural e a dimensões dos blocos estruturais adotados.*
- 1.4.8 *Indicar shafts, rebaixamentos de tetos ou outras soluções previstas para compatibilizar o projeto arquitetônico aos complementares.*
- 1.4.9 *As áreas comuns (telecentro e equipamento comunitário) deverão permitir o acesso e o uso por pessoas portadoras de deficiências físicas e com dificuldades de locomoção, inclusive possuir instalações sanitárias adaptadas.*
- 1.4.10 *Corrigir identificação dos diversos apartamentos.*
- 1.4.11 *Indicar guarda-corpos, portões, muros divisórios e suas respectivas alturas.*
- 1.4.12 *Prever instalações sanitárias completas e depósito para guarda de materiais do condomínio para uso por zeladores e funcionários do condomínio.*
- 1.4.13 *Sugerimos que a passagem existente entre o Bloco A e a divisa lateral do terreno seja alargada para permitir o acesso de veículos ao pátio interno do empreendimento durante as obras (visando maior grau de liberdade na gestão do canteiro, entrada de veículos de maior porte para implantação de caixas d'água, movimento de terra, transporte de materiais e outras necessidades) e após a conclusão das mesmas (visando permitir a manutenção caixas d'água e da iluminação do pátio interno e a entrada de caminhões de mudanças e veículos de maior porte dos moradores, dentre outras necessidades).*
- 1.4.14 *Alterar posição da vaga de estacionamento número 21, que impede o acesso a rampa de interligação dos níveis 790,00 m e 787,25 m.*

- 1.4.15 *Prever vaga de estacionamento destinada ao uso por pessoas portadoras de deficiências físicas e com dificuldades de locomoção*
- 1.5 *Esclarecer qual será a postura a ser adotada com relação as edificações e benfeitorias que ocupam uma parte do Lote 6 e, se for o caso, explicitar nos projetos informações pertinentes.*
- 1.6 *Projetos complementares de fundações, de estrutura, de instalações hidráulicas, sanitárias, elétricas, de telefonia e de prevenção e combate a incêndios.*
- 1.7 *Projeto das redes de infra-estrutura condominial de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de fornecimento de energia elétrica, de telefonia, de iluminação, de paisagismo, de drenagem, de pavimentação e de obras complementares (contenções, escadas, rampas, dentre outras), se for o caso.*
- 1.8 *Apresentar memoriais descritivos das especificações técnicas referentes aos equipamentos de uso comum e à infra-estrutura e rever memorial descritivo referente as habitações:*
- 1.8.1 *Para elaboração dos documentos, sugerimos que seja verificado junto a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte quais são as especificações mínimas para a obtenção do habite-se, documento que atesta a habitabilidade das unidades habitacionais, ou seja, o atendimento às condições mínimas de saúde, segurança e conforto, segundo as posturas municipais.*
- 1.8.1.1 *Prever revestimento interno de salas e quartos, portas em quartos, vidros em salas e cozinhas, ferragens em salas e banheiros, e pontos de telefonia com cabeamento.*
- 1.8.1.2 *Sugerimos que sejam adotados como referência para estruturação dos documentos os modelos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/cartilha/Mte_Coe.zip.*
- 1.8.1.3 *Prever colocação de placas com identificação de blocos, apartamentos, rua e com descrição das restrições e orientações pertinentes a alvenaria estrutural e a obras no condomínio.*
- 1.8.1.4 *Descrever qual tipo de laje será adotada e quais serão suas características.*
- 1.8.1.5 *Descrever a solução estrutural dos muros de arrimo e suas características.*
- 1.8.1.6 *Compatibilizar números de pontos elétricos, de telefonia e interfonia indicados no memorial descritivo com aqueles indicados em outros documentos.*
- 1.8.1.7 *Prever ventilação alternativa na janelas dos quartos.*
- 1.8.1.8 *Indicar marcas, materiais e dimensões das pias e tanques.*
- 1.8.1.9 *Esclarecer se as caixas de descarga acopladas serão de louça ou em plástico.*
- 1.8.1.10 *Especificar marcas dos materiais e equipamentos que serão adotadas na obra, por exemplo de portas, janelas e tintas.*
- 1.8.1.11 *Prever impermeabilização das circulações horizontais de acesso aos apartamentos e do muros de arrimo.*
- 1.8.1.12 *Confirmar se os blocos estruturais terão a espessura de 14 cm em todas as paredes e rever projeto arquitetônico, se for o caso.*
- 1.8.1.13 *Indicar as dimensões e caimentos dos peitoris e as dimensões das soleiras e filetes.*
- 1.8.1.14 *Prever calçada no perímetro das edificações com largura mínima de 50cm, devendo superar em 10cm a projeção do beiral e possuir caimento mínimo de 2% para o exterior.*

- 1.8.1.15 *Descrever iluminação das áreas comuns do empreendimento e prever que iluminação das escadas entre pavimentos dos diversos blocos será provida de interruptores do tipo three way.*
- 1.8.1.16 *Prever que as portas serão impermeabilizadas em sua testeira inferior e assentadas a no mínimo 1 cm do piso quando utilizadas em áreas com piso frio.*
- 1.8.1.17 *Especificar as dimensões e o material adotado nas placas divisórias previstas para separar as áreas de serviço e cozinhas.*
- 1.8.1.18 *Prever a instalação de caixas de correio junto aos portões de acesso ao condomínio.*
- 1.8.1.19 *Descrever qual será a solução para compatibilizar a distribuição das instalações elétricas, de telefonia, de interfonia, sanitárias e hidráulicas com a alvenaria estrutural.*
- 1.8.1.20 *Prever a execução de cintas de amarração no respaldo de todas as alvenarias.*
- 1.8.1.21 *Prever controle tecnológico na execução dos serviços de terraplanagem, especialmente aterros com responsabilidade de suporte de fundações pavimentos ou estruturas de contenção.*
- 1.8.1.22 *Descrever acabamento das áreas comuns e forma de escoamento das águas nas circulações horizontais de acesso aos apartamentos.*
- 1.8.1.23 *Rever observação de que as alvenarias serão executadas conforme a NBR 8545, pois a norma refere-se a alvenaria de vedação e não estrutural.*
- 1.8.1.24 *Declarar que em nenhuma hipótese, ocorrerá alteração nos projetos, detalhes e especificações constantes da documentação técnica aprovada, sem a prévia autorização, por escrito, da Caixa Econômica Federal.*
- 1.8.1.25 *Declarar que em função da diversidade de marcas existentes no mercado, eventuais substituições de materiais serão possíveis, desde que apresentadas com antecedência a Caixa Econômica Federal para autorização, devendo os produtos apresentarem desempenho técnico equivalente àqueles anteriormente especificados.*
- 1.9 *Revisão dos orçamentos discriminativo e resumo das habitações e infra-estrutura, conforme as seguintes orientações:*
- 1.9.1 *Apresentar documentos referentes ao conjunto das edificações e a cada um dos blocos separadamente.*
- 1.9.2 *Incluir no orçamento de infra-estrutura os serviços pertinentes ao abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, iluminação de áreas comuns, controle tecnológico dos serviços de terraplanagem, proteção de taludes, telefonia, interfonia e paisagismo.*
- 1.9.3 *Eliminar divergências entre os orçamentos e os memoriais descritivos e os projetos, por exemplo, no que se refere a sistema de combate e prevenção a incêndios e ao material dos blocos estruturais.*
- 1.9.4 *Sugerimos que o percentual de obras previsto para ser executado nos primeiros meses seja inferior ao proposto.*
- 1.9.5 *Acrescentar no orçamento pertinente as habitações os custos pertinentes a impermeabilização de muros de arrimo e de circulações horizontais, preparação para instalações de antenas coletivas, telefonia, telefonia, placas de identificação de apartamentos, blocos e com as restrições pertinentes a alvenaria estrutural, ligações e habite-se e outros serviços previstos nos memoriais descritivos.*
- 1.9.6 *Rever ou justificar os valores previstos para os Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas (BDI).*

1.10 Rever Cronogramas físico-financeiros referentes a habitação, infra-estrutura, de equipamentos de uso comum e global, tendo em vista que:

1.10.1 Existem incompatibilidades nos prazos de execução dos diversos serviços, em especial com relação a progressão das obras pertinentes aos cimentados e as instalações hidráulicas, sanitárias e elétricas em relação a execução das alvenarias.

1.10.2 O cronograma das habitações não é compatível com o cronograma dos equipamentos comunitários.

1.10.3 Diluir uma parte da execução dos serviços preliminares ao longo de todo o período de obras.

1.11 Rever e complementar os croquis com pontos elétricos, hidráulicos e sanitários conforme as seguintes observações:

1.11.1 Indicar mobiliário previsto para os espaços.

1.11.2 Indicar ponto para colocação de antena coletiva.

1.11.3 Aumentar o número de pontos para tomada na cozinha para três e na área de serviço para dois.

1.11.4 Prever localização do quadro de distribuição de cargas.

1.11.5 Sugerimos que as prumadas e as distribuições de água e esgoto sejam inseridas em shafts, evitando intervenções indevidas na alvenaria estrutural e a sua exposição em fachadas.

1.11.6 O documento deve ser compatível com os demais documentos técnicos, em especial o memorial descritivo.

1.11.7 Esclarecer se há a previsão de subdivisão dos espaços através da execução de paredes conforme sugerido pelo desenho.

1.12 Minuta do memorial de incorporação imobiliária ou da instituição do condomínio.

1.13 Complementação da Minuta da Convenção de Condomínio apresentada com as seguintes informações, retificações e esclarecimentos:

1.13.1 O pilotis situado nos níveis 788,65, 788,40 788,15 e 787,90 será de uso comum e exclusivo do condomínio ou será uma unidade autônoma?

1.13.2 O telecentro será de uso comum do condomínio ou será uma unidade autônoma?

1.13.3 Esclarecer quais intervenções poderão ser realizadas pelos moradores no interior de seus apartamentos e quais são proibidas.

1.13.4 Explicitar as restrições pertinentes a alvenaria estrutural.

1.14 Certidão de inteiro teor da matrícula dos lotes em que o empreendimento será executado.

1.15 Quadros de I a VIII da NBR 12.271 com as seguintes informações, retificações e esclarecimentos:

1.15.1 Explicitar se pilotis situado nos níveis 788,65, 788,40 788,15 e 787,90 será de uso comum e exclusivo do condomínio ou será uma unidade autônoma.

1.15.2 Explicitar se o telecentro será de uso comum do condomínio ou será uma unidade autônoma.

1.15.3 Indicação de especificações técnicas coerentes com os demais documentos.

1.15.4 Manifestação do órgão ambiental competente municipal , se for o caso.

- 1.16 Caso existam alterações substantivas na solução de terraplanagem e patamarização apresentar projeto respectivo devidamente revisto.*
- 1.17 Projeto arquitetônico aprovado junto à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, até a primeira liberação de recursos.*
- 1.18 Alvará de construção, até a primeira liberação de recursos.*
- 1.19 Registro da incorporação ou da instituição de condomínio, até a primeira liberação de recursos.*
- 1.20 Anotação de responsabilidade técnica pela execução das obras e dos projetistas (arquitetura, infraestrutura e complementares), até a primeira liberação de recursos.*
- 1.21 Caso sejam previstas unidades autônomas no empreendimento, por exemplo o telecentro, não poderão ser utilizados recursos provenientes do financiamento para sua execução, a não ser aqueles necessários a edificação das unidades habitacionais e áreas comuns, como por exemplo fundações e estrutura.*

2. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários através do telefone (31) 3248-5200.

Atenciosamente

EDUARDO LEONARDO PEREIRA
Escriturário
GIDUR/BH

SALETE COSTA VILELA FERREIRA
Supervisora
GIDUR/BH



GIDUR/BH
Av. João Pinheiro, 584
30.130-180 – Belo Horizonte - MG

Ofício nº 0785/2006/GIDUR/BH

Belo Horizonte, 17 de abril de 2006

À
ASPAMV – Associação Pró-Moradia Vale do Jatobá
Rua Seiscentos e Oitenta e Nove, prédio 129, apto. 401, bloco A – Bairro Tirol
CEP: 30.692-525 - Belo Horizonte/MG

Assunto: **PCS ASPAMV – Cond. Itaipu - Carta Consulta 020713/2004 – APF
0.175.393-32**

Prezados Senhores,

1 Em complemento ao OF 0283/2006/GIDUR/BH, informamos que, para a efetivação da contratação do Condomínio Itaipu, falta a apresentação da Escritura Pública de Compra e Venda de Faixa de Servidão.

2 Reiteramos que essa Associação deverá apresentar Declaração se comprometendo a apresentar, em um prazo máximo de trinta dias após a contratação do empreendimento, os registros definitivos da Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel entre Irfi Imóveis Ltda. e Wenderson Pires Rodrigues, bem como da Escritura Pública de Compra e Venda de Faixa de Servidão.

3 Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários através do telefone (31) 3248-5200.

Atenciosamente

EDUARDO LEONARDO PEREIRA
Escriturário
GIDUR/BH

SALETE COSTA VILELA FERREIRA
Supervisora
GIDUR/BH

ANEXO G – DECRETO QUE INSTITUI O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL



Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO No 1.081, DE 8 DE MARÇO DE 1994

Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 14 da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), anexo a este decreto.

Art. 2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de março de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR
Leonor Barreto Franco

FRANCO

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.3.1994

ANEXO

Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

CAPÍTULO I

Das Características e da Finalidade do Fundo

Art. 1º O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) é um fundo contábil de natureza financeira, com prazo indeterminado de existência, regido pela Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, pelo presente regulamento e pelas demais disposições legais que lhe forem aplicáveis.

Art. 2º Os recursos do FDS serão destinados a financiar projetos de investimento de interesse social, nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infra-estrutura, desde que vinculados aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários.

1º Por força do presente regulamento, consideram-se projetos de interesse social aqueles que:

- a) promovam melhoria na oferta de bens e serviços de uso coletivo;
- b) corrijam processos de degradação ambiental urbana e rural;
- c) estejam enquadrados nas diretrizes e prioridades do planejamento municipal ou, se for o caso, metropolitano ou estadual;
- d) proporcionem condições para a radicação de populações nas cidades de pequeno e médio portes e no meio rural;
- e) empreguem metodologia e tecnologia mais adequadas às intervenções propostas, utilizando, preferencialmente, recursos humanos e materiais das próprias regiões.

2º Poderão ser tomadores de empréstimos ou financiamento pessoas físicas e empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto.

CAPÍTULO II

Da Composição dos Recursos do Fundo

Art. 3º Constituem recursos do FDS:

I - os provenientes da aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil;

II - os provenientes da aquisição voluntária de cotas de sua emissão por pessoas físicas e jurídicas;

III - o resultado de suas aplicações;

IV - outros que lhe venham a ser atribuídos.

Art. 4º O total dos recursos do FDS deverá estar representado por:

I - cinquenta por cento, no mínimo, e noventa por cento, no máximo, em financiamentos dos projetos referidos no art. 2º deste regulamento;

II - dez por cento em reserva de liquidez, sendo cinco por cento desses recursos em títulos públicos e cinco por cento em títulos de emissão da Caixa Econômica Federal (CEF).

CAPÍTULO III

Do Conselho Curador

Art. 5º O FDS terá um Conselho Curador, que será integrado por:
I - o Ministro do Bem-Estar Social;
II - o Ministro da Fazenda;

~~III - Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;~~

Art. 5º O FDS terá um Conselho Curador, que será integrado por: [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

I - Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República; [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

II - um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados: [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

a) Ministério da Fazenda; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

b) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

c) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

d) Caixa Econômica Federal; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

e) Banco Central do Brasil; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

f) Confederação Nacional das Instituições Financeiras; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

g) Confederação Nacional do Comércio; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

h) Confederação Nacional da Indústria; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

i) Confederação Geral dos Trabalhadores; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

j) Central Única dos Trabalhadores; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

l) Força Sindical; e [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

m) Social-Democracia Sindical; [\(Alínea incluída pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

III - Secretário Executivo do Conselho Curador do FDS. [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

§ 1º A presidência do Conselho Curador será exercida pelo Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. [\(Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

§ 2º Cabe aos titulares dos órgãos governamentais a indicação de seus representantes e suplentes ao presidente do Conselho Curador, que os designará. [\(Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

§ 3º Os representantes dos trabalhadores e empregadores e seus suplentes, com mandato de dois anos, serão escolhidos respectivamente pelas centrais sindicais e confederações nacionais e designados pelo Presidente do Conselho Curador. [\(Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

IV - Presidente da Caixa Econômica Federal (CEF);

V - Presidente do Banco Central do Brasil;

VI - um representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras;

VII - um representante da Confederação Nacional do Comércio;

VIII - um representante da Confederação Nacional da Indústria;

IX - um representante da Confederação Geral dos Trabalhadores;

X - um representante da Central Única dos Trabalhadores;

XI - um representante da Força Sindical.

§ 1º A presidência do Conselho Curador será exercida pelo representante do Ministério do Bem-Estar Social.

§ 2º Cabe aos representantes dos órgãos governamentais a indicação de seus suplentes ao Presidente do Conselho Curador, que os nomeará.

§ 3º Os representantes dos trabalhadores e empregadores e seus suplentes serão escolhidos, respectivamente, pelas centrais sindicais e confederações nacionais e nomeados pelo Ministro do Bem-Estar Social, tendo mandato de dois anos.

§ 4º O Conselho Curador reunir-se-á, ordinariamente, na forma da lei, por convocação de seu Presidente. Havendo necessidade, qualquer membro poderá convocar reunião extraordinária, na forma que vier a ser estabelecida pelo Conselho Curador.

§ 5º As decisões do Conselho Curador serão tomadas com a presença de, no mínimo, sete de seus membros, tendo o Presidente voto de qualidade.

§ 6º As despesas porventura exigidas para o comparecimento às reuniões do Conselho Curador constituirão ônus das respectivas entidades representadas.

§ 7º As ausências ao trabalho dos representantes dos trabalhadores no Conselho Curador, decorrentes das atividades desse órgão, serão abonadas, computando-se como jornada efetivamente trabalhada para todos os fins e efeitos legais.

§ 8º Aos membros do Conselho Curador, enquanto representantes dos trabalhadores, efetivos e suplentes, é assegurada a estabilidade no emprego, da nomeação até um ano após o término do mandato de representação, somente podendo ser demitidos por falta grave, regularmente comprovada através de processo administrativo.

