



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

EUSENDA MORAIS TORRES

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE

Redenção
2014



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

EUSENDA MORAIS TORRES

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização
em Gestão Pública da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira como parte dos requisitos
necessários para a obtenção do título de
Especialista.

Prof. Orientador: Maurilio Machado Lima Junior

Redenção

2014

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte
Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

Torres, Eusenda Moraes.

T643i

Habitação de interesse social: um estudo de caso no município de Maranguape.
/ Eusenda Moraes Torres. Redenção, 2014.

97f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Maurílio Machado Lima Junior.
Inclui Referências.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Habitação – Aspectos Sociais. 3. Autonomia. I. Título.

CDD 363.59

Ao Rino, João Pedro e Caio
O seu amor é meu alicerce
e a razão da minha existência!

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente e imensamente ao meu esposo Rino e meus filhos Caio e João Pedro pelo amor, compreensão e apoio, tão indispensáveis para o cumprimento de mais essa etapa na minha vida acadêmica.

Ao professor Maurilio Machado, meu orientador, que aceitou mais essa tarefa em meio a tantos afazeres.

À UNILAB, pela oportunidade de pertencer à seu corpo discente, explorando e investigando as questões referente à temática da Gestão Pública e, sobretudo relativamente ao campo que mais me instiga, ou seja, o das Políticas Públicas. Aos moradores do Condomínio Dona Antonieta Avelino, que me permitiram acessar a intimidade de suas casas e compartilhar suas opiniões e avaliações acerca de suas moradias, o que serviu de fundamento para este trabalho.

Aos técnicos sociais da Prefeitura de Maranguape pela atenção e colaboração na realização da pesquisa de campo.

Meus sinceros agradecimentos a todos que direta e indiretamente contribuíram para a confecção deste trabalho.

*A cidade não para,
A cidade só cresce...
(Chico Science)*

LISTA DE ABREVIATURAS

APO – Avaliação Pós-Ocupação
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
COHAB – Companhia de Habitação
CHEC – Companhia de Habitação do Ceará
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP – Fundação Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HABITARE – Programa de Tecnologia da Habitação
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
MBES – Ministério de Habitação e Bem-Estar Social
MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU – Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente
MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01: Gênero dos Chefes das Famílias
- Gráfico 02: Idade dos Chefes das Famílias
- Gráfico 03: Escolaridade dos Chefes das Famílias
- Gráfico 04: Renda Familiar (em Salários Mínimos)
- Gráfico 05: Número de Ocupantes do Imóvel
- Gráfico 06: Tamanho da Cozinha
- Gráfico 07: Tamanho e nº de Quartos X Utilização da Sala como Dormitório
- Gráfico 08: Falta de Espaço
- Gráfico 09: Moradia Atual X Moradia Anterior

RESUMO

Buscamos avaliar a satisfação dos beneficiários dos programas de habitação de interesse social, com enfoque específico na efetividade de tais programas, partindo de um resgate histórico da urbanização e das políticas públicas relativas à habitação no Brasil. Além de considerar o direito à moradia como condição para a construção da cidadania, bem como observar as lutas dos movimentos populares nessa construção. Dentre os programas habitacionais do Governo Federal, sob a gestão do Ministério das Cidades, implantados com apoio da Caixa Econômica Federal, destacamos o Programa Nacional de Habitação de Interesse Social, objeto da pesquisa de campo realizada no município de Maranguape, situado na região metropolitana de Fortaleza, estado do Ceará. Foram apresentados os resultados da pesquisa realizada com beneficiários do programa, onde foram levantados dados, abordando questões que impactam na satisfação dos beneficiários e na qualidade de vida das famílias.

Palavras-chave: Déficit habitacional, Habitação de Interesse Social, Políticas Públicas, Política Nacional de Habitação, Avaliação, Maranguape.

