

Instrumentos para a Produção Social de Moradia e Hábitat  
**GUIA DE SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS**

**1.- Identificação geral**

Dados da Organização: União Nacional por Moradia Popular  
**Correio eletrônico unmp@uol.com.br**

Responsável do preenchimento da Guia: Evaniza Rodrigues

Nome do Instrumento: Sistema, Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (lei 11.124/2005)

País: Brasil

**Trata-se de um instrumento:**

- Gerador de outros instrumentos  - Vigente   
 - Instrumento isolado/setorial  - Em Promoção   
 - Parte de um sistema de instrumentos  - Fora de vigência

**TIPOS DE INSTRUMENTOS**

		Jurídico	Financeiro	Administrativo	De Indução (1)	Fomento (2)	
						Socioeconômico	Técnico
<b>COMPONENTES DO HABITAT</b>	Solo		X	X	X		
	Infra-estrutura		O	O			
	Serviços e equipamentos básicos		O	O			
	Moradia	X	X	X	X		
<b>Recursos para a produção</b>	Materiais		X	X	X		
	Componentes		X	X	X		
	Assistência Técnica		X	X	X		
	Financiamento	X	X	X	X		
	Mobilização de outros recursos		X	X	X		
	Força de trabalho						
Participação de usuários			X	X			

**Indicar no quadro os diversos aspectos que cobre um instrumento qualificando como um eixo fundamental ou complementar:**

X Fundamental (indica o caráter específico do instrumento)

O Complementar o de apoio (localiza aqueles componentes, recursos e outros tipos de instrumentos regulados o considerados em o corpo jurídico do próprio instrumento)

(1) De indução. Subsídios, estímulos e reduções de impostos que se utilizam para induzir as ações dos beneficiários.

(2) De fomento. Instrumentos para promover a produção social de hábitat como os programas de capacitação, assessoria técnica e acesso a la informação, apoio à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias adequadas, programas de fortalecimento da economia popular e outros similares.

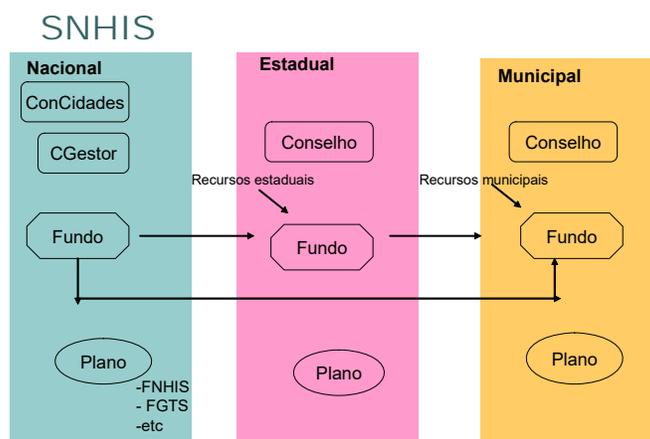
## 2.- Caracterização geral

A Lei cria um Sistema Nacional de habitação de Interesse Social com um Fundo e um Conselho. Os recursos serão oriundos do Orçamento Geral da União e de outros Fundos e fontes não onerosas. Os recursos do Fundo de garantia por Tempo de Serviço serão os que forem alocados pelo seu Conselho Curador. O atendimento priorizará as famílias de menor renda, através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões.

Os recursos são utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação e serão distribuídos para os Fundos Estaduais e Municipais com a mesma finalidade.

O Ministério das Cidades é o gestor do FNHIS e a Caixa Econômica Federal, banco público de fomento, o agente operador. Há, também, abertura para a diversificação de agentes operadores e financeiros. As transferências de recursos para Estados e Municípios se farão através dos Fundos Estaduais e Municipais, com conselhos gestores, que formulem planos habitacionais, constituam fundos e conselhos com participação popular e façam adesão ao SNHIS.