Art. 6º Compete ao Conselho Curador do FDS:

I - definir as diretrizes a serem observadas na concessão de empréstimos, financiamentos e respectivos retornos, atendidos os seguintes aspectos básicos:

a) conformidade com as políticas setoriais implementadas pelo Governo Federal;

b) prioridade e condições setoriais e regionais;

c) interesse social do projeto;

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

e) critérios para distribuição dos recursos do FDS;

II - estabelecer limites para a concessão de empréstimos e financiamentos, bem como plano de subsídios na forma da Lei nº8.677/93;

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

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

b) taxa de financiamento, que não poderá ser inferior ao percentual de atualização dos depósitos em caderneta de poupança menos doze por cento ao ano ou superior a esse percentual mais doze por cento ao ano;

c) taxa de risco de crédito da CEF, respectiva taxa de remuneração e condições de exigibilidade;

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

e) subsídio nas operações efetuadas com recursos do FDS, desde que temporário, pessoal e intransferível;

IV - dispor sobre a aplicação dos recursos de que trata o art. 4º, inciso I, enquanto não destinados a financiamentos de projetos;

V - definir a taxa de administração a ser percebida pela CEF, agente operador dos recursos do FDS;

VI - definir os demais encargos que poderão ser debitados ao FDS pelo agente operador e, quando for o caso, aos tomadores de financiamento, bem assim os de responsabilidade do agente;

VII - aprovar, anualmente, o orçamento do FDS proposto pelo agente operador, e suas alterações;

VIII - aprovar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, esses últimos acompanhados de parecer de auditoria independente;

IX - aprovar os programas de aplicação do FDS;

X - autorizar, em caso de relevante interesse social, a formalização de operações financeiras especiais, quanto a prazos, carências, taxas de juros, mutuário, garantias e outras condições, com a CEF, para atender compromissos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sendo vedada a alteração da destinação referida no art. 2º e reservada a competência do Banco Central do Brasil;

XI - acompanhar e controlar os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do FDS;

XII - apreciar recursos encaminhados pelo órgão gestor e pelo agente operador, referentes a operações não-aprovadas ou não-eleitas pelas respectivas entidades, observada a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira;

XIII - adotar as providências cabíveis para a apuração e correção de atos e fatos que prejudiquem o cumprimento das finalidades do FDS ou que representem infração das normas estabelecidas;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as decisões proferidas pelo Conselho, bem como as contas do FDS e os respectivos pareceres emitidos;

XV - definir a periodicidade e o conteúdo dos relatórios gerenciais a serem fornecidos pelo órgão gestor e pelo agente operador;

XVI - aprovar o seu regimento interno;

XVII - deliberar sobre outros assuntos de interesse do FDS.

1º Para os efeitos do contido no art. 6º, inciso III, alínea *d*, da Lei nº 8.677/93, caberá ao Conselho Curador estabelecer as garantias mínimas a serem exigidas dos tomadores de empréstimos ou financiamentos, podendo o agente operador, quando as condições econômico-financeiras recomendarem, exigir, a seu critério, garantias adicionais, subsidiárias ou complementares.

2º Obedecido o percentual máximo de financiamento a que se refere o art. 6º, inciso III, alínea *a*, da Lei nº 8.677/93, poderá o agente operador, quando da análise técnica ou econômico-financeira do projeto, recomendar reduzir o valor do financiamento a ser concedido, exigindo, em consequência, maior participação do interessado.

~~Art. 7º O Conselho Curador disporá de uma Secretaria Executiva, subordinada diretamente ao seu Presidente, cabendo ao Ministério do Bem-Estar Social proporcionar os meios necessários ao exercício de suas funções.~~

Art. 7º O Conselho Curador disporá de uma Secretaria-Executiva, subordinada diretamente ao seu Presidente, cabendo à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República proporcionar os meios necessários ao exercício de suas funções. [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

Parágrafo único. As competências da Secretaria Executiva serão definidas no Regimento Interno do Conselho Curador.

CAPÍTULO IV

Da Gestão do Fundo

~~Art. 8º Ao Ministério do Bem-Estar Social, na qualidade de órgão gestor do FDS, compete:~~

Art. 8º À Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, na qualidade de órgão gestor do FDS, compete: [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.907, de 4.9.2001\)](#)

I - praticar os atos necessários à gestão do FDS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador;

II - propor ao Conselho Curador programas e critérios para a aplicação de recursos do FDS;

III - expedir instruções, quando for o caso, relativas às deliberações emanadas do Conselho Curador;

IV - expedir instruções relativas aos procedimentos disciplinadores do credenciamento, da atuação, da fiscalização e da avaliação das entidades que atuem no âmbito do FDS;

V - autorizar a contratação dos projetos a serem financiados com recursos do FDS, aprovados pelo agente operador, atendidos os critérios estabelecidos pelo Conselho Curador;

VI - subsidiar o Conselho Curador com parâmetros técnicos para a definição do conjunto de diretrizes;

VII - cumprir e fazer cumprir a legislação e deliberações do Conselho Curador, informando-o de todas as denúncias de irregularidades que tomar conhecimento.

CAPÍTULO V

Da Operacionalização do Fundo

Art. 9º A CEF, na qualidade de agente operador dos recursos do FDS, compete:

I - praticar todos os atos necessários à operação do FDS, de acordo com as diretrizes, os programas e as normas estabelecidos pelo Conselho Curador e pelo órgão gestor;

II - realizar, quando for o caso, o credenciamento dos agentes promotores e dos agentes financeiros, em conformidade com o disposto na legislação em vigor e demais diretrizes e critérios emanados do Conselho Curador e regulamentados pelo órgão gestor;

III - adquirir, alienar, bem assim exercer os direitos inerentes aos títulos integrantes da carteira do FDS, praticando todos os atos necessários à administração da carteira;

IV - analisar, emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los, enviando todos os pareceres ao órgão gestor, inclusive os não-aprovados;

V - contratar as operações, respeitados os limites estabelecidos na forma do art. 6º;

VI - acompanhar, fiscalizar e controlar os empréstimos e financiamentos, buscando assegurar o cumprimento dos memoriais descritivos e cronogramas aprovados e contratados;

VII - elaborar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, submetendo-os à aprovação do Conselho Curador; os balanços anuais serão acompanhados de parecer de auditoria independente;

VIII - cumprir as atribuições fixadas pelo Conselho Curador.

CAPÍTULO VI

Do Patrimônio Líquido

Art. 10 Entender-se-á por patrimônio líquido do FDS a soma dos seus ativos, menos as suas exigibilidades.

Parágrafo único. Para fins de apuração do valor das cotas, o patrimônio líquido do FDS será ajustado, diariamente, pela incorporação das receitas e despesas do próprio dia do ajuste.

CAPÍTULO VII

Da Emissão, Colocação e Resgate de Cotas

Art. 11 As cotas do FDS, as quais assumirão as formas nominativas e escritural, corresponderão a frações ideais desse e somente serão resgatáveis nas hipóteses de que tratam os arts. 14 e 17.

Parágrafo único. Admitir-se-á, a critério do agente operador, a emissão de certificados representativos de cotas do FDS.

Art. 12 Para fins de emissão e colocação de cotas, será utilizado o valor da cota vigente na data de sua colocação.

Parágrafo único. As cotas do FDS terão seu valor expresso com 6 (seis) casas decimais, calculado apenas para os dias úteis, com base em avaliação patrimonial realizada de acordo com o disposto no art. 10, parágrafo único, e as normas de escrituração referidas no art. 18.

Art. 13 Os recursos destinados à liquidação financeira das operações de aquisição de cotas do FDS deverão estar à disposição do agente operador até o dia útil seguinte ao da efetivação da aquisição.

Art. 14 Na hipótese de extinção do FAF ou do FDS, as cotas deste último serão resgatadas na medida em que forem realizados seus ativos.

CAPÍTULO VIII

Do Risco de Crédito

Art. 15 Entender-se-á por risco de crédito, para os efeitos do art. 6º, inciso III, alínea c, da Lei nº 8.677/93, a garantia dada pelo agente operador quanto ao retorno dos financiamentos concedidos, na ocorrência de inadimplimento dos respectivos mutuários, estando esta caracterizada quando, após esgotados os meios suasórios de cobrança, verificar-se a incapacidade do mutuário para saldar a dívida, inclusive mediante a realização da garantia.

CAPÍTULO IX

Dos Encargos do FDS

Art. 16 O agente operador perceberá, a título de remuneração, taxa de administração a ser fixada pelo Conselho Curador do FDS.

Parágrafo único. O Conselho Curador definirá os demais encargos que poderão ser debitados ao FDS.

CAPÍTULO X

Da Extinção do FDS

Art. 17 Na hipótese de extinção do FDS, o resgate das cotas ficará vinculado ao retorno dos empréstimos e financiamentos e ao resgate, no seu vencimento, das aplicações em títulos e valores mobiliários integrantes da carteira respectiva.

Parágrafo único. Os resgates parciais de que trata este artigo serão realizados com observância da proporção entre o montante de cotas de cada cotista e as disponibilidades de recursos por parte do FDS.

CAPÍTULO XI

Das Disposições Gerais

Art. 18 O FDS sujeitar-se-á às normas de escrituração expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

Art. 19 O exercício financeiro do FDS será de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Art. 20 Os recursos do FDS somente poderão ser objeto de empréstimos ou financiamentos ou liberação de parcelas a tomadores que não estejam inadimplentes com os órgãos da administração pública federal direta ou indireta, aplicando-se o disposto no Decreto nº 1.006, de 9 de dezembro de 1993, que instituiu o Cadastro Informativo (Cadin).

Art. 21. Em caso de descumprimento do disposto na Lei nº 8.677/93 e neste regulamento, e a depender da gravidade da falta, o Conselho Curador do FDS poderá aplicar aos agentes promotores, ao agente operador e aos agentes financeiros as seguintes sanções:

I - advertência escrita, com recomendações;

II - suspensão temporária da remuneração, quando for o caso;

III - suspensão definitiva do credenciamento quando se tratar dos agentes promotores e agentes financeiros.

Parágrafo único. As sanções a que se refere este artigo serão aplicadas sem prejuízo das outras penalidades previstas em leis específicas.

Fonte: BRASIL, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/Antigos/D1081.htm, acessado em 03/08/2008.

ANEXO H – FLUXOGRAMA SOBRE O CICLO DOS ENTRAVE EM TORNO DA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS DO PCS



O Boletim de Medição (BM) é feito, o que implica o movimento a fazer...

... o 1% que faltou, mais os 3% estipulados para a próxima fase. Entretanto, caso o movimento não contemple todas essas fases...

... o processo será travado mais uma vez, tendo o movimento que esperar mais dois meses para um novo BM, e começar tudo de novo, acumulando a sua demanda.

ANEXO I – PROPOSTAS APROVADAS NA 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

PROPOSTAS APROVADAS NA 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

As propostas aprovadas na 3ª Conferência Nacional das Cidades são fruto de um amplo debate iniciado nas Conferências Municipais, que elegeram aquelas prioritárias encaminhadas à etapa estadual, para subsidiar as discussões que seriam levadas à Conferência Nacional.

O trabalho de sistematização teve como princípio condensar as propostas estaduais com conteúdo similar ou vinculadas ao mesmo tema, conforme orientações dos Cadernos I e II desta Conferência.

Com o intuito de atribuir a devida importância a todas as propostas aprovadas na etapa estadual, foram selecionadas aquelas cujo teor extrapola as competências do Ministério das Cidades, por serem vinculadas a outros órgãos do Poder Público. Estas foram aprovadas em bloco pelo plenário da Conferência, para encaminhamento e deliberação do ConCidades. As demais propostas estaduais sistematizadas foram apresentadas e discutidas nos grupos de debate na etapa nacional, e foram separadas de acordo com os temas priorizados nesta conferência. A inclusão do tema da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, para debate na 3ª Conferência, ocorreu por deliberação do plenário do ConCidades. A intenção do Conselho foi aprofundar a discussão em torno da proposta de Política elaborada num Seminário Nacional ocorrido no mês de agosto/2007, por entender que o tema deva ser parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Após a discussão no grupo de debate, o plenário da Conferência Nacional decidiu pelo encaminhamento da proposta de política para debate e deliberação em caráter prioritário no Conselho das Cidades.

O texto a seguir contém 136 propostas aprovadas na 3ª Conferência que, nos termos do seu Regimento, mereceram homologação e encaminhamento do ConCidades.

I - AS INTERVENÇÕES URBANAS E A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

1. Integrar as políticas públicas das três esferas de governo para acesso, racionalização e otimização de recursos e resultados, em conformidade com o que preconiza a Constituição Federal (art. 25), o Estatuto da Cidade, o Código Brasileiro de Trânsito, a Agenda 21 e Agenda Habitat II, envolvendo todos os segmentos da sociedade civil na elaboração e implementação de marcos regulatórios e projetos em diversas áreas: gestão ambiental, infra-estrutura, saneamento ambiental, saúde ambiental, regularização fundiária, assistência social, educação, habitação com ênfase nos programas de habitação de interesse social, transporte e concessões, mobilidade, trânsito e segurança e acessibilidade, espaços públicos e privados de uso coletivo, promoção social, geração de trabalho e renda, economia popular solidária, prevenção da saúde, de segurança pública, inclusão social, atividades culturais e profissionalizantes com redução de obstáculos jurídicos e administrativos (em especial para regularização de documentos), abastecimento, esporte, lazer, turismo, cultura, entre outros, implementando e fortalecendo diversos instrumentos como o Plano Diretor Participativo para o desenvolvimento urbano, rural e regional; consórcios; fundos de desenvolvimento com a participação de recursos dos Municípios, Estados e União e conselhos gestores.

- 2.** Criar mecanismos de intervenções intersetoriais articulados com as políticas socioeconômicas e socioambientais. Elaborar e implementar programas e políticas públicas (saúde, educação, habitação de interesse social, cultural, promoção social, promoção de igualdade, áreas de fronteira, trânsito, transporte e mobilidade, saneamento básico, segurança pública, geração de emprego e renda, democratização e uso social da terra) com a integração intra e inter governamental, contando com a participação e controle da sociedade civil organizada e respeitando a diversidade social e regional. Contribuir no avanço do desenvolvimento urbano com melhoria econômica, preservação ambiental e a promoção social com políticas públicas e tecnologias, especialmente junto às comunidades mais vulneráveis, fomentando a criação de micro-regiões entre as cidades próximas e o fortalecimento de pequenos e médios municípios.
- 3.** Estabelecer na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, diretrizes e definições de fontes de recursos para tratamento de espaços públicos, implantação de centros de convivências nas diversas zonas habitacionais dos municípios destinados à prática de esporte, ao lazer, à cultura, à capacitação profissional e à convivência solidária com preservação e conservação ambiental que integrem as ações e programas das diversas Secretarias.
- 4.** Propor um sistema de políticas públicas, transversais entre si, nos níveis nacional, estadual, Distrito Federal e municipal para promover maior articulação e definir suas competências na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, onde cada uma tenha delimitada sua área de atuação e com isso possa ter suas ações controladas e fiscalizadas nos três níveis; garantir a integração e não a sobreposição de ações de seus diversos órgãos; e possibilitar a celebração de convênios e consórcios entre os entes federados aprovados pelos Conselhos Municipais, de acordo com as demandas municipais.
- 5.** Na elaboração, desenvolvimento e implementação das políticas relativas ao desenvolvimento urbano, prever atuações conjuntas e articuladas entre os três entes federativos e destes com a sociedade civil, estabelecendo competências distintas.
- 6.** Fortalecer a integração dos órgãos governamentais municipais, estaduais e do Distrito Federal, e não governamentais voltados para o desenvolvimento socioambiental do território, em especial dos setores do desenvolvimento urbano como habitação, urbanismo, saneamento e transportes, criando, regulamentando e implementando um sistema municipal e estadual de desenvolvimento urbano sustentável, por meio de programas e convênios que integrem estas ações, estipulando canais de contato direto entre os técnicos da área nas duas esferas de governo, objetivando:

 - a) Facilitar o andamento de processos fundamentais para o crescimento ordenado da Cidade;
 - b) Adotar medidas de transparência dos atos administrativos públicos, por meio do *site* oficial e demais formas de prestação de contas;
 - c) Disponibilizar na Internet os projetos, o PPA (Plano Plurianual) e o Orçamento Participativo para serem acompanhados;
 - d) Superar a segmentação das políticas públicas setoriais como: saúde, educação, habitação de interesse social, transporte, mobilidade, saneamento básico, destino e tratamento de resíduos sólidos, turismo, cultura, lazer, segurança e geração de emprego e renda, objetivando a inclusão sócioespacial.
- 7.** Administrar, de forma eficiente, os recursos das três esferas da Federação destinados ao desenvolvimento urbano; otimizar os gastos públicos e garantir o

controle social; possibilitar a celebração de convênios com o intuito de conseguir liberação de recursos para projetos de saneamento ambiental e de obras de infraestrutura urbana para os municípios, em obediência às determinações estabelecidas no Estatuto da Cidade.

8. Administrar, de forma eficiente, os recursos das três esferas da Federação, destinados ao desenvolvimento urbano e otimizar os gastos públicos. Para tanto, incluir o perfil geral do município na criação de um sistema integrado de dados, a ser alocado no portal do Ministério das Cidades, desburocratizando a liberação de recursos.

9. Elaborar, de forma participativa e integrada, Planos Regionais de Desenvolvimento Urbano de acordo com as características municipais, estaduais, do Distrito Federal e micro-regionais garantindo recursos para sua implementação independentemente da população a ser contemplada.

10. Fortalecer e incentivar parcerias e consórcios intermunicipais, viabilizando recursos para o desenvolvimento de políticas públicas integradas, tais como:

a) planejamento, recursos hídricos, saneamento ambiental, habitação, geração de renda, educação, saúde, regularização fundiária, transporte público e mobilidade urbana com acessibilidade universal;

b) política de valorização, conservação e preservação do patrimônio material, imaterial e natural.

11. Integração das políticas públicas, onde o desenvolvimento esteja pautado na infra-estrutura, assegurando que todo projeto de pavimentação, calçamento e/ou outros meios de revestimento de vias sejam previamente planejados e que se observem as questões de permeabilidade de solo, vinculado aos planos e projetos de transportes públicos, mobilidade urbana e de saneamento básico, incluindo rede de água potável, rede de esgoto até a calçada e sistema de drenagem de águas pluviais, sem relegar ao segundo plano a segurança pública, a saúde, a educação e o transporte público voltados para a conservação dos bens públicos com parecer dos Conselhos Municipais das Cidades.

12. Fortalecer e incentivar a cooperação e a integração entre os municípios, por meio de integração dos seus Planos Diretores, consórcios intermunicipais e outras formas de cooperação com controle social, para desenvolver as regiões de acordo com as características locais, potencializando as relações entre as diversas esferas de governo e otimizando a aplicação de recursos.

13. Elaborar, de forma participativa e integrada, Planos Diretores integrados, bem como projetos regionais, submetidos à participação e à aprovação dos Conselhos das Cidades, visando à melhoria da infra-estrutura, de investimentos para desenvolvimento econômico, social, sustentável, com atividades que permitam uma política de desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social adequada e integradora.

14. Incentivar a elaboração de Plano Diretor Territorial participativo para municípios com menos de 20 mil habitantes, assim como Planos de Mobilidade em cidades com menos de 500 mil habitantes.

15. Promover mecanismos que obriguem a elaboração e a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e Orçamento Participativo em todos os municípios, independente de sua população, integrado às demais políticas municipais, com previsão de adequação da estrutura administrativa, institucional para sua implementação e de políticas urbanas que respeitem a política de acessibilidade universal e o direito à cidade a todas as pessoas, especialmente as socialmente

vulneráveis.