ABSTRACT

We seek to evaluate the satisfaction of beneficiaries of social housing, with specific focus on the effectiveness of such programs, from a historical urbanization and public policies on housing in Brazil. In addition to considering the right to housing as a condition for the construction of citizenship, as well as observing the struggles of popular movements in this construction. Among the housing programs of the Federal Government, under the management of the Ministry of Cities, implemented with the support of Caixa Economica Federal, highlight the National Programme for Social Housing, object of field research conducted in the town of Marazion, situated in metropolitan Fortaleza, state of Ceará. Beneficiaries, where data were collected, addressing issues that impact on beneficiary satisfaction and quality of life for families - the results of the survey were presented with.

Keywords: Housing deficit, Social Housing, Public Policy, National Housing Policy, Evaluation, Maranguape.

RÉSUMÉ

Nous cherchons à l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires de logements sociaux, avec un accent particulier sur l'efficacité de ces programmes, d'une urbanisation historique et les politiques publiques en matière de logement au Brésil. En plus de considérer le droit au logement comme une condition pour la construction de la citoyenneté, ainsi que d'observer les luttes des mouvements populaires dans cette construction. Parmi les programmes de logement du gouvernement fédéral, sous la direction du Ministère de la Ville, mis en œuvre avec le soutien de la Caixa Economica Federal, mettez en surbrillance le Programme national pour le logement social, le champ de la recherche menée dans la ville de Marans objet, situé à Fortaleza métropolitaine , l'état de Ceará. Bénéficiaires, où la date ont été recueillies, portant sur des questions incidence de file sur la satisfaction et la qualité de vie des familles bénéficiaires - les résultats de l'enquête ont été présentés avec.

Mots-clés: déficit de logements, le logement social, les politiques publiques, la politique nationale sur l'habitation, évaluation, Maranguape.

EUSENDA MORAIS TORRES

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização
em Gestão Pública da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira como parte dos requisitos
necessários para a obtenção do título de
Especialista.

Aprovado em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Maurilio Machado Lima Junior (orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Ramon Souza Capelle de Andrade
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Leandro de Proença-Lopes
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. CAMINHO METODOLÓGICO	17
2. A URBANIZAÇÃO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL	20
2.1 Políticas públicas relativas à habitação	24
2.1.1 Conceituando políticas públicas	24
2.2 Cenários e debates das políticas habitacionais no Brasil	28
2.2.1 Cenários e debates locais	37
2.3 Marcos legais	39
2.4 O reposicionamento do estado	40
3. A QUESTÃO HABITACIONAL E A CIDADANIA	44
3.1 O direito à moradia como condição para a construção da cidadania	44
3.2 As lutas e o envolvimento dos movimentos populares	53
4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – CONCEITO E HISTÓRICO	55
4.1 O programa HIS – Habitação de Interesse Social	55
4.2 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, uma história	57
5. AVALIAÇÃO NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	61
5.1 A avaliação em foco	61
5.1.1 Diretrizes Gerais para o Programa	62
5.1.2 Diretrizes Específicas para a Elaboração de Projetos	63
5.1.3 Trabalho Social	63
5.1.4 Diretrizes para Seleção de Beneficiários	64
5.2 As dimensões da avaliação	65
6. UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE	71
6.1 Algumas informações sobre o município de Maranguape	71
6.1.1 Caracterização do empreendimento	72
6.2 Análise dos aspectos relevantes para a efetividade dos programas de HIS	72
6.2.1 Caracterização dos beneficiários	72
6.2.2 Adequação da unidade habitacional ao público alvo	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
ANEXOS	92

INTRODUÇÃO

A preocupação com a questão dos problemas habitacionais não é nova. Já em 1872, Friedrich Engels, ao avaliar o processo de desenvolvimento capitalista afirmava que “uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só têm seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução” (apud RODRIGUES, 1992, p. 16).

Em seu estudo denominado *O Problema da Habitação*, realizado em 1887, Engels analisa a crise da habitação à época, não como uma particularidade daquele momento específico, nem tampouco um marco inerente ao proletariado moderno, mas sim, como um dos males que acompanha as classes oprimidas ao longo da história. Ademais, é interessante observarmos a atualidade de suas teses, muito embora esse estudo tenha sido realizado em pleno início da era industrial urbana. De acordo com o autor, a crise da habitação:

É o particular agravamento das más condições de habitação dos trabalhadores em consequência do brusco fluxo da população às grandes cidades; é um enorme aumento das rendas de casa; uma lotação ainda maior de inquilinos em cada casa, e, para alguns, a impossibilidade de encontrar sequer onde se alojarem. (ENGELS, 1975)

Na América Latina, e mais especificamente no Brasil, a relação entre o desenvolvimento das forças produtivas, a urbanização e o problema habitacional obteve destaque em meados do século XX, construindo uma das evidências dos problemas e impasses decorrentes da forma de desenvolvimento capitalista no país.