O Conselho Gestor Nacional é paritário e composto por 24 membros, sendo 1/2 do governo federal, 1/2 da sociedade civil (movimentos populares, empresários do setor, trabalhadores, ongs e universidades) e terá a competência de alocar os recursos, aprovar as diretrizes, prioridades e estratégias, regulamentar, estabelecer regras de repasse e concessão de subsídios, entre outros.



## 3.- Antecedentes

Este é o 1º. projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 19.11.1991, com cerca de 1 milhão de assinaturas. Fruto de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades, continua, até hoje, uma pauta atual das lutas populares. A proposta visa a criação de um Fundo com recursos onerosos e subsidiados, que priorizaria o atendimento à população de baixa renda e será gerido por um Conselho com participação popular. O projeto foi apoiado por inúmeras lideranças políticas, tendo sido assinado inclusive pelo Presidente Lula.

Durante todos estes anos, os movimentos acompanharam sua tramitação e pressionaram a Câmara por sua aprovação. A última grande mobilização ocorreu em novembro de 2001 na Caravana pelo Direito à Moradia e na IV Conferência das Cidades da Câmara. A partir daí, retomaram-se as negociações e chegou-se a esta versão atual. Durante a formulação do Projeto Moradia, no Instituto Cidadania, a proposta foi resgatada e ampliada, tornando-se um dos compromissos da campanha do presidente Lula.

A partir de 2003, na atual gestão, retomaram-se as negociações com o Governo e com o Congresso Nacional, onde ainda encontramos obstáculos a sua aprovação. Na I Conferência das Cidades, o presidente da república comprometeu-se com sua aprovação após nova pressão dos movimentos. Em março de 2004, um substitutivo foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo governo e aprovado em 3 de junho. No Senado, a tramitação foi em regime de urgência e o PL foi aprovado em 24 de junho de 2005. O presidente Lula sancionou a Lei 11.124/05 em 16 de junho do mesmo ano.

Com a tramitação, o projeto foi alvo de inúmeras negociações, com o Governo Federal (sucessivos órgãos e CAIXA), autores, setor da construção civil, centrais sindicais e o próprio legislativo. Nesse processo, foi profundamente modificado, precisando várias questões. A mais significativa delas foi a abrangência de tal Fundo, restringindo-o a habitação de interesse social e a restrição dos recursos integrantes.

O Sistema começou a operar precariamente em 2006, ainda sem seu Conselho Gestor e sem a adesão dos Estados e municípios. O Conselho gestor tomou posse em 1 de agosto e definiu o prazo para essa adesão. Em seu primeiro ano, o Fundo contou com US\$ 400 milhões, conquistados após uma caravana dos movimentos populares para pressionar o governo.

- **Gerador do instrumento**  
Iniciativa Popular de Lei, com 1 milhão de assinaturas
- **Data de início de sua vigência**  
16 de junho de 2005
- **Situação atual**  
Em vigência.

#### **4.- Objetivos e alcances**

- Objetivos do instrumento

O Sistema tem como objetivo enfrentar o déficit habitacional e de habitabilidade no Brasil, que concentra-se nas fixas de mais baixa renda (82,5% em famílias com renda inferior a US\$ 450). Visa também articular a ação do poder público dentro do pacto federativo brasileiro, que não estabelece competências claras no campo da moradia.

Introduz também o conceito de plano de habitação, como forma de racionalizar e focalizar a aplicação de recursos públicos para as faixas de mais baixa renda, onde o déficit apresenta sua face mais grave, adequando o atendimento à realidade local e priorizando a qualificação, regularização e urbanização de assentamentos precários.

- Âmbito territorial de aplicação  
*É uma lei nacional que propõe sua reprodução nos Estados e Municípios*

#### **5.- Aspectos inovadores**

Gestão democrática da política e dos recursos em todos os níveis;  
Descentralização dos recursos para moradia para o nível local;  
Atuação junto ao déficit quantitativo e qualitativo;  
Focalização dos recursos subsidiados às famílias de baixa renda;  
Vinculação dos projetos e empreendimentos habitacionais às políticas de desenvolvimento urbano.