16. Ampliar, equilibrar e desburocratizar a liberação de recursos entre os entes federados para políticas públicas de desenvolvimento dos municípios e do Distrito Federal, de forma integrada, incluindo desde o processo de elaboração e planejamento até a sua execução, priorizando aqueles que desenvolvam os Planos Diretores de forma participativa e democrática e vincular a liberação de recursos à comprovação de que as obras e as ações de urbanização estejam de acordo com os respectivos Planos Diretores.

17. Elaborar programas urbanísticos, incluindo os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), submetido à aprovação dos Conselhos da Cidade que visem de forma integrada:

- a) saneamento básico e ambiental;
- b) programas de resíduos urbanos;
- c) assentamento de habitações de interesse social;
- d) destinação de moradias dignas nas áreas centrais;
- e) transporte coletivo amplo, buscando acessibilidade plena e visando novas fontes alternativas de energias não poluentes.

18. A política habitacional contemplará como prioridade a formulação de programas e financiamento de projetos que estejam articulados com as demais políticas públicas de desenvolvimento urbano (saneamento ambiental, transporte público e mobilidade urbana, uso do solo e de geração de emprego e renda) e que contemplem:

- a) garantia de assistência técnica gratuita de arquitetura, engenharia, na área de assistência social e jurídica, e capacitação das cooperativas, incubadoras de pequenos negócios e movimentos sociais;
- b) a vinculação da liberação de recursos ao cumprimento das legislações urbanísticas e ambientais;
- c) recursos destinados à infra-estrutura urbana e aos recursos comunitários;
- d) programas específicos para moradores de áreas especiais, como vilas, favelas, palafitas, áreas de posse, costeiras, de risco e localidades ribeirinhas;
- e) programas específicos para as pessoas que possuam lotes urbanizados;
- f) recursos não onerosos administrados pelo poder público municipal, para famílias carentes que possuem as suas casas parcialmente construídas, sem acabamento, para que possam concluí-las e que esses recursos sejam a fundo perdido;
- g) inclusão de critérios para atendimento prioritários aos grupos de maior vulnerabilidade;
- h) número maior de programas destinados à população de renda de até três salários mínimos, sem necessidade de aprovação da situação cadastral, principalmente das negativas do Serasa e Serviço de Proteção ao Consumidor (SPC);
- i) o respeito aos planos municipal, estadual e nacional de habitação com transparência na escolha dos mutuários, com publicidade e respeito à seqüência das inscrições.

19. Descentralizar e desburocratizar os programas habitacionais, diminuindo a carga tributária e facilitando o acesso ao crédito. Que o agente financeiro respeite os prazos de validade estabelecidos na documentação exigida, haja vista, o alto custo das taxas de expediente e que este arque com os custos da expedição de novos documentos em caso de vencimento dos prazos.

20. Ampliação dos recursos destinados aos Fundos de Habitação de Interesse

Social nas três esferas – federal, estadual e municipal.

- 21.** Articular as bases de dados existentes formando cadastro único nacional por Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos (as) beneficiários (as) do auxílio moradia e programas de habitação.
- 22.** Utilizar criteriosamente imóveis públicos e privados ociosos adequados para habitação de interesse social e/ou espaços públicos (praças, parques, centros culturais, quadras esportivas); criar estruturas como centros de convivências para a prática de esporte, lazer, cultura e capacitação profissional universalmente acessível, distribuída nas áreas habitacionais e de vulnerabilidade social dos municípios.
- 23.** Regularizar áreas de assentamentos precários ocupados por famílias de baixa renda, tanto no seu aspecto fundiário, quanto no urbanístico, sendo assegurada a infra-estrutura urbana e os equipamentos comunitários e mobiliários urbanos necessários à moradia digna, priorizando-se, a partir de leis e decretos, a titularidade da habitação em nome da mulher.
- 24.** Criar uma política de regularização fundiária, articulada com as três esferas do Governo, a fim de viabilizar o acesso à moradia às famílias de baixa renda.
- 25.** Implantar programa de regularização de moradias situadas em áreas da União, em obediência a Lei Federal nº. 11.481/2007. Incluir o Projeto de Lei nº. 7.412/2006 que autoriza a doação de imóveis urbanos não operacionais para a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para o uso exclusivo de programas habitacionais e garantir a posse de terra às comunidades quilombolas.
- 26.** Desenvolver uma política e implementar o Plano de Regularização Fundiária articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, priorizando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Interesse Social, assegurando a participação social.
- 27.** Criar mecanismos que transfiram para os municípios, em parceria com os estados, a responsabilidade dos cadastros imobiliários e beneficiários das propostas de habitação de interesse social e a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária urbana.
- 28.** Promover a identificação da vocação dos imóveis públicos e seu respectivo cadastramento de forma sistematizada e georeferenciada, visando a inclusão sócioterritorial.
- 29.** Criar e implementar uma política para regularização fundiária, articulada com as três esferas do Governo e que contenham instrumentos jurídicos locais, com tarifas reduzidas e diferenciadas, capazes de garantir moradia às famílias de baixa renda, em especial aquelas que possam ser atingidas por grandes empreendimentos, considerando a realidade local.
- 30.** Dentro da Política Nacional de Saneamento Básico implantar planos locais de saneamento que compreendam ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, controle de vetores, drenagem, reuso de água, manejo de resíduos sólidos com destaque aos programas de reciclagem, implantando sistema que priorize a geração de emprego e renda. É imprescindível dotar os municípios de condições financeiras e atender em caráter de urgência os municípios produtores e exportadores de água potável, levando em consideração as bacias hidrográficas como unidades de planejamento.
- 31.** Criar uma política de gestão de águas superficiais e subterrâneas associada ao saneamento básico e ambiental, especialmente no que diz respeito ao tratamento de resíduos, ampliação das redes coletoras e das estações de tratamento de efluentes domésticos e industriais, bem como, de programas de apoio à coleta e tratamento de resíduos recicláveis e reaproveitáveis, com destaque para aqueles

que visem à ampliação de emprego e renda a famílias de baixa renda, precedidos de um levantamento técnico e social criterioso.

32. Preservar o meio ambiente por meio da destinação de recursos para a criação de parques ambientais; incentivar o uso de combustíveis menos poluentes para os transportes públicos, o aproveitamento da água das chuvas e servidas em edificações, energia solar, incentivando a produção de energia alternativa limpa; criar, e/ou adotar alternativas tecnológicas que garantam a universalização da água tratada convencionalmente para a infra-estrutura de abastecimento e para a construção de moradias de baixo custo, climaticamente adequadas e ecologicamente corretas, inclusive para municípios com população abaixo de 30 mil habitantes; e implementar projetos que priorizem o transporte público.

33. Regulamentar o transporte público rural, urbano e escolar com a participação do Ministério Público, Poderes Públicos e Entidades Cíveis Organizadas, priorizando um transporte com acessibilidade universal, seguro, de qualidade, ambientalmente sustentável, movido com combustíveis menos poluentes (biocombustíveis e elétricos), e com desoneração de tarifa.

34. Financiar estudos e implantação do transporte público integrado nos diversos modos (aquaviário, rodoviário, metroviário e não motorizados) com acessibilidade universal para passageiros nos municípios de acordo com as diversidades regionais independentemente da população a ser contemplada.

35. Estabelecer política de integração entre os vários modais de transporte urbano nas regiões metropolitanas, priorizando e valorizando o transporte sobre trilhos como modal estruturador nas grandes metrópoles, garantindo a capilarização e o atendimento a toda população.

36. Estabelecer políticas de sustentabilidade dos sistemas públicos e estatais de transporte sobre trilhos, garantindo seu desenvolvimento permanente que acompanhe o crescimento das cidades ou região onde estão instalados e as necessidades da população usuária.

37. Valorizar a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na gestão, operação e controle de empresas públicas de transporte urbano, impedindo a aplicação de recursos públicos em processos de concessões e/ou transferência de controle acionário destes serviços ou empresas públicas à iniciativa privada.

38. Como medidas urgentes para retomar o processo de construção da participação popular na gestão democrática das cidades e buscar garantir o princípio da função social da propriedade e da cidade, propõem:

a) o encaminhamento, pelo Governo Federal ao Legislativo, no prazo de 180 dias, de projeto de lei que constitua o sistema de Conferências e os

Conselhos das Cidades, com caráter deliberativo e a adoção da mesma iniciativa por parte dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais;

b) o monitoramento e o controle social, pelos Conselhos das Cidades, sobre a execução de todos os investimentos em habitação de interesse social, saneamento ambiental, mobilidade e transporte, incluindo os recursos oriundos do PAC;

c) formulação pelo Governo Federal, de uma política metro-ferroviária para as regiões metropolitanas brasileiras e de uma política de transporte fluvial para toda a região amazônica;

d) a regulamentação e implementação de tarifas públicas sociais para os serviços públicos essenciais, como o abastecimento de água e esgoto, a energia elétrica e o transporte público;

e) o barateamento das tarifas de transporte público por meio da criação de

mecanismo de controle sobre as concessionárias que busquem garantir a qualidade de transparência nos valores arrecadados na prestação de serviço, além da subvenção oriunda ou não da redução de preço do óleo diesel e da energia elétrica destinada à prestação de serviço de transporte público, promovida entre as entidades da sociedade civil, prestadores de serviços para o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

f) a efetivação de uma campanha nacional de mobilização pela aprovação do projeto de Lei nº 1.687/2007, que institui as diretrizes da política de transporte e mobilidade urbana e a implementação de um dia de reflexão sobre o uso do automóvel, considerando a violência no trânsito, a poluição atmosférica e a perda de qualidade de vida nas cidades, a ser denominada como “Jornada Brasileira na Cidade Sem Meu Carro”. O descontingenciamento imediato dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores (DPVAT) para sua utilização em programas de segurança e educação no trânsito;

g) o fim dos despejos e a ampliação dos recursos destinados aos Fundos de Habilitação de Interesse Social nas três esferas - federal, estadual e municipal - para a implantação de programas de habitação direcionados à população que ganha até três salários mínimos, especialmente para os grupos em condições de maior vulnerabilidade social, como as mulheres chefes de família, vítimas de violência, afro-brasileiros(as), índios(as), pessoas com deficiência e portadores(as) de HIV/Aids;

h) a criação, pelo Governo Federal, de um Programa de Produção Social da Moradia, com repasse de recursos direto às associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias dos movimentos de moradias;

i) a implementação, pelos governos federal, estaduais e municipais da Lei nº 11.445/2007 que cria o marco regulatório do saneamento básico, garantindo-se a não privatização do setor de saneamento, as tarifas públicas sociais e a participação popular na gestão do Sistema de Saneamento Ambiental nas esferas federal, estadual e municipal;

j) a implementação de políticas territoriais na Amazônia que reconheçam a diversidade étnico-racial, as especificidades regionais e as dimensões rural, urbana e ambiental da região;

k) a elaboração do Plano Nacional de Ordenamento do Território e de Desenvolvimento Urbano. Conforme determina a Constituição Federal, é competência da União a elaboração do plano nacional de ordenamento do território e desenvolvimento econômico e social. A elaboração desse plano, atualmente sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional e Regional, deve prever um plano de desenvolvimento urbano e ser realizada em conjunto com o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e com as organizações sociais nesse processo.

39. Implantar Programa Nacional de Capacitação nos Instrumentos da Reforma Urbana: voltado para técnicos(as) do Poder Público Federal, Estadual e Municipal, gestores(as) públicos(as) e sociedade civil, para os conselheiros(as) da cidade e lideranças dos movimentos sociais urbanos, em torno dos instrumentos do Estatuto da Cidade e daqueles previstos nas políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade e programas urbanos, de forma integrada e articulada, bem como, sobre os instrumentos e políticas afirmativas de promoção do direito das mulheres nas cidades, visando à superação da situação de

vulnerabilidade das mulheres.

40. Criar e definir mecanismos e programas para comunidades em áreas de risco geológico, seguindo critérios de zoneamento e, quando for imprescindível o deslocamento, a sua integração deve ser feita em áreas dotadas de infra-estrutura, acessibilidade apropriada e acesso aos serviços urbanos essenciais promovendo a total recuperação ambiental da área. Nas áreas de médio e baixo risco promover manejo e monitoramento da área.

41. Que as políticas públicas nacionais sejam ampliadas na Região Norte, visando diminuir as desigualdades sociais regionais, considerando as peculiaridades dos fatores amazônicos.

42. Estabelecer política específica para as cidades fronteiriças com outros estados e países e, de acordo com as especificidades regionais, incentivar atividades de planejamento urbano, ambiental e econômica, fortalecendo as micro-regiões.

42A. Que o Ministério da Saúde e o Conselho das Cidades (ConCidades) solicitem ao Ministério das Cidades a inclusão da temática Saúde Ambiental na pauta da próxima reunião do ConCidades. Que as diretrizes da Política Nacional da Saúde Ambiental sejam definidas na I Conferência Nacional de Saúde Ambiental a ser realizada em 2009 e construídas pelas instâncias de controle social dos Ministérios da Saúde e das Cidades e com apoio destes Ministérios. Que estes se articulem para integrar políticas e ações relativas à saúde ambiental, ampliando o diálogo entre o ConCidades e o Conselho Nacional de Saúde e Contemplando o Sistema Único de Saúde - SUS e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNUD, em processo de construção.

II - AS INTERVENÇÕES URBANAS E O CONTROLE SOCIAL

43. Avançar no controle social, estabelecendo o caráter deliberativo do Conselho das Cidades, implementando resolução da 1ª Conferência Nacional das Cidades, fortalecendo o controle social, a cultura de participação e os conselhos.

44. Regulamentar, com lei específica, a política de criação dos Conselhos das Cidades Municipais, Estaduais e no Distrito Federal, garantindo a obrigatoriedade da sua existência nos estados, municípios e Distrito Federal com caráter deliberativo, propositivo, fiscalizador, consultivo e de assessoramento com definições de prazos e responsabilidades que integre todas as políticas de desenvolvimento urbano.

45. Encaminhamento pelo Governo Federal, no prazo de 180 dias, ao Legislativo, de projeto de lei que institui o sistema de conferências e os Conselhos das Cidades, com caráter deliberativo, e a adoção da mesma iniciativa por parte dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

46. Os conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal, devem desenvolver política de investimento na participação popular na gestão pública e promover o seu efetivo funcionamento e instalação, disponibilizar recursos para garantir a infraestrutura necessária, assegurando espaço, equipamentos, estrutura física, técnica e logística, recursos financeiros garantidos no orçamento e independência financeira e administrativa.

47. Encaminhar Projeto de Lei para regulamentar o Conselho das Cidades, em âmbito nacional, transformando-o em política de Estado.

48. Na criação e funcionamento dos conselhos devem-se garantir a promoção de uma maior sensibilização, motivação, mobilização, envolvimento da sociedade e efetiva participação dos conselheiros nas reuniões e atividades, criando mecanismos que possibilitem ampla participação popular na construção e implantação das políticas, garantindo recursos para permitir a mobilização mais

abrangente possível (transporte, estadia e alimentação).

49. Compete aos Conselhos das Cidades, em cada nível:

- a) deliberar sobre as políticas públicas de desenvolvimento urbano;
- b) fiscalizar, assessorar, estudar, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social;
- c) propor alterações e garantir o cumprimento das leis e fiscalizar a implementação do Plano Diretor (com especial atenção para inibir especulação do setor imobiliário, participar da aprovação de novos loteamentos e adequação dos existentes, bem como das decisões sobre expansão urbana e organização dos espaços públicos) e demais instrumentos jurídicos (leis) de políticas urbanas nas três esferas;
- d) participar na criação de consórcios públicos (com recursos públicos e privados);
- e) tomar decisões que viabilizem a obtenção de recursos, inclusive do PAC e sua execução pelos estados e municípios, vinculando sua aplicação em planos de ação e investimentos e também nos PPA's (Planos Plurianuais), LDO's (Leis de Diretrizes Orçamentárias) e LOA's (Leis Orçamentárias anuais), de modo a participar no gerenciamento do FDU (Fundo de Desenvolvimento Urbano), entre outros fundos; Fiscalizar e deliberar sobre a utilização dos recursos recebidos da política urbana.

50. Nos municípios, os Conselhos das Cidades terão também as seguintes atribuições:

- a) aprovar os empreendimentos urbanos de interesse social;
- b) dar o aval sobre as alterações de ações e investimentos no âmbito do desenvolvimento urbano;
- c) fiscalizar o cumprimento das determinações ou proposições do Ministério das Cidades sobre a elaboração dos Planos de Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento Básico integrados aos Planos Diretores Participativos;
- d) garantir o cumprimento e fiscalizar a implementação do Plano Diretor Participativo, com especial atenção para coibir a especulação imobiliária;
- e) participar do processo de criação de consórcios públicos (com recursos públicos e privados).

51. Nos estados, os Conselhos das Cidades terão também as seguintes atribuições:

- a) garantir que os Conselhos Estaduais das Cidades assumam a gestão da Mobilidade Urbana, atuando em conjunto com os municípios para definir as políticas de transporte público adaptado para os municípios;
- b) fiscalizar os recursos destinados aos municípios e estimular a criação de mecanismos de monitoramento a partir da divulgação da destinação dos recursos por intermédio dos meios de comunicação;

52. Os Conselhos das Cidades serão compostos por câmaras temáticas, setoriais e/ou técnicas, representativas das áreas que interferem no desenvolvimento urbano, dando apoio e assessoria capacitada, contínua e programada, de modo a direcionar de forma articulada as políticas públicas.

53. No que diz respeito à composição dos Conselhos das Cidades, os Conselhos deverão ser eleitos garantindo o caráter proporcional nos moldes do ConCidades Nacional (40% Poder Público e 60% sociedade civil), sendo seus conselheiros eleitos nas Conferências das Cidades e com interação com os demais conselhos.

54. Para melhor desempenho das funções e atribuições dos Conselhos, devem ser garantidos: a avaliação do número ideal de integrantes; a realização de reuniões

periódicas; a adoção de mecanismos que assegurem respostas por parte dos governos às suas deliberações.

55. Nos termos do que foi aprovado na 2ª. Conferência das Cidades propõe-se a garantia de composição paritária entre homens e mulheres (cota de 50% de mulheres na composição de titulares do próximo Conselho das Cidades, em âmbito nacional).

56. Criar mecanismos pelo Governo Federal que fiscalize a efetiva participação dos conselheiros das cidades em todo o processo para o qual foram habilitados, condicionando a contemplação de recursos por parte dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal, ao atendimento desta premissa.

57. Democratizar as ações dos poderes públicos por meio da regulamentação do preconizado na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas dos Estados, efetivando a democracia direta, com plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular.

58. Garantir a formação política e técnica dos membros dos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal, investindo na qualificação, informação e capacitação permanente no planejamento e gestão das políticas públicas de forma participativa para uma intervenção politizada, democrática e descentralizada, evidenciando os interesses dos movimentos sociais e atuando como agentes multiplicadores na capacitação da sociedade.