Além disso, o crescimento urbano intensivo ao longo do século tem provocado profundas mudanças territoriais, econômicas e sociais nos países em desenvolvimento, além de várias formas de mudanças estruturais na ordem

socioeconômica. No Brasil, a urbanização intensiva também promoveu o crescimento econômico, mas também gerou um processo de exclusão social juntamente a um processo de segregação territorial.

Entendendo a habitação como política social pública, a avaliação das soluções para a habitação de interesse social tem sido focada em encontros internacionais (HABITAT I e II) e nacionais (Conferências Nacionais das Cidades). O tema da avaliação na habitação de interesse social é aqui abordado, a partir da compreensão da avaliação como processo participativo e de sua contribuição para a efetividade das políticas, programas e projetos sociais.

A forte presença do Estado, que se impõe a tarefa de provedor das necessidades habitacionais para a população de baixa renda é a principal característica que permeia a problemática habitacional no país em todo o século XX e início do século XXI. Tal posição tem sido reavaliada, seja pela constatação da própria incapacidade do Estado de suprir tal desafio, seja pelas pressões populares para a busca de soluções mais democráticas e justas para o problema das demandas habitacionais urbanas.

Os programas do Governo Federal no âmbito da Habitação de Interesse Social buscam atender à população de mais baixa renda com propostas de soluções ao problema da carência habitacional. Estes programas têm, em sua concepção, as mesmas diretrizes para todo o território nacional. Ao serem executados, no entanto, faz-se necessária a devida compatibilização e adequação às diversas realidades regionais e locais, bem como às especificidades de cada público alvo, a fim de, o mais plenamente possível, atender às necessidades e expectativas da população beneficiada.

Apresentamos como foco, no presente trabalho, a avaliação das políticas públicas de habitação, em específico dos programas de Habitação de Interesse Social. No primeiro capítulo traçamos o caminho metodológico percorrido para alcançar o resultado proposto. No segundo capítulo abordamos algumas considerações sobre o processo de urbanização no Brasil, os problemas decorrentes e suas consequências. Também apresentamos as políticas públicas relacionadas à habitação demonstrando os cenários e debates das políticas habitacionais no Brasil e no Ceará, além de uma tentativa de conceituação do termo políticas públicas.

Discutimos, no terceiro capítulo, acerca do termo cidadania e do direito à moradia como condição básica para a obtenção da cidadania com uma referência aos movimentos sociais urbanos e suas lutas para a conquista do direito à moradia. No quarto capítulo destacamos o conceito e o histórico da Habitação de Interesse Social.

No quinto capítulo foi abordado o tema da avaliação em suas múltiplas dimensões e já no sexto e último capítulo apresentamos os resultados da pesquisa de campo realizada no município de Maranguape, no estado do Ceará.

CAPÍTULO 1

1. CAMINHO METODOLÓGICO

A pesquisa intelectual, de um modo geral, deve ter sempre um cunho de contribuição para a sociedade. E foi com este interesse que desenvolvi o presente trabalho, tendo em mente a possibilidade de fazer suscitar a discussão sobre o tema da avaliação das políticas públicas de habitação e, em particular, da Habitação de Interesse Social. E isto porque, como diz Minayo, “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.” (MINAYO *et al*, 1999)

Quanto a opção metodológica deste trabalho, podemos afirmar que a própria natureza desta pesquisa e o recorte do objeto nos guiaram para uma estratégia metodológica mais plausível e acessível, pois conforme ressaltou Minayo (1999), “não há normas mágicas institucional e univocamente consagradas para a apreensão do real” (p. 86). Dessa forma, a escolha metodológica deve então estar ligada à exequibilidade e viabilidade da pesquisa pretendida.