#### **6.- Atores apoiados, reconhecidos e/o regulados por o instrumento e papel que desenvolvem**

A Seção II da Lei descreve todos os integrantes do Sistema, a saber: Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades; conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com

atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

## 7.- Comentário crítico

**Dispersão de recursos** – Ainda que a proposta do Sistema seja a coordenação de todos os recursos públicos para habitação, o fato dos recursos onerosos (em especial o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) ficarem fora do Fundo, gera a perspectiva de uma “política habitacional paralela”. Esses recursos, apesar dos esforços recentes de aplicação na faixas de renda mis baixas, são pulverizados através de um atendimento “de balcão” que não obedecem às diretrizes da política nacional ou local.

**Recursos insuficientes e instáveis** – O FNHIS hoje é totalmente dependente do Orçamento Federal, estando, portanto, sujeito a cortes, contingenciamentos e à alocação anual na Lei Orçamentária. No primeiro ano, conquistamos um aumento significativo após muita pressão sobre o governo e o congresso. Para 2007, os recursos previstos são 50% dos executados em 2006, o que coloca em risco a implementação do Sistema.

**Restrição de acesso para associações e cooperativas** – O Sistema prevê a transferência de recursos exclusivamente a Estados e Municípios, impedindo o acesso direto de associações e cooperativas, como previsto em sua elaboração original. Isso se torna um problema na medida em que a maioria dos municípios opera através de empresas construtoras, sem a participação da população organizada. No Conselho, garantimos a criação de uma modalidade de ação que destina a transferência de parte dos recursos a empreendimentos nos estados e municípios que sejam realizados em parceria com associações e cooperativas. Essa modalidade começa a operar em 2007.

## 8.-Palavras chave

**Moradia, fundo, sistema, conselho gestor, Brasil**

## 9.- Fontes

Diário Oficial da União

Documentos do Forum Nacional da Reforma Urbana e da União Nacional por Moradia Popular

Site do Ministério das Cidades – [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

## 10.- Listagem de instituições, dependências e/ou funcionários.

Inês Magalhães

Secretaria Nacional de Habitação – Ministério das Cidades

Esplanada dos Ministérios – Bloco A – 3º. Andar – Brasília – DF

[imagalhaes@cidades.gov.br](mailto:imagalhaes@cidades.gov.br)

Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

[habitacao@cidades.gov.br](mailto:habitacao@cidades.gov.br)

Forum Nacional de Reforma Urbana

Secretario Executivo: Orlando da Silva Junior

[forumreformaurbana@fase.org.br](mailto:forumreformaurbana@fase.org.br)

União Nacional por Moradia Popular  
Coordenador- Executivo: Donizete Fernandes  
[unmp@uol.com.br](mailto:unmp@uol.com.br)

Central dos Movimentos Populares  
Coordenador: Benedito Roberto Barbosa  
[cmpnac@uol.com.br](mailto:cmpnac@uol.com.br)

Confederação Nacional de Associações de Moradores  
Presidente: Wander Geraldo  
[conambrasil@hotmail.com](mailto:conambrasil@hotmail.com)

Movimento Nacional de Luta por Moradia  
Coordenador: Antonio Jose Araújo  
[ajmnlm@hotmail.com](mailto:ajmnlm@hotmail.com)

## **11 – Anexos**

[1 Lei 11124.doc](#) – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

[2 – Decreto 5796](#) – Regulamentação

[3 – Portaria 399-2006](#) (nomeação membros CGFNHIS)

[4 - Resolução 02 do CGFNHIS](#) (Adesão dos Estados e Municípios)

[5 – Tramitação](#) da Lei no Congresso Nacional (de 1992 a 2005)

[6 – Apresentação sobre o SNHIS](#)

[7 – Ofício do FNRU ao MCidades](#) (fev/06)

[8 – Boletim do FNRU](#) (mar/06)

[9 – Manifesto do FNRU](#) (set/06)

[10 – Dissertação de Mestrado](#) sobre o processo do FNMP (Rosangela Paz)