59. Garantir, por meio de projeto de lei, a obrigação para que os estados, os municípios e o Distrito Federal adotem e implantem a gestão democrática e participativa, garantindo o direito à cidade, por meio de instrumentos e instâncias decisórias de participação, tais como, o sistema de conferências, democratização do orçamento público, incentivos aos conselhos como formuladores de mecanismos de planejamento da Política de Desenvolvimento Urbano, assegurando a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, visando a integração das políticas públicas e setoriais (Mobilidade Urbana, Saneamento, Habitação e Planejamento Urbano).

60. Fiscalizar os recursos do PAC, criando espaços e garantindo formas de participação da sociedade, por meio dos Conselhos das Cidades nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal na discussão e controle, bem como, monitorar a execução de todos os investimentos da política urbana em Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte e Habitação de Interesse Social com priorização na ocupação dos vazios urbanos e ocupação de imóveis sem função social em áreas urbanas e seus impactos sobre as cidades. O Ministério das Cidades deve criar um grupo de trabalho permanente, com participação de todos os segmentos que compõem os Conselhos das Cidades. Os financiamentos do PAC deverão também cumprir o previsto na Agenda HABITAT, no que se refere ao fortalecimento das autoridades e técnicos locais, organizações comunitárias, ONGs e movimentos sociais ligadas aos três eixos de sustentabilidade.

61. Estruturar um sistema de informação, divulgação e controle (internet e outros veículos de comunicação, também em Braille, CD e fita cassete) para que se disponibilize aos conselhos e a toda sociedade a informação que demonstre resultados das ações decorrentes das políticas públicas. Os Conselhos das Cidades, por sua vez, deverão promover ampla e democrática divulgação na mídia do processo de discussão, de suas ações e deliberações (metas físicas e financeiras) com transparência à sociedade disponibilizando um banco de dados que subsidie os trabalhos, por meio de um modelo único para os municípios de modo a facilitar a leitura das informações.

62. Criar mecanismos de intervenções intersetoriais articuladas com as políticas

socioeconômicas no âmbito da sociedade civil, por meio do controle nas temáticas relevantes ao desenvolvimento urbano e rural, em consonância com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e as deliberações dos Conselhos das Cidades. Estas ações devem se dar em parceria entre as esferas governamentais, as entidades da sociedade civil e respeitar a diversidade regional.

63. Implantar Orçamentos Participativos voltados para o desenvolvimento urbano por meio de projetos de lei nos três níveis de governo, criando mecanismos legais que assegurem à sociedade civil organizada o direito à fiscalização e o monitoramento sobre as origens da arrecadação e a aplicação dos recursos de acordo com as prioridades por ela estabelecida, considerando o Plano Diretor e a Agenda 21. Criar ainda, mecanismos legais que assegurem que os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam elaborados a partir de um sistema integrado de informação, consultas populares e avaliação.

64. Criar e implementar um Programa Nacional de Capacitação permanente aprovado e monitorado pelo ConCidades, voltado para os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, mediante o assessoramento técnico e aporte de recursos para a realização de cursos, oficinas, workshops e seminários para representantes das associações da sociedade civil e movimentos populares, como forma de qualificá-los para o planejamento e gestão da política de desenvolvimento urbano, estabelecendo intercâmbio nos três níveis governamentais. Para a implementação do programa deverá ainda haver a destinação de recursos governamentais e assessoria técnica, sem burocracia e acessível ao seu público-alvo.

65. Implantar e ampliar um calendário permanente de oficinas, seminários, cursos, palestras, campanhas, cartilhas com periodicidade pré-determinada, programas e projetos sob controle da sociedade civil de forma sistemática e continuada para formação da consciência crítica auxiliando a população da importância de sua participação nas tomadas de decisões e controle social para a construção da cidadania ativa como melhor forma de administrar as nossas cidades. Esses instrumentos objetivam a qualificação, a conscientização, a capacitação e o encontro de representantes das associações da sociedade civil, movimentos populares, lideranças, atores locais, ONGs, cooperativas, comunidades, associações de moradores (devendo incluir jovens, idosos, pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, entre outros) com gestores públicos para troca de experiências e fortalecimento de ações conjuntas.

66. Promover a interação e a integração popular por meio dos instrumentos dos Conselhos Municipais das Cidades dando maior divulgação, em meios de comunicação local, afixando convocação em órgãos públicos, escolas, meios de transportes e nas entidades da sociedade civil organizada, de todas as audiências públicas realizadas e elaboração de plano diretor participativo para todos os municípios, nos termos de resolução do Conselho das Cidades, em âmbito nacional.

67. Desenvolver diagnósticos e pesquisas, em nível municipal e regional, em parceria com o meio acadêmico, universidades e instituições de pesquisas, afim de que se conheça a real demanda da população, facilitando a criação e articulação de políticas sociais e promover a elaboração e reformulação das leis municipais, estaduais e federais, possibilitando maior controle social.

68. Condicionar a liberação de recursos financeiros pelo Governo Federal, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e o PAC, aos Municípios, Estados e Distrito Federal que tenham instituído Conselhos das

Cidades com caráter deliberativo, em funcionamento e com a participação da sociedade civil organizada e com a Lei do Plano Diretor Participativo aprovada ou em elaboração, dentro dos prazos legais, efetivando assim o controle social.

69. Garantir que os recursos públicos sejam aplicados considerando o Plano Diretor, a Agenda 21, o orçamento participativo e a análise e aprovação pelos conselhos municipais, com controle e avaliação por meio da criação de ouvidorias municipais e regionais (eleitas pelos conselhos) e prestação das contas municipais em audiências públicas.

70. Viabilizar o acompanhamento da execução financeira das ações definidas pelas políticas públicas, nos moldes do sistema federal - Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) por parte dos poderes públicos legalmente constituídos.

71. Implementar a Política Estadual e Municipal de Saneamento Ambiental em consonância com a Lei Nacional de Saneamento.

72. Atuar para a regulamentação da Lei Nacional de Saneamento Básico.

73. O Ministério das Cidades deve promover seminários e oficinas de capacitação para que os estados e municípios elaborem sua política de saneamento ambiental.

74. Conferir tratamento diferenciado aos municípios mais carentes no tocante ao apoio técnico e financeiro, estendendo-os às ONGs, associações e comunidades rurais com o objetivo de viabilizar estrutura, transportes adaptados, apoio administrativo e jurídico, prevendo mecanismos de liberação menos burocrático para que os recursos cheguem diretamente aos alvos.

III - AS INTERVENÇÕES URBANAS E OS RECURSOS

75. Garantir e facilitar o acesso direto aos recursos públicos destinados a habitação, urbanização e equipamentos às associações, cooperativas, movimentos sociais, ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e sindicatos, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005 e suas alterações para atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos e assegurando recursos para assistência técnica.

76. Garantir e facilitar o acesso de entidades sociais aos recursos de fomento à produção habitacional – FNHIS, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como, integrar os programas do Poder Público dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal aos programas operados por órgãos de financiamento.

77. Garantir o acesso aos recursos do PAC, pelos municípios com população inferior a 150 mil habitantes, que estão localizados fora de regiões metropolitanas, respeitando as desigualdades regionais, priorizando municípios com capacidade de investimento reduzida.

78. Promover a colaboração intermunicipal visando à padronização de procedimentos e projetos; criação e remuneração de equipes técnicas regionais como apoio aos municípios, estados e a União; possibilidade de captação de recursos em mais de uma fonte para o mesmo projeto; liberação de recursos para elaborar projetos básicos e executivos de alto nível e criar procedimentos para facilitar a tramitação de projetos com a Caixa Econômica Federal (CEF) e outros agentes financeiros.

79. Ampliar incentivos e garantir recursos para habitação, infra-estrutura urbana, saneamento ambiental em áreas urbanas e comunidades rurais, priorizando as áreas de risco, garantindo reassentamentos, transporte e acessibilidade em conformidade com os Planos Diretores Participativos.

- 80.** Garantir a ampliação de recursos e programas integrados para habitação, infraestrutura urbana, saneamento ambiental em áreas urbanas e comunidades rurais, priorizando as áreas de risco, garantindo transporte e acessibilidade em conformidade com os Planos Diretores Participativos.
- 81.** Aumentar os recursos do subsídio do Governo Federal, implementar os instrumentos legais para os programas habitacionais de interesse social e flexibilizar o acesso ao beneficiário final.
- 82.** Ampliar o aporte de recursos sob gestão do Governo Federal para financiamento com redução de contrapartida, inclusive para os projetos enquadrados no PAC; ampliar os recursos orçamentários para transferência aos estados e municípios, destinados aos financiamentos de políticas públicas, facilitando o acesso dos municípios.
- 83.** Priorizar o planejamento municipal em seus estudos e planos para a liberação dos recursos, garantindo o controle social para a continuidade dos processos na troca de gestores públicos.
- 84.** Assegurar investimentos e execução de obras e serviços pela esfera estadual e federal nos municípios adimplentes, no sentido de atender as necessidades da população no que diz respeito à habitação, ao saneamento, ao transporte e a mobilidade com controle social qualificado.
- 85.** Ampliar os recursos federais para investimentos em educação, saúde, esporte, programas sociais, saneamento básico, aterro sanitário, tratamento de resíduos sólidos, infra-estrutura da mobilidade urbana e do transporte coletivo e habitação com a desburocratização na obtenção destes recursos para os municípios, os estados e o Distrito Federal dos investimentos em infra-estrutura da mobilidade urbana e do transporte coletivo.
- 86.** Condicionar a utilização de recursos públicos em ações que atendam a critérios estabelecidos e aprovados pelos Conselhos e diretrizes dos Planos Diretores, facilitando o acesso de municípios com menos de 20 mil habitantes e regiões que se enquadrem nas seguintes condições complementares: participação no processo de conferências das cidades, baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), interesses ambientais, especificidades regionais e locais e possuir fundos específicos para recebimento de recursos.
- 87.** Melhorar os repasses federais destinados aos municípios e ampliar a transferência de recursos da União para diminuir os entraves e tornar os procedimentos mais transparentes, inclusive com o descontingenciamento do FUNSET para aplicação nas políticas de trânsito e transportes dos municípios.
- 88.** Promover a desoneração fiscal dos serviços e obras de saneamento e de habitação de interesse social e reverter receitas de impostos para reduzir as tarifas de saneamento.
- 89.** Destinar, no mínimo, 50% dos recursos gerados pela utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para os Fundos de Habitação de Interesse Social.
- 90.** Ampliar e desburocratizar a destinação de recursos federais para a elaboração de projetos habitacionais e de saneamento básico e ambiental.
- 91.** Garantir recursos da União para suporte técnico de instituições representativas de pequenos e médios municípios para elaboração e acompanhamento de projetos de desenvolvimento urbano e sócio-ambiental.
- 92.** Aportar recursos para ações que integram o processo de ocupação do solo, de regularização fundiária, de reassentamentos e novos loteamentos de interesse social com geração de trabalho e renda e preservação ambiental.

- 93.** Definir a criação, pelo Ministério das Cidades, de um Programa Nacional de Produção Social da Moradia, com destinação de recursos do FNHIS de forma direta para associações comunitárias e cooperativas habitacionais para financiamento e monitoramento da produção de habitações. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá contemplar no mínimo recursos para: projetos, assessoria técnica, materiais, mão-de-obra especializada para habitação, infra-estrutura e equipamentos. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá ser criado no prazo de 90 dias a contar da publicação de Resolução do Conselho das Cidades.
- 94.** Incentivar parcerias com a iniciativa privada, ONGs e outras esferas do governo, desburocratizar os processos de financiamento pelos bancos, buscar novas linhas de financiamentos, desenvolver técnicas construtivas para habitação popular, melhorar os serviços públicos e a manutenção da infra-estrutura urbana existente.
- 95.** Estabelecer nos Programas de Habitação de Interesse Social, inclusive os executados em mutirão ou autoconstrução, a previsão de recursos para assessoria técnica e mão-de-obra especializada, infra-estrutura urbana, equipamentos urbanos comunitários, melhoria na qualidade das edificações priorizando as regularizações urbanísticas e fundiárias.
- 96.** Incentivar a ação conjunta dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal na definição de políticas e solução dos problemas das regiões metropolitanas e das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), pela vinculação do repasse de recursos da União para projetos integrados.
- 97.** Garantir recursos para a implementação de saneamento ambiental em todas as cidades, com formas alternativas para tratamento de esgoto nas pequenas cidades ou bairros de periferia das grandes e médias cidades e para consórcios públicos na implantação de saneamento básico, de apoio com a legislação vigente e criar incentivos fiscais objetivando a sustentabilidade ambiental (reuso da água, destino adequado de resíduos, utilização de energia renováveis e captação de água da chuva).
- 98.** Destinar recursos do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) para políticas de desenvolvimento urbano, inclusive para aquisição de casa própria, planejamento a aplicação de recursos, a fim de buscar a sustentabilidade dentro dos setores social, econômico, ambiental e cultural.
- 99.** Valorizar a participação da União, Estados e Municípios na gestão, operação e controle de empresas públicas em processos de concessões e/ou transferência de controle acionário destes serviços ou empresas públicas à iniciativa privada.
- 100.** O fim dos despejos e a ampliação dos recursos destinados aos Fundos de Habitação de Interesse Social nas três esferas - federal, estadual e municipal - para que a implantação de programas de habitação direcionados à população que ganha até três salários mínimos, especialmente para os grupos em condições de maior vulnerabilidade social, como mulheres chefes de família, vítimas de violência, afrobrasileiros(as), índios(as), pessoas com deficiência e portadores(as) de HIV/Aids.
- 101.** A criação, pelo Governo Federal, de um Programa de Produção Social da Moradia, com repasse de recursos diretos às associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias dos movimentos de moradia.
- 102.** Propor a isenção, nos serviços e obras de saneamento e de habitação de interesse social, do recolhimento do PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e outros tributos e reverter o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) oriundo da conta de energia do

setor de saneamento para o sistema de saneamento, criando tarifas menores de energia para esse serviço, para garantir a universalização do saneamento ambiental.

103. Defender propostas alternativas de financiamento público para a recuperação e revitalização das companhias estaduais de saneamento.

104. Estabelecer o controle social dos recursos do PAC.

IV - CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E DE PLANEJAMENTO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

105. Estabelecer uma política de fortalecimento institucional e de capacitação obrigatória e continuada de conselheiros, gestores públicos e demais servidores efetivos, comissionados e terceirizados, que priorize os recursos humanos e a estrutura administrativa e operacional dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal, da União e dos conselhos de políticas públicas, que envolva a sociedade civil organizada com o objetivo da formação de quadros técnicos e de gestores públicos, assegurando o mínimo de 50% de servidores efetivos.

106. Instituir um programa nacional de capacitação obrigatória e continuada para a formação e treinamento de gestores públicos e demais servidores efetivos e comissionados, que envolva o Governo Federal, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa e agências de desenvolvimento com o objetivo de garantir práticas de gestão democrática das cidades, formação nas habilidades técnicas para o desenvolvimento urbano, e gestão tributária e fiscal. Na implantação dos cursos devem ser definidos os indicadores, as metas e o modelo de monitoramento.

107. Garantir a alocação de recursos dos poderes públicos municipais, estaduais, federal e do Distrito Federal em parceria nos seus orçamentos anuais, para a adoção de uma política de recursos humanos voltados para a capacitação do corpo técnico municipal e de conselheiros municipais e conseqüentemente proporcionar um atendimento de qualidade ao cidadão.

108. Estender a obrigatoriedade do Plano Diretor aos municípios com menos de 20 mil habitantes e estabelecer mecanismos de financiamento e de incentivo para sua consecução.

109. Criar, no Ministério das Cidades, com a participação do Conselho das Cidades, um programa voltado para executar, monitorar e implementar os Planos Diretores, com o objetivo de identificar eventuais dificuldades na implementação dos instrumentos de reforma urbana, na difusão de experiências bem sucedidas, implementação de ZEIS (Zonas de Habitação de Interesse Social) e na avaliação dos bloqueios e potencialidades dos Planos Diretores elaborados tendo em vista o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Que o Ministério das Cidades institua um programa de capacitação para a implementação de Planos Diretores. Assegurar recursos municipais para elaboração, gestão e implementação participativa dos Planos Diretores Municipais. Responsabilização dos gestores municipais pelo cumprimento das metas fixadas nos Planos Diretores.

110. Incentivar e implementar o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e incentivar a criação e a execução de Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Habitação, com participação popular, vinculados à elaboração de Plano Diretor.

111. Revisar e aprimorar os programas de apoio à implantação de tecnologias de geoprocessamento nos municípios e estados brasileiros, que envolva o financiamento de softwares, imagens digitais, a capacitação dos técnicos das prefeituras, do Distrito Federal e governos estaduais para sua utilização, além da

definição de plataformas de compartilhamento das informações geradas, tais como o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e Programa de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), de forma a permitir que os municípios tenham acesso a esses recursos, minimizando as contrapartidas. Esses programas podem ser apoiados pelo Ministério das Cidades, o Ministério de Ciência e Tecnologia, as universidades e a Caixa Econômica Federal. Disponibilização permanente, por parte da União e dos Estados, com a participação de instituições federais e estaduais, de fotos aéreas e restituição das mesmas, imagens de satélites e cartografia de todo território.

112. Apoiar a criação de um sistema de informação da gestão pública municipal como instrumento de democratização, transparente, que disponibilize um banco de dados, contendo planos, programas, projetos e respectivos orçamentos municipais, anualmente atualizados e disponibilizados para a rede de conselhos de políticas públicas e para as organizações da sociedade civil com as ações do governo nas áreas de planejamento municipal, dos direitos sociais assegurados no art. 6º da Constituição Federal e de desenvolvimento econômico.

113. Criar um site único que centralize as informações relativas aos recursos federais e estaduais disponíveis aos municípios, que vise o acesso, o acompanhamento e o controle social da aplicação do dinheiro público.

114. Criar um banco de dados integrado de terras e imóveis públicos e privados que estejam sem utilização ou subutilizados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, para auxiliar a implementação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, para destiná-los às políticas públicas de interesse social.

115. Criar e fortalecer mecanismos de articulação entre os poderes públicos e a sociedade civil para o planejamento e execução de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, no âmbito regional e intramunicipal e intermunicipal.

116. Incentivar e apoiar a criação de consórcios intermunicipais, bem como redes intermunicipais para planejar e desenvolver a região, com o objetivo de apoiar tecnicamente a elaboração e acompanhamento de projetos, assessoria financeira e contábil da administração e busca de novos recursos e convênios nas esferas municipal, estadual e federal.

117. Criar um Programa Nacional de Assistência Técnica em Desenvolvimento Urbano com equipes multidisciplinares de profissionais admitidos por meio de concurso público para implementação de ações preventivas de acompanhamento, execução e fiscalização em desenvolvimento urbano. Os recursos para o financiamento desse programa deverão vir da União, Estados e Municípios em consonância com a lei de assistência técnica.