Há que se considerar também o fato de ser a metodologia nada mais do que o caminho, a trilha a ser seguida sobre o qual repousam além das técnicas e métodos também a capacidade do pesquisador de esquadriñar, investigar e sondar a realidade. Dessa forma, a metodologia abordada neste trabalho “inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”. (MINAYO, 1996, p. 22).

Também considerando Vergara (2005), as pesquisas podem ser classificadas quantos aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa buscou a via exploratória, pois foi realizada em uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Quanto aos meios, esta trabalho adotou tanto o viés da pesquisa bibliográfica quanto da pesquisa de campo.

A fase exploratória desta pesquisa consistiu de uma revisão bibliográfica sobre o universo de trabalhos que envolviam a temática estudada utilizando como referenciais teóricos o processo de urbanização, o déficit habitacional no Brasil, a tentativa de conceituação de políticas públicas, a política nacional de habitação e a Habitação de Interesse Social. Já que segundo Minayo (1999, p.89)

a fase exploratória da pesquisa compreende a etapa da escolha do tópico de investigação, de delimitação do problema, de definição do objeto e objetivos, de construção do marco teórico conceitual, dos instrumentos de coleta de dados e da exploração do campo.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, ou seja, a avaliação da satisfação dos beneficiários atendidos pelos Programas de HIS, escolheu-se a abordagem metodológica quantitativa. De acordo com Bruyne et al. (1991), a quantificação estabelece uma correspondência entre as dimensões de cada conceito e números dispostos segundo determinadas regras; autoriza a comparabilidade numérica e a aplicação de métodos de tratamento quantitativo. A análise foi realizada *ex-post facto*, ou seja, após a implementação dos programas (GIL, 1989).

Definiu-se, então, como recorte e universo a ser pesquisado neste estudo de caso, o Condomínio Dona Antonieta Avelino, localizado no município de Maranguape. Sendo escolhidos aleatoriamente 50 domicílios do referido condomínio em uma pesquisa de campo realizada no período de Julho e Agosto de 2014.

Além da coleta de dados quantitativos também foram realizadas entrevistas não sistematizadas com os técnicos sociais do município de Maranguape, assim como foi entrevistada a empregada da Caixa Econômica Federal responsável pela articulação entre os programas de habitação da CEF e a Prefeitura de Maranguape.

Para se verificar a adequação das unidades habitacionais às características sócio-econômicas dos beneficiários, verificou-se os aspectos de gênero, idade e escolaridade dos chefes da família, além da renda familiar e, quanto à adequação da distribuição dos espaços na unidade habitacional às necessidades e expectativas dos beneficiários foram investigadas as variáveis de tamanho e utilização dos ambientes da cozinha, da sala e do quarto.

A ficha de pesquisa utilizada foi adaptada do modelo elaborado pelo Programa Habitare¹ e a opção metodológica adotada pautou-se na Avaliação Pós-Ocupação (APO) que segundo definição do Programa Habitare se constitui em

“um conjunto de métodos e técnicas de avaliação de desempenho aplicado no decorrer do uso de qualquer tipo de ambiente construído (...) visando aferir e estabelecer diagnósticos que levem em consideração o parecer dos especialistas e as necessidades ou níveis de satisfação dos usuários finais destes ambientes.” (CARDOSO, 2002.p. 02)

A priori, pode-se afirmar que as pessoas estão satisfeitas com o benefício recebido no que concerne a sua nova moradia em comparação com a anterior, uma vez que, teoricamente, os beneficiários são selecionados pelos critérios de renda e condições socio-econômicas que caracterizam a precariedade habitacional. Entretanto, sob um olhar mais atento, é possível levantar a hipótese de que esta satisfação é relativizada quando são considerados outros aspectos socio-ambientais.

¹ Disponível em *Avaliação Pós-ocupação: Métodos e Técnicas Aplicadas à Habitação Social*. (p. 283 a 291) cuja publicação está indicada nas referências bibliográficas no final deste trabalho.

Portanto, para este trabalho, estabelecemos como objetivo geral, avaliar os níveis de satisfação dos beneficiários dos programas habitacionais de habitação social, e como objetivos específicos, verificar os aspectos sociais, de adequação de uso e conforto ambiental, bem como identificar indicadores sociais para verificação da efetividade dos referidos programas habitacionais.