118. Criar um programa de desburocratização que abranja os procedimentos de licenciamento, dos cartórios, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e viabilizando habite-se simples para famílias de baixa renda, incentivos fiscais, redução de impostos para os procedimentos de regularização de projetos e obras com as prefeituras de empreendimentos urbanos de interesse social.

119. Exigir que toda obra de edifícios e espaços públicos, a ser realizada com recursos públicos, deve ter seus projetos arquitetônicos escolhidos por concurso público, com escolha por critério de qualidade e com preços pré-estabelecidos, de acordo com as recomendações da Unesco e como determina a Lei de Licitações nº. 8.666/1993 e o artigo 37 da Constituição Federal.

120. Administrar de forma transparente e eficaz os recursos das três esferas da Federação pautando as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento urbano e otimizando os gastos públicos; adotar o planejamento estratégico, sustentável e outros procedimentos que facilitem a geração de trabalho, emprego e renda e fiscalizar as ações governamentais por meio de orçamentos democráticos, participativos e conselhos da sociedade civil em caráter deliberativo.

V - RECEITAS MUNICIPAIS E AMPLIAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS

121. Recomendar aos poderes executivo e legislativo federal a realização de uma reforma tributária por intermédio de processo democrático que garanta a participação dos atores envolvidos e busque uma distribuição justa dos recursos oriundos de impostos. Assim como, uma mudança na arrecadação baseada na redução de impostos sobre o consumo e no aumento de impostos sobre a propriedade e a riqueza.

122. Criar programa educativo com vista à conscientização sobre a importância, necessidade e obrigatoriedade constitucional da cobrança de impostos e sobre a responsabilidade fiscal e social.

123. Criar programa federal de financiamento para implantar e manter atualizado cadastro territorial multifinalitário e a planta genérica de valores utilizando georeferenciamento e imagens de satélite cedidas pela União para os municípios.

124. Ampliar os recursos, reformar os programas federais PMAT e PNAFM com o objetivo de descontingenciar os recursos para financiamento, desburocratizar o enquadramento e seleção de propostas e flexibilizar adoção de alternativas tecnológicas pelos municípios proponentes.

125. Rever os marcos regulatórios que estabelecem a cobrança de taxas, impostos e demais receitas destinadas ao desenvolvimento urbano. Garantir que o repasse dos recursos federais para o desenvolvimento urbano seja feito fundo a fundo aos entes federados. Nas transferências voluntárias, redução na contrapartida dos municípios com menos de 20 mil habitantes para no máximo 1%.

126. Criar, para os empreendimentos de interesse social, legislação municipal específica, com isenção de cobrança de taxas e impostos, bem como, a criação de incentivos fiscais e isenção de custas cartoriais e às devidas ao INSS.

127. Implementar ações para regularização e atualização dos Códigos Tributários Municipais até 2009. Com destaque para a regulamentação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, segundo critérios dos Planos Diretores e do Estatuto da Cidade, criando assim, melhores condições distributivas e de planejamento urbano e regularização fundiária.

128. Exigir do Conselho das Cidades que as transferências voluntárias ocorram em maior grau para aqueles municípios que implantaram o IPTU progressivo, além de propor formulação de lei federal que obrigue a implantação do referido imposto, em todos os municípios com Plano Diretor.

129. Modernizar o sistema municipal de arrecadação e fiscalização de receitas, podendo utilizar recursos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAE) e PNAFM, no fortalecimento institucional e melhoria na gestão governamental por meio de programas de capacitação de gestores e funcionários.

130. Promover, agilizar e desburocratizar os processos de regularização fundiária nas zonas rural e urbana e aportar recursos para ações que integrem processo de ocupação do solo com geração de trabalho e renda, ampliando a integração de políticas desenvolvidas nos três entes federados com instrumentos jurídicos (projetos de lei), considerando as especificidades regionais, culturais e étnicas.

131. Criar mecanismos legais com a finalidade de repassar as áreas ociosas dominiais dos Estados e da União a título de doação aos municípios e à sociedade civil organizada.

VI - SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

132. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deverá ser composto pelos Conselhos das Cidades, nos três níveis governamentais, com caráter deliberativo e funcionamento regular, permanente e, regulamentado por lei. Esses Conselhos terão competência para deliberar sobre a promoção da integração de políticas setoriais, mediante a adequação de planos, programas e linhas de financiamento, observadas as realidades e necessidades estaduais e municipais, a fim de garantir o desenvolvimento urbano e o equilíbrio regional. Caberá, ainda, a esses Conselhos apreciar e deliberar sobre assuntos e matérias relativas à política de desenvolvimento urbano, em cada nível do governo, e sobre os critérios de aplicação dos recursos dos respectivos Fundos de Desenvolvimento, inclusive a criação de mecanismo para que os recursos de habitação de interesse social sejam transferidos, fundo a fundo, observadas as deliberações aprovadas na Conferência das Cidades. Os municípios, para receberem recursos desses fundos, deverão criar Conselho e Fundo municipal, este constituído com recursos próprios, do FAT, FGTS, loterias, dentre outros. As deliberações dos Conselhos deverão ser amplamente divulgadas na mídia.

133. Criar, por Lei, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, como instrumento de gestão, com a finalidade de promover a formulação e implementação - com controle social - da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a cooperação, articulação e integração da União, com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse Sistema deverá ter estrutura institucional, um conjunto de instrumentos jurídicos e financeiros, programas e planos gerenciados por agentes de diferentes níveis de governo e da sociedade que, no âmbito de suas competências e atribuições, interajam de modo articulado, integrado e cooperativo. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano terá como finalidade:

- a) promover e estimular a atuação conjunta, cooperada e integrada entre os entes federados;
- b) incorporar e respeitar as formas de organização institucional e os instrumentos da política de desenvolvimento urbano, utilizados pelos Estados e Municípios, tais como: conselhos, fundos públicos, planos diretores, planos de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico e social, oriundos de processos democráticos, participativos e de práticas de cidadania e de exigibilidade de direitos;
- c) formular e implementar as políticas regionais e nacional de desenvolvimento urbano, consideradas as especificidades das cidades brasileiras;
- d) promover a integração das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e acessibilidade, programas urbanos estratégicos e planejamento territorial;
- e) propiciar e estimular a articulação com os sistemas de gestão das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais de meio ambiente, igualdade racial, gênero, saúde, assistência social, esporte e lazer, patrimônio histórico, educação e habitação social e com as pessoas idosas, com deficiência, mobilidade e acessibilidade reduzidas, entre outras, garantindo a sustentabilidade socioeconômica das famílias;
- f) criar e implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, como instrumento institucional de caráter financeiro, que dará suporte aos objetivos

da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

g) fornecer apoio técnico, institucional e financeiro aos municípios, consórcios intermunicipais e regionais, mediante a adoção de critérios diferenciados, em razão do número populacional, proporção do território, das características regionais, sócio-ambientais e econômicas e da localização no território nacional;

h) garantir a participação e o controle social. Os representantes devem ser eleitos por seus respectivos segmentos, garantindo ampla divulgação e proporcionalidade definida pela Conferência das Cidades;

i) definir metas, estratégias e instrumentos, visando garantir a paridade de gênero nos espaços deliberativos do Sistema, viabilizando a infra-estrutura necessária para efetivar a participação das mulheres (por ex.: creches, passagens e hospedagem para filhos etc.), negros, idosos e deficientes.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano terá os seguintes componentes essenciais:

a) organismos federais, regionais, estaduais e municipais, providos de competências e atribuições para tratar de assuntos de interesse urbano;

b) instrumentos legais, jurídicos e administrativos, relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

c) instrumentos financeiros e orçamentários; e

d) instrumentos de monitoramento e controle social, sendo que os representantes devem ser eleitos por seus respectivos segmentos, com garantia de ampla divulgação e conforme critérios de proporcionalidade definidos pela Conferência das Cidades.

134. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) deverá ser composto, além dos Conselhos das Cidades, pelos Planos e Fundos de Desenvolvimento Urbano, ao qual serão integrados os fundos de caráter setorial, tais como: o Fundo de Habitação e Interesse Social, o Fundo de Saneamento e o Fundo de Mobilidade Urbana. Os Fundos, conforme o caso, serão administrados pelos Conselhos Municipais, Estaduais ou Nacional das Cidades, garantida a representação paritária, de acordo com os critérios de proporcionalidade definidos pela Conferência das Cidades, de todos os segmentos sociais, que terão competência para deliberar sobre as respectivas dotações orçamentárias, aplicação e destinação de seus recursos financeiros.

A utilização dos recursos financeiros desses Fundos estará sujeita ao atendimento:

a) dos critérios estabelecidos e aprovados pelos respectivos Conselhos;

b) das diretrizes estabelecidas em Planos Diretores Participativos Municipais, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e legislação relativa às diversas políticas urbanas;

c) dos princípios relativos à participação e controle social, mediante o efetivo monitoramento da utilização de tais recursos.

O FNDU deverá ser criado pelo Poder Executivo Federal, mediante lei, como o instrumento institucional de caráter financeiro, composto por rubricas específicas para as áreas de habitação de interesse social, saneamento ambiental de interesse social, transporte e mobilidade de interesse social e programas urbanos estratégicos e deverá, ainda, aplicar e destinar seus recursos financeiros, entre outros, para as seguintes finalidades:

a) apoio aos programas estabelecidos nos planos nacional, regionais e setoriais de desenvolvimento urbano, mediante a articulação da ordenação do

território e a promoção do desenvolvimento econômico;

b) apoio aos programas estabelecidos nos planos nacionais, regionais e locais, relativos às políticas setoriais de habitação de interesse social, de

saneamento ambiental de interesse social e de transporte e mobilidade de interesse social, com prioridade para superação da situação de

vulnerabilidade das mulheres, negros, idosos e deficientes nas cidades;

c) apoio à implementação de instrumentos e processos de gestão democrática da cidade;

d) apoio à promoção da regularização fundiária e quilombola, de recuperação de áreas degradadas, de execução de projetos de recuperação e construção de moradias e da inclusão sócio-espacial e racial;

e) repasse de recursos financeiros para os Fundos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano;

f) suporte às ações e formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e

g) apoio aos movimentos populares e aos pequenos municípios garantindo a prestação de serviços de assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento de obras.

Constituirão receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano os recursos:

a) provenientes da União, consignados no OGU, classificadas na rubrica geral de desenvolvimento urbano;

b) provenientes do FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

c) provenientes do FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

d) provenientes do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS);

e) provenientes dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional nas condições estabelecidas pelo Congresso Nacional;

f) atualmente destinados ao Fundo de Habitação de Interesse Social, mantendo-se os objetivos desse Fundo por meio de rubrica própria.

Além das fontes de recursos acima estabelecidas, deverá ser elaborada legislação específica que destine ao FNDU percentual de recursos financeiros oriundos da Loteria Federal.

Também deverão ser criados o Fundo de Saneamento Ambiental, que contará com recursos oriundos do Orçamento Geral da União, e o Fundo de Mobilidade Urbana, conforme critérios de proporcionalidade definidos pela Conferência das Cidades. Tendo como finalidade a promoção e a execução de investimentos em sistemas de transporte públicos e multimodais (ferroviário, rodoviário, hidroviário etc.), pedestre, ciclovitário, para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, e em infra-estrutura, financiando, prioritariamente, os projetos de expansão e modernização de transportes de alta capacidade (trem, metrô etc.), e promovendo o atendimento a Estados e Municípios, que desenvolvam Planos Diretores de Transporte e criem seus respectivos Fundos. Esses Fundos deverão integrar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Como condição para acessar os recursos previstos no FNDU, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão aderir ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, mediante o atendimento das seguintes exigências:

a) criação ou existência de Conselhos, de acordo com critérios de

proporcionalidade definidos pela Conferência das Cidades, dotados de atribuições deliberativas para tratar de assuntos relativos à política de desenvolvimento urbano e a temas similares e com composição que assegure a representação dos segmentos da sociedade;

b) criação ou existência de fundos públicos de desenvolvimento urbano geridos pelos Conselhos de acordo com critérios de proporcionalidade definidos pela Conferência das Cidades, mencionados no item anterior. No caso dos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano, estes serão compostos, entre outros, por receitas provenientes da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;

c) organização e realização de Conferências Estaduais, Municipais e Distrital das Cidades, vinculadas ao processo da Conferência Nacional das Cidades;

d) existência de um Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de Plano Diretor, no caso de municípios, ambos elaborados com participação popular. Deverão ser incorporadas e respeitadas as formas de organização institucional e os instrumentos de política de desenvolvimento urbano, utilizados pelos Estados e Municípios.

135. O Conselho das Cidades, em âmbito nacional, deverá discutir uma proposta de Projeto de Lei do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, incorporando as definições presentes nas resoluções aprovadas nas últimas três Conferências Nacionais das Cidades, no prazo de 120 dias após a posse do novo Conselho. Esta proposta deverá ser apresentada para debate nos Conselhos Estaduais e Municipais ou na ausência destes, nos comitês especiais criados para esta finalidade, organizando reuniões regionais, campanha de capacitação e construção de bases institucionais do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Após a aprovação, por parte do ConCidades, da proposta de Projeto de Lei, o Governo Federal deverá encaminhá-la ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias. Durante esse período, o Ministério das Cidades deve criar e implementar programas intersetoriais que contribuam para a articulação das políticas urbanas.

136 . Criar uma rede de comunicação e informação sobre a política urbana com a inclusão dos segmentos do Poder Público e da sociedade que compõem o Conselho das Cidades, apoiado na interação entre estes participantes por meio de fóruns, grupos de trabalho, consultas públicas, espaços virtuais e difusão de experiências bem-sucedidas em planejamento das cidades, incluindo um portal na internet, dentro do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). Cada segmento se responsabilizará por encaminhar conteúdo próprio ao portal, acolhendo propostas de entidades sociais e órgãos governamentais que contribuam para o funcionamento do SNDU e para integração das políticas. Caberá também, ao Poder Público, unificar e divulgar no portal os seus programas, legislação, ações do Conselho das Cidades, tramitação de projetos de lei, recursos, informações para a ouvidoria, recepção de demandas da sociedade e avaliação de programas dos vários órgãos envolvidos com as intervenções urbanas. Essa rede será mantida pelo Conselho das Cidades e seu modelo poderá ser estendido e adaptado para os Conselhos dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de regiões metropolitanas. Essa rede deverá ter um sistema de ouvidoria, utilizando também um número 0800, visando dar conhecimento e publicidade de projetos existentes ou de sua implementação e retorno das informações sobre projetos implementados.

ANEXO J – INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 14, DE 25 DE MARÇO DE 2008

MINISTÉRIO DAS CIDADES

INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 14, DE 25 DE MARÇO DE 2008

(Publicada no DOU, em 27/03/08 – seção 1, págs. 43/46)

Regulamenta a Resolução nº 121, de 09 de janeiro de 2008, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que confere novas regras ao processo de seleção e contratação de projetos no âmbito do Programa Crédito Solidário.

O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso I, do art. 8º, da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, combinada com a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o inciso III, do art. 8º do Decreto nº 1.081, de 8 de março

de 1994, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 3.907, de 4 de setembro de 2001, e,

considerando o disposto no subitem 16, da Resolução nº 121, de 09 de janeiro de 2008, do

Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, resolve:

Art. 1º O Programa Crédito Solidário, para efeitos de habilitação, classificação, seleção e contratação de projetos, fica regulamentado na forma dos Anexos I, II, III e IV desta

Instrução Normativa.

Art. 2º Revoga-se a Instrução Normativa nº 39, de 28 de dezembro de 2005.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA

ANEXO I

PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

1 OBJETIVO DO PROGRAMA E MODALIDADES OPERACIONAIS

O Programa Crédito Solidário tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida por meio do atendimento às

necessidades habitacionais da população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamento aos

beneficiários finais organizados de forma associativa, observadas as modalidades operacionais, atendendo os

padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade definidos pelas posturas municipais.

1.1 AQUISIÇÃO DE TERRENO E CONSTRUÇÃO:

Modalidade que objetiva o financiamento para aquisição de terreno e material de construção com respectivas

despesas de legalização, obras e serviços que resultem em unidade habitacional.

1.2 CONSTRUÇÃO EM TERRENO PRÓPRIO:

Modalidade que objetiva construção em terreno próprio do beneficiário final com financiamento de material de

construção, obras e serviços de edificação, que resultem em unidade habitacional.

1.3 CONSTRUÇÃO EM TERRENO DE TERCEIROS:

Modalidade que objetiva o financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação da unidade

habitacional do beneficiário final em terreno de terceiros, em processo de desapropriação com auto de imissão de

Posse registrado no Registro de Imóveis; com Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, certificado por instrumento público; com Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, certificado por instrumento público ou sentença judicial; de propriedade do poder público ou do Agente Organizador, com o compromisso futuro de fracionamento.

1.4 CONCLUSÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE UNIDADE HABITACIONAL:

Destina-se ao financiamento de material de construção, obras e serviços, que visem a sanar problemas de salubridade, segurança ou habitabilidade ou problema de adensamento excessivo, adequando a quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitório ao número de moradores na residência, considerando o limite de três pessoas por cômodo.

1.5 AQUISIÇÃO DE UNIDADE CONSTRUÍDA:

Aquisição de unidade construída com Habite-se expedido em até 180 dias ou com prazo superior limitado a 24 meses, desde que não tenham sido alienadas ou habitadas, poderão ser financiadas por essa modalidade.

1.6 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PARA REABILITAÇÃO URBANA COM FINS HABITACIONAIS:

Modalidade que permite o financiamento para aquisição de imóvel para reabilitação urbana com aquisição de material de construção, obras e serviços para conclusão ou reforma, que resulte em unidades habitacionais de interesse social.

1.7 OUTRAS MODALIDADES A SEREM AUTORIZADAS PELO GESTOR DAS APLICAÇÕES.

Projetos Especiais de atendimento habitacional, que não estejam abrangidos pelas modalidades previstas, poderão ser autorizadas pelo Gestor das Aplicações, após parecer do Agente Financeiro e Operador sobre a viabilidade do empreendimento proposto.

2 PÚBLICO-ALVO

Serão beneficiárias finais do programa, famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.140,00.

2.1 Fica admitida a participação de famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.140,01 e R\$ 1.900,00, limitada a:

- a) 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou;
- b) 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em

municípios integrantes de regiões metropolitanas do grupo V de acordo com Quadro II do item 7.3.

2.2 Idosos maiores de 60 anos, na cota correspondente em até 5% do número de unidades do empreendimento.

Quando o percentual for menor que uma unidade habitacional, poderá ser financiada uma unidade.

2.3 É vedada a participação de famílias que:

- a) sejam titulares de financiamento habitacional ativo obtido com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social

- FDS ou nas condições do Sistema Financeiro da Habitação - SFH;

- b) tenham sido beneficiadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, ou quaisquer

programas de subsídio habitacional de caráter federal, exceto quando houver composição de subsídio federal,

através de programas habitacionais, inclusive o PSH, com recursos liberados pelo Programa Crédito Solidário

para as famílias beneficiadas pelo Programa e;

- c) Sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial, ressalvada a modalidade conclusão,

ampliação ou reforma de unidade habitacional definida no item 1.4.

O Programa Crédito Solidário admite os seguintes regimes de construção, a critério do Agente Proponente:

- a) autoconstrução;
- b) Sistema de auto-ajuda ou mutirão;
- c) Administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente e;
- d) Empreitada Global, com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente.

3.1 As entidades representativas do grupo associativo de beneficiários finais deverão desenvolver entre outras,

ações voltadas à redução dos custos das obras e serviços, tais como:

- a) proporcionar opções de projetos, especificações e orçamentos a serem analisados e definidos pelos beneficiários finais.
- b) levantamento dos custos de materiais de construção, apresentando aos beneficiários finais as possibilidades de obtenção de menor preço.
- c) assistência jurídica na obtenção da documentação necessária à concessão do financiamento.
- d) formação de equipe especializada na área de desenvolvimento sócio-econômico de comunidades, que deverá orientar os beneficiários finais no que diz respeito ao desenvolvimento das obras e sua adequada utilização.
- e) formação de parcerias com entidades, governamentais ou não, capacitadas para auxiliá-los a exercer as ações relacionadas nas alíneas anteriores.
- f) desenvolvimento de ações junto aos órgãos competentes, no sentido de agilizar o trâmite legal e reduzir os custos de licenciamento.

4 PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

Os Agentes Participantes do Programa de Crédito Solidário, e suas respectivas atribuições, são aqueles definidos na forma abaixo:

a) **Ministério das Cidades**, na qualidade de Gestor das Aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com a atribuição de definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação do Programa Crédito Solidário; seleção das propostas de projetos, gerenciamento da aplicação dos recursos,

monitoramento e avaliação do Programa.

b) **Caixa Econômica Federal – CAIXA**, na qualidade de Agente Operador dos recursos do FDS; realizar o credenciamento

dos agentes promotores e financeiros, em conformidade com o disposto na Resolução nº 121, do Conselho Curador do FDS; acompanhar, fiscalizar e controlar os financiamentos, buscando assegurar o cumprimento

dos memoriais descritivos e cronogramas aprovados e contratados e, demais diretrizes e critérios emanados

e regulamentados pelo Gestor das Aplicações.

c) **População** de baixa renda que necessite de atendimento habitacional, residente em áreas urbanas ou rurais,

observado o limite de renda definido no item 2 deste Anexo, na qualidade de Beneficiários Finais, contratantes

do financiamento junto ao Agente Financeiro e responsáveis pelo cumprimento das responsabilidades inerentes à

concessão do crédito e das atribuições definidas nesta Instrução Normativa.

d) **Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos**

na

qualidade de Agentes Proponentes, responsáveis pela formulação e apresentação dos projetos a serem

financiados bem como da assistência necessária à realização das obras e serviços decorrentes.

e) **Governos estaduais, municipais e do Distrito Federal**, companhias de habitação popular – COHABs e

órgãos assemelhados, como agente organizador, fomentador ou facilitador dos empreendimentos, com atribuição

de congregar, organizar e apoiar famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para

a solução dos seus problemas habitacionais.

f) **Instituições financeiras**, credenciadas pelo Banco Central do Brasil, e agentes financeiros do Sistema

Financeiro da Habitação, definidos pelo Conselho Monetário Nacional, na qualidade de Agentes Financeiros do

Programa, responsáveis pela concessão do financiamento e acompanhamento das respectivas obras e serviços.

g) **Empresas** privadas do setor da construção civil, na qualidade de Agentes Executores, responsáveis pela

execução das obras e serviços, observados os regimes de construção admitidos pelo programa.

h) **Outros órgãos** e entidades, que, a critério do Agente Proponente, possam contribuir para realização dos

objetivos do(s) projeto(s) e venham a ser nele(s) admitido(s), nas condições e com atribuições definidas em cada

caso.

5 ORIGEM DOS RECURSOS

Os financiamentos do Programa Crédito Solidário utilizarão recursos do Fundo de Desenvolvimento Social -

FDS, previstos no Plano de Contratações e Metas Físicas aprovado pelo Conselho Curador do FDS.

5.1 O Programa Crédito Solidário prevê ainda, em caráter complementar aos recursos do FDS, a participação de

estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio de aporte de recursos financeiros ou bens ou

serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado.

5.2 Será permitido pelo Programa Crédito Solidário o aporte de recursos de programas de subsídio habitacional,

inclusive o Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social - PSH, do Governo Federal, necessários à

composição do investimento.

5.3 Outros recursos públicos ou privados que venham a ser destinados ao Programa.

6 COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO

O valor de investimento corresponde à soma de todos os custos diretos e indiretos necessários à execução das

obras e serviços propostos e, de acordo com a modalidade operacional, será composto total ou parcialmente

pelos itens a seguir relacionados.

6.1 CUSTOS DIRETOS

a) **terreno**: valor correspondente ao de avaliação do imóvel e suas benfeitorias caso existentes, acrescido no caso

de sua aquisição por meio da operação de crédito proposta, das despesas de legalização.

b) **projetos**: valor correspondente ao custo de elaboração e legalização dos projetos necessários.

c) **materiais de construção**: valor correspondente ao de aquisição de materiais de construção, contratação de

mão de obra especializada e assistência técnica, necessários ao desenvolvimento do projeto proposto.

d) **construção**: valor correspondente ao custo das obras de construção, conclusão, ampliação ou reforma das

unidades habitacionais, aí incluídos os custos correspondentes às vias internas de acesso, ligações domiciliares

de água, esgoto e energia elétrica.

6.2

CUSTOS

INDIRETOS

a) **seguro:** valor correspondente aos prêmios de risco civil do construtor, e de danos físicos sobre o imóvel quando houver.

b) **despesas:** valor correspondente às despesas imprescindíveis à constituição e regularização do crédito.

6.3 CONTRAPARTIDA

a) Os recursos do FDS financiarão, no máximo, 95% (noventa e cinco por cento) do valor de investimento, sendo o aporte mínimo de 5% (cinco por cento) de contrapartida do contratante, que poderá ser integralizado

com recursos próprios, bens e serviços economicamente mensuráveis ou de parcerias relativas a componentes do investimento.

b) Em casos de aporte de caução, os recursos do FDS financiarão até 99% (noventa e nove por cento) do valor investimento, sendo a contrapartida mínima de 1% (um por cento) do contratante, que poderá ser integralizada

com recursos próprios, bens e serviços economicamente mensuráveis ou de parcerias relativas a componentes do investimento.

6.4 CONDIÇÕES BÁSICAS DE FINANCIAMENTO

a) **taxa de juros:** dispensada a cobrança de juros.

b) **prazo de carência:** o previsto para execução das obras, limitado a no mínimo 6 (seis) meses e no máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

c) **prazo de amortização:** 240 (duzentos e quarenta) meses.

d) **garantias:** poderá ser utilizada uma das seguintes garantias: Alienação fiduciária do imóvel objeto da

operação, nos termos da Lei 9.514/97; Hipoteca em primeiro grau do imóvel objeto da operação; Fiança,

Responsabilidade Solidária entre o grupo de beneficiários finais; Caução/Repasse de recursos em moeda

corrente junto à instituição bancária no Brasil; Caução parcial conjugada com fiança ou Responsabilidade

Solidária entre o grupo de beneficiários finais.

e) **comprometimento de renda:** até 25% da renda familiar bruta apurada, limitada ainda à capacidade de

pagamento do devedor calculada pelo Agente Financeiro.

f) **desembolsos:** à vista no caso de aquisição de imóvel novo e em parcelas mensais, de acordo com o

cronograma físico-financeiro estabelecido contratualmente com base no relatório técnico de acompanhamento de

obras emitido pelo Agente Financeiro nas demais modalidades.

f1) As liberações mensais podem ser antecipadas, mediante comprovação da execução de obras e serviços de

etapa prevista no cronograma físico-financeiro quando da liberação da parcela seguinte.

f2) Caso a etapa anterior não tenha sido executada em sua totalidade no prazo previsto, visando não paralisar a

obra, excepcionalmente, com justificativa do Agente Financeiro, o Agente Operador poderá autorizar a liberação

de parte da parcela seguinte.

g) **sistema e forma de amortização:** Tabela Price, em parcelas mensais.

h) **critério de atualização do saldo devedor:** atualizado mensalmente pela mesma variação dos depósitos de

poupança com aniversário no dia 1º do mês.

i) **prestação:** parcela devida de amortização de acordo com o saldo devedor atualizado da operação e o prazo de amortização.

j) **seguro de morte e invalidez permanente:** dispensada a contratação, no caso de sinistro a dívida será

assumida pelo Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.

k) **seguro de danos físicos do imóvel**: contratação a critério do Agente Financeiro em Apólice fornecida pelo

Agente Financeiro ou Apólice de mercado fora do Agente Financeiro, podendo ser individual ou em grupo.

l) **impontualidade**: a quantia a ser paga será atualizada monetariamente desde a data de vencimento até a data

do efetivo pagamento com base no critério *pro rata die*, aplicando-se o índice utilizado para a atualização dos

saldos dos depósitos em caderneta de poupança, desde a data do vencimento, inclusive, até a data do pagamento,

exclusive. Sobre o valor da obrigação em atraso atualizada monetariamente, incidirão juros moratórios à razão de

0, 033% (trinta e três milésimos por cento) por dia de atraso.

6.5 PAGAMENTO DA PRESTAÇÃO MENSAL PELO BENEFICIÁRIO FINAL

O pagamento da prestação mensal pelo beneficiário final considerará duas alternativas:

6.5.1 Operações de Financiamento com Aporte de Caução Financeira

No caso do agente público ou privado, agente financeiro do SFH e/ou cooperativas, associações e demais

entidades da sociedade civil aportar à Conta Equalizadora do FDS, a título de caução financeira, o valor

correspondente ao percentual mínimo de 10% (dez por cento) sobre o valor de financiamento ao beneficiário

final, serão adotados os seguintes procedimentos:

a) a prestação mensal corresponderá ao valor apurado mediante a divisão entre o valor de financiamento

concedido ao beneficiário final devidamente atualizado e o prazo de amortização remanescente.

b) se o pagamento da prestação ocorrer até o dia do vencimento, sobre o seu valor mensal aplicar-se-á um

desconto de 10%(dez por cento) acrescido do percentual de aporte de caução.

c) do valor das prestações mensais pagas pelo beneficiário devedor será devolvido à entidade caucionária o

percentual equivalente ao aporte de caução financeira realizado.

d) caso haja adimplência de 100% do grupo associativo em relação às prestações devidas e pagas até o último

dia do mês, será repassado, até o 15º dia útil subsequente ao mês do pagamento, 5% do valor das prestações

mensais às cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil responsáveis pelos grupos.

6.5.2 Operações de Financiamento sem Aporte de Caução Financeira

a) a prestação mensal corresponderá ao valor apurado mediante a divisão entre o valor de financiamento

concedido ao beneficiário final, devidamente atualizado, e o prazo de amortização remanescente.

b) se o pagamento da prestação ocorrer até o dia do vencimento, sobre o seu valor mensal aplicar-se-á um

desconto de 10%.

c) caso haja adimplência de 100% do grupo associativo em relação às prestações devidas e pagas até o último dia

do mês, será repassado, até o 15º dia útil subsequente ao mês do pagamento, 5% do valor das prestações

mensais às cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil responsáveis pelos grupos.

6.5.3 As prestações mensais apuradas nas formas definidas nos subitens 6.5.1 e 6.5.2, serão pagas na rede

bancária por meio de bloquetes de cobrança a favor do FDS, emitidos e postados pelo Agente Financeiro.

6.5.4 Mensalmente, até o 15º dia útil subsequente ao mês do pagamento, o Agente Operador fará as seguintes

transferências, relativas às prestações pagas pelo devedor:

a) parcela da caução financeira à entidade caucionária, se for o caso.

- b) taxa de administração, para os Agentes Financeiros com classificação de risco igual a “d”.
- c) 5% da prestação às cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil responsáveis pelos grupos,
nos casos de adimplência de 100% do grupo até o último dia do mês.

6.5.5 A dívida será considerada antecipadamente vencida, ensejando a execução do contrato, para efeito de ser exigida de imediato na sua totalidade, devidamente atualizada, se o devedor faltar ao pagamento de três

encargos consecutivos ou não, ou de acordo com a garantia ofertada, com a inclusão dos dados dos devedores

nos cadastros restritivos de crédito previstos legalmente.

6.5.6 Caso o vencimento da prestação mensal recaia em dia em que não haja expediente bancário, ficará

automaticamente prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, permitindo-se a aplicação do desconto

previsto nos subitens 6.5.1 e 6.5.2.

6.6 LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA E AMORTIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

Na liquidação antecipada da dívida ou amortização extraordinária serão observados os seguintes critérios:

a) a dívida será apurada considerando a prestação calculada, aplicando-se o desconto previsto nos subitens 6.5.1

e 6.5.2, no prazo remanescente.

b) na liquidação antecipada da dívida decorrente de sinistro total em razão de morte ou invalidez permanente,

não será exigido qualquer pagamento do devedor e a dívida remanescente será liquidada pelo FDS a título de subsídio.

c) na amortização extraordinária decorrente de sinistro parcial em razão de morte ou invalidez permanente, não

será exigida a prestação do devedor sinistrado relativo ao percentual de renda pactuado no instrumento contratual

e a dívida relativa a esse percentual será liquidada pelo FDS a título de subsídio.

6.7 GARANTIA DA DÍVIDA

6.7.1 A garantia real constituída pela alienação fiduciária ou hipoteca será contratada em nome do Agente

Financeiro e as obrigações e direitos decorrentes desse encargo serão definidas no Contrato de Repasse a ser

firmado entre o Agente Operador e o Agente Financeiro.

6.7.2 Em caso de inadimplência do devedor o Agente Financeiro deverá declarar vencida antecipadamente a

dívida e promover a execução do contrato. Do montante obtido com sua execução e posterior alienação poderá

descontar: as despesas de execução e os tributos incidentes sobre o imóvel.

6.7.3 O Agente Financeiro receberá 20% de comissão sobre o valor remanescente após os descontos das

despesas previstas no subitem 6.7.2 e repassará o saldo remanescente ao FDS.

6.7.4 O beneficiário final que não puder oferecer garantia real deverá juntar-se a outros beneficiários declarando-se responsáveis solidários pela dívida do grupo.

6.7.5 Após a regularização do imóvel o devedor deverá alterar a garantia de responsabilidade solidária para

alienação fiduciária.

6.7.6 Considera-se responsabilidade solidária a constituição de subgrupos compostos por até 6 (seis) mutuários do empreendimento de sua livre escolha, que responderão solidariamente pela dívida

contraída por

cada mutuário durante as primeiras 72 (setenta e duas) prestações, findo o qual cada mutuário responderá

individualmente pela dívida.

7 LIMITES OPERACIONAIS

O Programa Crédito Solidário observará os limites operacionais definidos nos subitens a seguir:

7.1 NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS SIMULTÂNEAS POR ENTIDADE

A entidade proponente fica limitada a operar no máximo 3 (três) vezes a quantidade de unidades habitacionais simultâneas na mesma unidade federativa, de acordo com o porte do município, previstas no quadro constante do

subitem 7.2, sendo computados os selecionados e contratados. Um novo projeto, na mesma unidade da

Federação, somente será selecionado para a quantidade de unidades habitacionais remanescente do somatório

dos selecionados e contratados, ou quando do cancelamento ou da conclusão de um projeto anterior.

7.1.1 Para entidades proponentes de projetos de habitação rural, a restrição de números máximos de unidades

habitacionais simultâneas não se aplica.

7.2 NÚMERO DE UNIDADES POR GRUPO ASSOCIATIVO

O número de unidades habitacionais a serem produzidas por projeto levará em conta a população do município,

de acordo com o quadro abaixo:

Quadro I – Número de Unidades

População do município

Número máximo de Unidades Habitacionais

por empreendimento, inclusive rurais

Número máximo de Unidades

Habitacionais urbanas

dispersas

Até 50.000 habitantes 50 25

De 50.000 a 100.000 habitantes 100 50

Acima de 300.000 habitantes ou Capitais Estaduais 200 50

a) Excepcionalmente, para os projetos que visem à construção verticalizada de unidades habitacionais em

municípios com população superior a 300 mil habitantes ou em Capitais Estaduais, mediante justificativa técnica

apresentada pela entidade proponente e aprovada pelo Agente Financeiro, o Ministério das Cidades poderá

autorizar projetos que contenham número de unidades habitacionais a serem produzidas acima de 200 (duzentas)

unidades habitacionais.

b) O projeto de financiamento cujo objeto seja imóvel ou terreno oriundo de Patrimônio Público ou Privado,

caracterizados como área de reabilitação urbana, poderá ter número de unidades habitacionais superior aos tetos

estabelecidos.

c) Fica definido o percentual máximo de até 5% do número de unidades produzidas por empreendimento para

beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos.

7.3 VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO

Os valores máximos de financiamento levarão em consideração a modalidade operacional pretendida, o porte e a localização do

município no qual se inserem os beneficiários finais, bem como se as propostas são voltadas para áreas urbanas ou rurais, na forma

da tabela que se segue:

Quadro II - Valores Máximos de Financiamento (em R\$ 1.000,00)

GRUPO PORTE/LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

CONCLUSÃO,

AMPLIAÇÃO E

REFORMA

DEMAIS

MODALIDADES

I Áreas rurais e municípios com até 50.000 habitantes. 10 12

II Municípios com população entre 50.000 a 300.000 habitantes. 10 15

III Municípios com população acima de 300.000 habitantes. 10 18

IV

Capitais de Estado, Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Goiânia, João Pessoa, Maceió, Vitória, São Luís do Maranhão, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Natal e Vale do Aço e Municípios integrantes da RIDE do DF.

10 24

V

Distrito Federal e municípios integrantes das Regiões Metropolitanas das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte.

10 30

7.3.1 Em projetos com efetiva parceria com Estado ou Município, relativo a acesso à terra ou infraestrutura do empreendimento proposto, os limites do Grupo I e II, poderão ser ampliados em até 30% (trinta por cento) e 20% (vinte por cento) respectivamente.

7.3.2 Para efeito de comprovação da parceria com ente público, definida no subitem 7.3.1, a entidade proponente deverá apresentar documento oficial relativo à parceria efetivada.

7.3.3 Os municípios integrantes das demais Regiões Metropolitanas - RMs e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

– RIDEs, são enquadrados conforme o porte populacional.

7.3.4 Para consulta dos dados populacionais do município, fica definido o disposto no sítio eletrônico www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php

7.4 VALOR MÁXIMO DE AVALIAÇÃO DO IMÓVEL:

O valor máximo de avaliação do imóvel resultante do empreendimento não poderá ultrapassar o valor de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

8 PROCESSO SELETIVO

O Processo Seletivo compreende o processo de Habilitação, Classificação e Seleção dos Agentes Proponentes e dos Projetos, conforme aqui estabelecido. A participação de cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, na qualidade de Agentes Proponentes, deverão submeter-se previamente ao Processo de Habilitação.

8.1 PROCESSO DE HABILITAÇÃO

8.1.1 Os Agentes Proponentes, objetivando sua participação no Programa, enviarão à Secretaria Nacional de Habitação, Ofício de Consulta Prévia por meio de formulário eletrônico disponível no sítio www.cidades.gov.br/habilitacaocreditosolidario, conforme definido nos Anexos II e III, conforme opção de participação, atendendo os critérios de exigibilidade a seguir colocados,

essenciais para o processo de habilitação:

a) Atividade regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos, comprovados pela data constante na cópia da Ata de fundação;

b) Cópia do estatuto social atualizado da entidade, visando verificar a compatibilidade social entre os objetivos da entidade e do Programa, na realização de projetos sociais em colaboração de instituições públicas ou organizações sociais; voltados às áreas de capacitação, educação, saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e lazer, comprovado por documento oficial;

c) Experiência na Gestão de obras habitacionais, entendendo como Gestão a mobilização da demanda, a elaboração de projetos habitacionais, administração de recursos para produção da moradia ou acompanhamento pós-ocupação de empreendimentos, comprovadas por documentos oficiais ou a sua associação a entidade que detenha esta experiência, acompanhada de declaração de que se compromete a auxiliar a proponente na gestão da operação, caso contratada, conforme Anexo III desta

Instrução

Normativa

e;

d) Transparência na gestão da entidade, entendida como participação dos associados na tomada de decisões, comprovada por meio de cópias de Atas registradas das últimas 03 (três) assembléias gerais realizadas.

8.1.2 Ficará automaticamente cancelada a Habilitação da entidade que venha a apresentar, na fase de Classificação, qualquer ausência de comprovação dos critérios de Habilitação nas alíneas do subitem 8.1.1, relativa aos critérios de Habilitação, que serão aferidos pelos agentes financeiros, quando da fase de Classificação e Seleção.

8.1.3 A Habilitação da entidade proponente será disponibilizada no endereço eletrônico www.cidades.gov.br/habilitacaocreditosolidario e comunicado por meio eletrônico ao Agente Proponente e ao Agente Financeiro.

8.1.4 A Habilitação terá validade por 90 (noventa) dias para apresentação do(s) projeto(s) ao Agente Financeiro para participação do processo de Classificação e Seleção contadas da data da comunicação eletrônica a entidade proponente.

8.1.5 Caso não ocorra à apresentação do projeto para o processo de Classificação no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a Habilitação será cancelada e o Agente Proponente ficará impedido de apresentar novo pedido de Habilitação pelo mesmo prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data do cancelamento da Habilitação inicial.

8.2 PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO

Os projetos apresentados pelos agentes proponentes, serão avaliados pelos Agentes Financeiros com base nos critérios de Classificação a seguir, para pontuação final a ser realizada na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. As

entidades deverão apresentar a seguinte documentação básica:

a) Habilitação da entidade para o Programa Crédito Solidário, disposto no endereço eletrônico:

www.cidades.gov.br/habilitacaocreditosolidario

b) Documentação do terreno que será objeto da intervenção do Programa, conforme previsto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades.

c) Projeto Básico de arquitetura e Orçamento Base do empreendimento.

d) Ficha Resumo do Empreendimento – FRE, definida pelo Agente Financeiro.

8.2.1 Critérios de Classificação

Os projetos serão avaliados de acordo com os seguintes critérios:

a) Priorização por Conselho Estadual ou Municipal de HIS e/ou pelo Plano Local de HIS: Critério que pontuará o projeto, pelo grau de prioridade de atendimento definido pela gestão e planejamento municipal, comprovado por meio de cópia de documento oficial.

b) Localização Geográfica: Critério que pontuará o projeto, levando em consideração a localização geográfica do empreendimento, priorizando as cidades de maior população e caracterização do déficit habitacional.

c) Localização Urbana: Critério que pontuará o projeto, levando em consideração o posicionamento da área onde será implantado o empreendimento em relação à cidade, comprovado com apresentação de planta de localização do empreendimento na cidade e no entorno imediato com localização dos principais equipamentos comunitários, serão priorizado os projetos de maior integração e centralidade à malha urbana.

d) Estágio de Elaboração de Projetos: Critério que pontuará os projetos em função do estágio de elaboração, comprovado por meio de avaliação realizada pelo Agente Financeiro, será priorizado o projeto em estágio mais avançado de elaboração.

e) Licenciamento do Projeto: Critério que pontuará o projeto, levando em consideração o atual estágio de licenciamento do empreendimento junto aos órgãos competentes, comprovado por meio de cópia de documento oficial. Será priorizado o projeto em estágio mais avançado de licenciamento.

f) Componentes de infra-estrutura do Projeto: Critério que pontuará o projeto, levando em consideração a qualidade da infraestrutura prevista, comprovado por meio de avaliação realizada pelo Agente Financeiro, observando os componentes de infraestrutura de rede de água potável, rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e acesso viário, com soluções diferenciadas ou acrescidas ao projeto.

g) Parcerias ao Projeto: Critério que pontuará o projeto de acordo com as parcerias estabelecidas para o desenvolvimento das atividades, buscando redução dos custos de produção, em especial de terreno e infra-estrutura, comprovada por meio de documentação oficial, com prevalência de parceiros públicos aos privados, excetuando às parcerias solidárias com entidades congêneres para a implantação do projeto.

h) Variável Social ou de Sustentabilidade: Critério que pontuará o projeto em função de variáveis de interesse social, como atendimento à população em vulnerabilidade social, tais como, trabalhadoras domésticas, pescadores e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outras). As variáveis de sustentabilidade ambiental ou social são relativas ao reuso de águas pluviais, aquecimento solar, manejo de resíduos sólidos, integração com projetos de geração de renda ou com projetos de interesse estratégico (reabilitação urbana, integração com outros projetos/programas sociais de esfera pública ou da iniciativa privada).

8.3 CLASSIFICAÇÃO E SELEÇÃO DOS PROJETOS

Os projetos serão classificados de acordo com a pontuação obtida nos critérios de classificação definidos no subitem 8.3.1.

8.3.1 As propostas serão recebidas pelos Agentes Financeiros habilitados e a classificação e seleção serão efetuadas pela

Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, consultada a Secretaria Executiva ou o Gabinete do Ministro das Cidades.

8.3.2 Os Formulários para Seleção dos projetos recebidos até o último dia útil do mês, serão encaminhados pelo Agente Operador

à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, para fins de realização de classificação e seleção dos projetos, até o último dia útil do mês subsequente.

8.3.3 A classificação e seleção dos projetos consistem em eleger até o limite dos recursos orçamentários alocados ao programa por Região Geográfica, conforme Plano de Aplicação e Metas do FDS e ordenar os projetos selecionados, de acordo com a pontuação de classificação obtida.

8.3.4 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades divulgará no sítio eletrônico www.cidades.gov.br/creditossilidario, a relação dos projetos selecionados e comunicará por meio de correspondência eletrônica

aos Agentes Proponentes, Agentes Financeiros e Agente Operador a seleção do projeto.

8.3.5 A classificação dos projetos não selecionados terá validade de 90 (noventa) dias, constituindo cadastro reserva, podendo ser

selecionado em função da pontuação de classificação obtida, em análise comparativa com o elenco de projetos apresentados no decorrer deste período.

8.3.6 Findo o período de 90 (noventa) dias, os projetos não selecionados serão disponibilizados, aos agentes proponentes pelo

Agente Financeiro que os recebeu.

8.3.6.1 O Agente Proponente poderá adequar o projeto para obtenção de nova classificação, reapresentando-o para novo processo

seletivo, findo o período de 90 (noventa) dias de permanência no cadastro reserva.

8.3.7 Os Agentes Proponentes terão até 90 (noventa) dias contados a partir da divulgação da seleção do projeto no sítio eletrônico

w [www.cidades.gov.br / creditosolidario](http://www.cidades.gov.br/creditosolidario), para efetivar a contratação junto aos Agentes Financeiros.

8.3.8 A partir do vencimento do prazo de 90 dias, o prazo para contratação da operação poderá ser prorrogado por mais 60 dias, pelo Gestor das Aplicações, mediante justificativa técnica do Agente Financeiro.

8.3.9 Caso não ocorra à contratação do projeto no prazo máximo permitido de 150 dias (prazo inicial + prorrogação) a Seleção será cancelada e o Agente Proponente ficará impedido de apresentar novo projeto pelo mesmo prazo de 150 dias, a contar da data do cancelamento da Seleção.

8.3.10 Caso o projeto encontra-se em fase final de contratação com as análises técnica, social e jurídica concluídas, poderá ser concedido prazo adicional de 30 (trinta) dias para conclusão do processo de contratação pelo Gestor das Aplicações, desde que solicitado pelo Agente Financeiro ao Agente Operador, 5 (cinco) dias antes do prazo de vencimento da seleção.

8.3.11 Fica cancelada a seleção do projeto que venha a apresentar alterações ou modificação desfavorável com referência aos critérios de classificação, exceto quando se tratar de quantidade de unidade habitacional, desde que limitada ao valor global do empreendimento proposto.

8.3.12 Os Agentes Financeiros somente contratarão os projetos selecionados após efetuarem análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto e análise cadastral e econômico-financeira das famílias a serem beneficiadas.

8.3.13 Fica o Agente Financeiro autorizado realizar a análise cadastral em discussão conjunta com o Agente Proponente.

8.3.14 Fica o Agente Operador autorizado a cobrar juros de mora por inadimplência a partir de 60 (sessenta) dias.

9 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

O acompanhamento e a avaliação dos contratos e da execução dos projetos serão exercidos solidariamente pelos Agentes envolvidos da forma que segue:

9.1 PELOS BENEFICIÁRIOS FINAIS:

O acompanhamento e a avaliação físico-financeira da execução dos projetos serão exercidos pelos Beneficiários finais que comporão a Comissão de Acompanhamento de Obras - CAO e a Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE.

a) COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS - CAO:

Deverá ser eleita em assembléia promovida pelo Agente Proponente, com registro em Ata, Comissão de Acompanhamento de

Obras e aplicação dos recursos das operações. Os representantes eleitos em número definido pelo grupo, composta de no mínimo

03 (três) pessoas, sendo 02 (duas) do grupo de beneficiários finais do projeto e 01(um) representante do agente proponente, que

devem ser distintos daqueles que integram a CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento responsável pela movimentação de recursos.

b) COMISSÃO DE REPRESENTANTES – CRE:

Deverá ser eleita, em assembléia promovida pelo Agente Proponente, com registro em Ata, Comissão de Representantes composta

por no mínimo 03 (três) pessoas, sendo no mínimo 02 (duas) do grupo de beneficiários finais participantes do mesmo projeto e

01(um) representante do agente proponente, para abertura e movimentação da conta bancária que receberá os recursos de todas as operações vinculadas ao projeto.

9.2 PELO AGENTE FINANCEIRO:

Acompanha a execução das obras e serviços definidos no Cronograma de Obras apresentado pelo Agente Proponente para que o repasse de nova parcela de recursos possa ser realizado.

9.3

PELO

AGENTE

OPERADOR:

Encaminha ao Gestor das Aplicações, relatórios mensais de acompanhamento do Programa e dos Projetos, conforme modelo definido pela Secretaria Nacional de Habitação.

9.4 PELO GESTOR DAS APLICAÇÕES:

Recebe do Agente Operador, até o último dia útil do mês, relatório de acompanhamento do Programa Crédito Solidário definido pela Secretaria Nacional de Habitação, entre outras informações e dados que se fizerem necessários.

10 DISPOSIÇÕES GERAIS

10.1 Os Agentes Proponentes e os projetos selecionados com base na Instrução Normativa nº 39, de 28 de dezembro de 2005, do

Ministério das Cidades, poderão ser contratados nas condições desta Instrução Normativa, observando os percentuais de renda

familiar, do número de unidades do projeto e os limites máximos de financiamento definidos naquela Instrução Normativa, até o

vencimento do prazo de seleção, renovável por mais 90 (noventa) dias, findo o qual, deverão se adequar às disposições desta

Instrução Normativa.

10.2 Os Agentes Proponentes com seleção vigente na data de publicação desta Instrução Normativa, que não se enquadrarem nas

regras de Habilitação definidas no subitem 8.1.1, poderão participar do processo de classificação, conforme o item anterior.

10.3 As operações contratadas no âmbito do Programa Crédito Solidário serão incluídas no Cadastro Nacional de Mutuários –

CADMUT, com vistas a não concessão de mais de um financiamento/subsídio ao mesmo adquirente.

10.4 O Agente Operador definirá os requisitos para habilitação de Agente Financeiro para atuar no Programa Crédito Solidário.

10.5 Fica o Agente Operador autorizado a promover o credenciamento de novos Agentes Financeiros enquadrados em nível de

risco igual a “d”, somente entre entidades privadas sem fins lucrativos, para atuação no Programa Crédito Solidário.

10.6 O Agente Operador e os Agentes Financeiros terão o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação desta

regulamentação para implantação da contratação com os beneficiários finais na forma definida nesta Instrução Normativa.

ANEXO II

PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

Ofício para Habilitação de Entidade Proponente ao Programa Crédito Solidário

À Secretaria Nacional de Habitação

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Esplanada dos Ministérios, Bloco "A", sala 318

Brasília – DF

CEP 70050-905

Assunto: Habilitação ao Programa Crédito Solidário.

A Entidade _____, representada neste ato pelo seu representante legal

_____ (nome completo) _____, interessada em participar dos processos de Habilitação, Classificação e Seleção

de projeto de financiamento formulado no âmbito do Programa Crédito Solidário, de que trata a Resolução nº 121, de 09

de janeiro de 2008, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS, e demais normas do

Ministério das Cidades e do Agente Operador do FDS, declara sob as penas da lei, que atende aos critérios de

exigibilidade para Habilitação no referido Programa, conforme segue:

a) Atividade Regular por no mínimo 03 (três) anos:

Ata de Fundação Data da Ata Local do Registro

b) Compatibilidade Social entre os objetivos da Entidade e do Programa

Tipo de Atividade Social Comprovantes

c) Experiência em Gestão Habitacional

| Descrição | da | Atividade | Comprovante |
|------------------|-----------|------------------|--------------------|
|------------------|-----------|------------------|--------------------|

d) Transparência na Gestão da Entidade

Atas de Assembléia Geral Data de Registro Local do Registro

Estou ciente que as cópias da documentação comprobatória deverão ser apresentadas ao Agente Financeiro na fase de

Classificação e Seleção do Projeto, para validação desta Habilitação.

Atenciosamente

Local/Data ____/____/____

Assinatura sob carimbo do representante legal da entidade

Endereço eletrônico (e-mail): _____

ANEXO III

PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

Ofício para Habilitação de Entidades em Associação Solidária ao Programa Crédito Solidário

À Secretaria Nacional de Habitação

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Esplanada dos Ministérios, Bloco "A", sala 318

Brasília – DF

CEP 70050-905

Assunto: Habilitação ao Programa Crédito Solidário

As Entidades _____,
representadas neste

ato pelo representante legal da Entidade Proponente _____(nome completo) _____ ,
interessadas em participar

dos processos de Habilitação, Classificação e Seleção de projeto de financiamento formulado no
âmbito do Programa

Crédito Solidário, de que trata a Resolução nº 121, de 09 de janeiro de 2008, do Conselho Curador
do Fundo de

Desenvolvimento Social - CCFDS, e demais normas do Ministério das Cidades e do Agente Operador
do FDS,

declarando sob as penas da lei, que as Entidades atendem aos critérios de exigibilidade para
Habilitação no referido

Programa, conforme segue:

a) Atividade Regular por no mínimo 03 (três) anos:

Ata de Fundação Data da Ata Local do Registro

Proponente:

Associada:

b) Compatibilidade Social entre os objetivos das Entidades e do Programa

Tipo de Atividade Social Comprovantes

Proponente:

Associada:

c) Ata de Assembléia autorizando a realização da Associação Solidária:

Ata de autorização Data de Registro Local do Registro

Proponente:

Associada:

d) Experiência em Gestão Habitacional

Descrição da Atividade Comprovantes

Proponente:

Associada:

e) Transparência na Gestão da Entidade

Atas de Assembléia Geral Data de Registro Local do Registro

Proponente:

Associada:

Estamos cientes que as cópias da documentação comprobatória deverão ser apresentadas ao
Agente Financeiro na fase

de Classificação e Seleção do Projeto, para validação desta Habilitação.

Atenciosamente

Local/Data ____/____/____

Assinatura sob carimbo do representante legal da Entidade Proponente

Endereço eletrônico (e-mail): _____

Assinatura sob carimbo do representante legal da Entidade Associada

Endereço eletrônico (e-mail): _____

ANEXO IV

PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

Validação da Habilitação e Classificação

(a ser preenchida pelo Agente Financeiro)

Data de Recebimento da Proposta ____/____/____

1 – Identificação do Proponente

Númer

o Entidade Proponente Responsável E-Mail da Entidade

Município/U

F Endereço/Tel

2 – Identificação do Projeto

Nome do

Empreendimento /

Endereço

Modalidade

Quantida

de de

Unidades

Área útil

da

Unidade

(m²)

Financiamen

to unitário

(R\$)

Financiamen

to global

(R\$)

Urban

a/Rura

I

3 – Validação da Habilitação do Proponente Data da Habilitação

____/____/____

Item Validação da Habilitação Documentação

Apresentada Parecer

01 Atividade Regular por no mínimo 03 (três) anos

Cópia da Ata de Fundação

02 Compatibilidade Social entre os objetivos das Entidades e do Programa

Realizações de objetivos sociais

03 Experiência em Gestão Habitacional

Existência de Produção

de Unidades

habitacionais

04 Transparência na Gestão da Entidade

Cópias das Atas das 03

(três) últimas

Assembléias

05 Ata de Assembléia autorizando a realização da

Associação Solidária (se for o caso) Cópia da Ata

4 – Critérios de Classificação

Item Critérios de Classificação Documento de

Comprovação

Parecer ou

Informação

Pontuação

**(Gestor da
Aplicação)**

01 Priorização por Conselho Estadual/Municipal
de Habitação ou Plano Local de HIS

Documento do Conselho
Estadual/Municipal de
Habitação ou Plano
Local de HIS com a
indicação do Proponente
e Projeto priorizado

02 Localização Geográfica

Intervenções em
municípios com maior
população e déficit
habitacional
caracterizado

Desnecessária
manifestação

03

ANEXO K – INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º39, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005

MINISTÉRIO DAS CIDADES

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 39, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005

(Publicada no DOU em 29 DEZ 05)

(Consolidada até IN 04 de 06 de fevereiro de 2007)

Regulamenta o Programa Crédito Solidário para o segundo processo de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de propostas.

O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, no uso das atribuições que lhe conferem o

inciso I, do art. 8º, da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, com as alterações introduzidas pela

Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; o inciso III, do art. 8º do Decreto nº 1.081, de 8 de março

de 1994, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 3.907, de 4 de setembro de 2001; e

considerando o disposto no subitem 10.2, da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do

Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, resolve:

Art. 1º O Programa Crédito Solidário, para efeitos do segundo processo de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de propostas, fica regulamentado na

forma dos Anexos I, II, e III desta Instrução Normativa.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA

ANEXO I

PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO

1 OBJETIVO DO PROGRAMA E MODALIDADES OPERACIONAIS

Atendimento às necessidades habitacionais de população de baixa renda, por intermédio da

concessão de financiamentos aos beneficiários finais, organizados de forma associativa,

observadas as modalidades operacionais a seguir relacionadas.

1.1 AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO

Modalidade que objetiva o financiamento de materiais de construção, podendo ser acrescido

de custos relativos à mão de obra especializada e assistência técnica, exclusivamente, visando

à construção de unidade habitacional.

1.2 AQUISIÇÃO DE TERRENO E CONSTRUÇÃO

Modalidade que objetiva o financiamento de terreno, acrescido das respectivas despesas de

legalização, obras e serviços, que resulte em unidade habitacional dotada de padrões mínimos

de salubridade, segurança e habitabilidade.

1.2.1 Esta modalidade admite ainda a aquisição de imóveis que, por intermédio de realização

de obras e serviços voltados à modificação de uso e ocupação, resultem em lotes urbanizados ou unidades habitacionais.

1.2.2 Entende-se por lote urbanizado a parcela legalmente definida de uma área, em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal ou regional, que disponha de acesso por via pública e, no seu interior, no mínimo, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, ainda, instalações que permitam a ligação de energia elétrica.

1.3 CONSTRUÇÃO EM TERRENO PRÓPRIO

Modalidade que objetiva o financiamento de obras e serviços de edificação, em terreno próprio do beneficiário final, que resulte em unidade habitacional dotada de padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade.

1.4 CONCLUSÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE UNIDADE HABITACIONAL

Modalidade que objetiva o financiamento de obras e serviços voltados à conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional.

1.4.1 Entende-se por ampliação a realização de obras e serviços que resultem em aumento da área construída da unidade habitacional, com vistas a sanar o problema de adensamento excessivo, adequando a quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitório na residência ao número de moradores, considerando o limite de três pessoas por cômodo.

1.4.2. Entende-se por conclusão ou reforma a realização de obras e serviços que permitam sanar problemas de salubridade, segurança ou habitabilidade.

1.4.2.1 Os padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade são aqueles definidos pelas posturas municipais.

1.5 AQUISIÇÃO DE UNIDADE CONSTRUÍDA

Modalidade que objetiva o financiamento de aquisição de unidade já construída, com habite-se expedido a no máximo 180 (cento e oitenta dias) dias.

2 PÚBLICO-ALVO

Serão beneficiárias finais do programa, famílias organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até R\$ 1.050,00.

2.1 Fica admitida a participação de famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.050,01 e

R\$ 1.750,00, limitadas a:

a) trinta e cinco por cento de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais estaduais; ou

b) vinte por cento de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas

nos demais municípios ou em áreas rurais.

2.2 É vedada a participação de famílias que:

a) sejam titulares de financiamento habitacional ativo obtido com recursos do Fundo de

Desenvolvimento Social - FDS ou nas condições do Sistema Financeiro da Habitação -SFH;

b) tenham sido beneficiadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social -

PSH, de que trata a Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, ou quaisquer

programas de subsídio habitacional de caráter federal; exceto quando houver composição de

subsídio federal, através de programas habitacionais, inclusive o Programa de Subsídio à

Habitação de Interesse Social, com recursos liberados pelo Programa Crédito Solidário para as

famílias beneficiadas pelo Programa; e

c) tenham sido proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial, ressalvados

financiamentos enquadrados na modalidade conclusão, ampliação e reforma de unidade

habitacional.

3 REGIMES DE CONSTRUÇÃO

O Programa de Crédito Solidário admite os seguintes regimes de construção, a critério dos

beneficiários finais:

a) autoconstrução, pelos próprios beneficiários;

b) auto-ajuda ou mutirão; ou

c) administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para execução de

serviços que demandem maior especialização.

3.1 De acordo com as modalidades operacionais do Programa, as entidades representativas do

grupo associativo de beneficiários finais poderão, juntamente com a implementação de um dos

regimes de construção estabelecidos neste item, desenvolver ações voltadas à redução dos

custos das obras e serviços, a saber:

a) elaboração de cadastro de projetos, especificações e orçamentos a serem fornecidos aos

beneficiários finais;

b) levantamento dos custos de materiais de construção, indicando aos beneficiários finais as

possibilidades de obtenção de menor preço;

c) formação de banco de materiais de construção, propiciando aos beneficiários finais a

compra de materiais por preços inferiores aos praticados no mercado;

d) assistência jurídica na obtenção da documentação necessária à concessão do

financiamento;

e) formação de equipe especializada na área de desenvolvimento de comunidades, que deverá

orientar os beneficiários finais no que diz respeito ao desenvolvimento das obras e sua

adequada utilização;

f) formação de parcerias com entidades, governamentais ou não, capacitadas para auxiliá-los a

exercer as ações relacionadas nas alíneas anteriores; ou

g) desenvolvimento de ações junto aos órgãos competentes, no sentido de flexibilizar normas

técnicas e de edificação, exigências e trâmites legais, com destaque para aquelas que

envolvam a concessão de "habite-se", adequando-as aos beneficiários finais do programa.

4 PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

Os participantes do Programa de Crédito Solidário, e suas respectivas atribuições, são aqueles

definidos na forma abaixo:

a) Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor das Aplicações dos recursos do Fundo de

Desenvolvimento Social - FDS;

b) Caixa Econômica Federal-CEF, na qualidade de Agente Operador dos recursos do FDS;

c) População de baixa renda, residente em áreas urbanas ou rurais, que possuam necessidades habitacionais, observado o limite de renda definido no item 2 deste Anexo, na

qualidade de Beneficiários Finais, contratantes do financiamento junto ao Agente Financeiro e

responsáveis pelo cumprimento das responsabilidades inerentes à concessão do crédito;

d) Cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, na qualidade de Agentes

Proponentes, responsáveis pela formulação e apresentação dos pedidos e projetos de

financiamento e assistência necessária à realização das obras e serviços decorrentes;

e) Governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, companhias de habitação popular e

órgãos assemelhados, cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades da

sociedade Civil, na qualidade de Agentes Fomentadores/Facilitadores, responsáveis por apoiar

a participação das famílias no programa;

f) Instituições financeiras, credenciadas pelo Banco Central do Brasil, e agentes financeiros do

Sistema Financeiro da Habitação, definidos pelo Conselho Monetário Nacional, na qualidade

de Agentes Financeiros do Programa, responsáveis pela concessão do financiamento

e

acompanhamento das respectivas obras e serviços;

g) Empresas privadas do setor da construção civil, na qualidade de Agentes Executores,

responsáveis pela execução das obras e serviços, observados os regimes de construção

admitidos pelo programa; e

h) Outros órgãos e entidades, que, a critério dos Beneficiários Finais, possam contribuir para

realização dos objetivos do(s) projeto(s) e venham a ser nele(s) admitido(s), nas condições e

com atribuições definidas em cada caso.

5 ORIGEM DOS RECURSOS

Os financiamentos do Programa de Crédito Solidário utilizarão recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, previstos no Plano de Contratações e Metas Físicas aprovado

pelo Conselho Curador do FDS.

5.1 O Programa de Crédito Solidário prevê ainda, em caráter complementar aos recursos do

FDS, a participação de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio de aporte

de recursos financeiros ou bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à

composição do investimento a ser realizado.

5.2 Será permitido pelo Programa Crédito Solidário o aporte de recursos de programas de

subsídio habitacional, inclusive o Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social - PSH,

do Governo Federal, necessários à composição do investimento.

6 COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO

O valor de investimento corresponde à soma de todos os custos diretos e indiretos necessários

à execução das obras e serviços propostos e, de acordo com a modalidade operacional, será

composto, total ou parcialmente, pelos itens a seguir relacionados.

6.1 CUSTOS DIRETOS:

a) TERRENO: valor correspondente ao de avaliação do imóvel e suas benfeitorias, caso

existentes, acrescido, no caso de sua aquisição através da operação de crédito proposta, das

despesas de legalização;

b) PROJETOS: valor correspondente ao custo de elaboração dos projetos necessários;

c) CONSTRUÇÃO: valor correspondente ao custo das obras de construção, conclusão,

ampliação ou melhoria das unidades habitacionais, aí incluídos os custos correspondentes às

vias internas de acesso, ligações domiciliares de água, esgoto e energia elétrica, bem como

aqueles referentes à aquisição de materiais de construção e contratação de profissionais

necessários à execução de obras; e

d) **MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO**: valor correspondente ao de aquisição de materiais de construção, contratação de mão de obra especializada e assistência técnica.

6.2 CUSTOS INDIRETOS:

a) **SEGURO**: valor correspondente aos prêmios de seguro de crédito; de morte e invalidez

permanente; e de danos físicos sobre o imóvel, observado o disposto na alínea "f" do subitem

8.6 e no subitem 10.4, ambos da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho

Curador do FDS; e

b) **DESPESAS**: valor correspondente às despesas imprescindíveis à regularização e constituição do crédito.

6.3 Os recursos do FDS financiarão, no máximo, 95% (noventa e cinco por cento) do valor de

investimento, observado o prazo máximo de amortização (240 - duzentos e quarenta - meses);

o limite de comprometimento de renda familiar bruta (25% - vinte e cinco por cento); e o

sistema de amortização (Tabela Price), definidos no subitem 8.6 da Resolução nº 93, de 2004.

6.4 Ficam os beneficiários finais responsáveis pelo aporte de, no mínimo, 5% (cinco por cento)

do valor do investimento, a título de contrapartida, que poderá ser integralizada com recursos

próprios ou com itens do investimento, desde que não financiados com recursos do FDS.

7 LIMITES OPERACIONAIS

O Programa de Crédito Solidário observará os limites operacionais definidos neste item.

7.1 NÚMERO DE UNIDADES POR GRUPO ASSOCIATIVO

a) O grupo associativo fica limitado a 100 (cem) participantes por empreendimento,

admitida a elevação até 200 (duzentos) participantes no caso de empreendimentos

localizados em municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas

de Desenvolvimento Econômico, Distrito Federal, capitais estaduais ou municípios com

população urbana igual ou superior a 50 (cinquenta) mil habitantes;

b) Excepcionalmente, o Ministro das Cidades poderá autorizar propostas que contêmham

número de participantes por empreendimento além dos limites estabelecidos acima,

desde que devidamente justificadas pelas entidades organizadoras e previamente

apreciadas pelo Agente Financeiro.

7.2 VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO

Os valores máximos de financiamento levarão em consideração a modalidade operacional pretendida, o porte e a localização do município no qual se inserem os beneficiários finais, bem como se as propostas são voltadas para áreas urbanas ou rurais, na forma da tabela que se segue:

VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO (em R\$ 1.000,00)

Modalidades

Operacionais

Municípios com

até 50 mil

habitantes e

Áreas Rurais

Municípios com

população

superior a 50 mil

habitantes

Municípios

integrantes de

Regiões

Metropolitanas

Distrito Federal e municípios

integrantes das Regiões

Metropolitanas das cidades do Rio

de Janeiro, São Paulo, Campinas,

Baixada Santista e Belo Horizonte.

Conclusão

Ampliação e

Reforma

7,5 10 10 10

Demais

Modalidades 12 18 24 30

7.3 VALOR MÁXIMO DE AVALIAÇÃO DO IMÓVEL: R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

8 ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO, SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO

Os Agentes Proponentes, objetivando sua participação no Programa, encaminharão a qualquer

um dos Agentes Financeiros, habilitados pelo Agente Operador, Ofício e Consulta-Prévia, na

forma definida nos Anexos II e III, respectivamente, acompanhada da seguinte documentação:

a) CNPJ dos Agentes Proponentes;

b) Documentação do Terreno, objeto da intervenção do Programa, conforme prevista na Lei n o

10.257, de 10 de julho de 2001 - "Estatuto das Cidades"., com objetivo de identificação do

Terreno;

c) Projeto Arquitetônico e Orçamento;

d) Ficha Resumo do Empreendimento, definida pelos Agentes Financeiros.

8.1 Participarão do processo de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de

propostas de financiamento as cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, na

qualidade de Agentes Proponentes, em conformidade com o disposto no item 1 da Resolução nº 93, de 2004.

8.2 A participação dos Agentes Proponentes está vinculada ao cumprimento cumulativo dos processos de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação definidos neste item.

8.3 O processo de enquadramento será efetuado pelos Agentes Financeiros habilitados pelo Agente Operador.

8.3.1 Serão consideradas enquadradas as propostas que:

- a) atendam ao objetivo, diretrizes e parâmetros do Programa e de suas respectivas modalidades operacionais;
- b) sejam apresentadas por Agente Proponente que se encontre em situação regular em relação à documentação de constituição da associação, cooperativa ou entidade da sociedade civil; e
- c) apresentem documentação técnica e jurídica da intervenção proposta, na forma que vier a ser definida em ato específico da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, acompanhada de parecer conclusivo do Agente Financeiro.

8.3.2 As informações baseadas nas Consultas-Prévias das propostas consideradas enquadradas serão encaminhadas pelo Agente Operador à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, para fins de realização dos processos de hierarquização e seleção, até o 5º dia útil do mês subsequente à realização do enquadramento.

8.4 Os processos de hierarquização e seleção serão efetuados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, e consistem em ordenar, a partir do atendimento aos critérios definidos nesta Instrução Normativa, e eleger, até o limite dos recursos orçamentários alocados ao programa por Região Geográfica, as propostas consideradas prioritárias.

8.4.1 Os processos de hierarquização e seleção serão realizados a partir do início de vigência do exercício orçamentário e observarão intervalos de, no mínimo, trinta dias, e, no máximo, sessenta dias, e considerarão as propostas enquadradas recebidas até o último dia do mês que antecede sua realização.

8.4.2 Serão considerados prioritários os projetos que apresentem, em maior número, as seguintes características:

- a) tenham sido consideradas enquadradas no processo seletivo do exercício 2004;
- b) atendimento à população residente em município integrante de região metropolitana, região

integrada de desenvolvimento ou aglomerado urbano ou sede de capital estadual;
c) atendam a população residente em área de risco, insalubre ou de degradação ambiental;

d) atendimento à população residente em município que apresente IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) inferior à média nacional;ou

e) tenham sido priorizadas por Conselhos Estaduais ou Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou órgãos equivalentes.

8.4.2.1 Os critérios dispostos no subitem 8.3.2 são equivalentes entre si, considerando-se

como critérios de desempate, nesta ordem:

a) atendimento à população residente em município que apresente maior população urbana; e

b) data de recebimento da proposta pelo Agente Financeiro.

8.4.3 Fica dispensada a realização de processo de hierarquização, nos casos em que o volume

de recursos referentes às propostas de operação de crédito enquadradas seja igual ou inferior

ao volume de recursos disponível para contratação existente na respectiva Região Geográfica.

8.4.4 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades divulgará no sítio

eletrônico: www.cidades.gov.br, relação das propostas selecionadas, comunicando aos

Agentes Proponentes a seleção das propostas por meio de correspondência oficial.

8.4.5 As propostas enquadradas e não selecionadas serão disponibilizadas pelo Agente

Financeiro, que as recepcionou para análise de sua viabilidade, acompanhada de

justificativa da não seleção, para retirada pelo Agente Proponente pelo prazo de 60

(sessenta) dias, contados da divulgação das propostas selecionadas.

8.5 Fica o Agente Operador autorizado a contratar as propostas enquadradas e selecionadas

pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

8.5.1 Os Agentes Proponentes terão até 120 (cento e vinte) dias para efetivar a contratação junto ao Agente Financeiro, contados a partir da divulgação no sítio

eletrônico: www.cidades.gov.br.

8.5.1.1 A partir do vencimento do prazo de 120 dias, a contratação da operação ficará

condicionada à disponibilidade orçamentária no momento da aprovação.

8.5.3 Fica automaticamente cancelada a seleção de proposta que venha a apresentar

alterações nas informações relacionadas aos critérios de enquadramento ou hierarquização,

exceto quando se tratar de quantidade de unidade habitacional, desde que limitada ao valor

global

do

empreendimento.

8.5.4 Os Agentes Financeiros somente contratarão os projetos selecionados após efetuarem avaliação técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto executivo, avaliação dos proponentes ao crédito e comprovação dos dados informados no Anexo III pelo Agente Proponente.

9 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Objetivando o acompanhamento e avaliação do Programa, o Agente Operador disponibilizará, ao Gestor da Aplicação, relatório mensal de acompanhamento com dados e informações na forma que vier a ser definida pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

10 DISPOSIÇÕES GERAIS

O Agente Operador deverá considerar, no processo de habilitação dos Agentes Financeiros, os valores cobrados a título das taxas previstas nos subitens 8.7.1, 8.7.2 e 8.8 da Resolução nº 93, de 2004, habilitando, preferencialmente, aqueles que apresentem menores valores.

10.1 O Agente Operador regulamentará os valores referentes às taxas de que tratam os subitens 8.7.1, 8.7.2 e 8.8 da Resolução nº 93, de 2004, observados os limites estabelecidos pelo Conselho Curador do FDS.

ANEXO II

PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO

ANEXO III

PROGRAMA DE CRÉDITO SOLIDÁRIO

FORMULÁRIO DE CONSULTA PRÉVIA

- aquisição de material de construção aquisição de terreno e construção
- construção em terreno próprio
- conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional
- Aquisição de imóvel construído

3 Localização Endereço/Município/UF/Bairro/Área:

4 Regime de Construção (pode assinalar mais de uma alternativa)

- autoconstrução
- mutirão
- administração direta, com contratação de profissionais ou empresas
- contratação de serviços que demandem maior especialização
- outro. Qual?

5 Priorizada por Conselho Estadual ou Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou

órgão equivalente: sim não

6 Composição do Investimento:

7 Origem dos recursos:

8 Características do Terreno:

8.1 Propriedade: () próprio com parcelamento regular () próprio sem parcelamento () de terceiro com promessa ou opção de compra () de terceiros sem promessa ou opção de compra

Nome: Tipo de entidade: () ONG () entidade privada () universidade () prefeitura () COHAB () outra

4.3 Endereço/CEP:

Telefone/e-mail:

4.4 CNPJ:

4.5 Responsável(is) técnico(s):

CREA:

Endereço:

Endereço eletrônico: _____

Estágio de elaboração: () concepção básica () anteprojeto () projeto executivo

Estágio de licenciamento nos órgãos competentes () análise prévia aprovada () em processo de licenciamento () licenciado

Observações:

6.1. Perfil de renda das famílias

6.2 A população selecionada reside em área de risco, em salubridade ou degradação ambiental?

() Não () Sim

VII - CONTATOS EM CASO DE DÚVIDAS

MINISTÉRIO DAS CIDADES

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

E-mail: cidades@cidades.gov.br

Internet: <http://www.cidades.gov.br>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)