CAPITULO 2

2. A URBANIZAÇÃO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

Entendemos que a retrospectiva histórica referente aos processos de urbanização é de grande importância para o entendimento e exposição dos temas relativos à questão social de habitação, aos movimentos sociais que surgiram face às demandas e carências de moradias, bem como para o estudo das políticas implementadas que objetivaram o atendimento dessas demandas e carências.

O aprofundamento nesses temas tem como objetivo compreender os processos de ocupação do espaço, de urbanização das cidades e, por fim, compreender como os valores, relacionados a esses processos, emergem e se mantêm com base nas relações sociais do sistema capitalista, em seu contexto brasileiro, de modo geral, e da cidade, em particular.

Sabemos que a urbanização intensiva possibilitou internacionalmente a consolidação da expansão do processo de industrialização, e é com certeza um dos fenômenos mais importantes do século. O crescimento das cidades e da economia urbana tem gerado desenvolvimento econômico, progresso tecnológico e novas

fontes de investimento financeiro, além de novas formas de organização social e oportunidades culturais. (FERNANDES, 2000, p. 12)

Muito embora, ao promover o crescimento econômico, o desenvolvimento urbano também gerou um processo de exclusão social que, na maioria dos casos, correspondeu também a um processo de segregação territorial. Os indivíduos e grupos excluídos da economia formal foram e ainda são forçados a viver nas periferias em condições precárias ou em áreas centrais sem a devida urbanização. Como explica Osório:

O grande desafio, portanto, sempre foi conciliar desenvolvimento econômico com bem-estar social e proteção ao meio ambiente, bem como inserir na agenda nacional a dimensão espacial e urbana desse desenvolvimento, para que supere intervenções paliativas e fragmentadas nas cidades, que pouco contribuem para a reversão do quadro de pobreza, exclusão, violência e degradação ambiental. (In: FERNANDES, 2000, p. 168)

Em todo o território brasileiro, o processo de urbanização ocorreu preponderantemente de forma a assegurar o estilo patriarcal e patrimonialista, que priorizou o particular em detrimento do público e do coletivo. Fruto de anos e anos de concentração fundiária enraizada desde o Brasil colônia. (COSTA, 2007. p. 171-195).

MARICATO (2002) também reforça essa ideia, apontando que a urbanização no Brasil teve seu início marcado com raízes patrimonialistas e clientelistas do período pré-republicano, pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

Baseada nesse conceito, a autora qualifica a urbanização brasileira como uma “tragédia urbana”, afirmando que esta “tragédia tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da

privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”. (MARICATO, 2001, p. 23). A autora reafirma esta compreensão em outro texto ao tratar da matriz patrimonialista nas cidades brasileiras:

Apesar de o país apresentar importantes cidades durante os séculos XVIII e XIX, a sociedade brasileira se urbanizou praticamente no século XX. O Brasil começou o século com 10% da população nas cidades e terminou com 81%. E embora o processo de urbanização tenha ocorrido durante o regime republicano o peso das heranças colonial e escravista é notável, também na formação das cidades. (MARICATO, 2006)

No Brasil, praticamente 70 anos foram suficientes para alterar significativamente os índices de população rural e os de população urbana. Esse tempo é muito curto e um rápido crescimento urbano não ocorre sem o surgimento de graves problemas. A professora Ermínia Maricato (2011) corrobora essa colocação nos dizendo que:

De 1940 a 2010 a proporção da população brasileira vivendo nas cidades passou de 31% a 84%, com atuais cerca de 160 milhões de residentes urbanos. Pode-se dizer que foi um dos processos mais intensos de urbanização ocorridos no mundo durante o século XX. Esse deslocamento gigantesco de população está relacionado à histórica concentração da terra rural e ao fracasso da proposta de Reforma Agrária, uma das propostas de Reforma de Base sustentada pelos movimentos sociais e sindicais no período que antecedeu o Regime Militar que teve início em 1964. (MARICATO, 2009)

No Brasil, em virtude da industrialização tardia e pouco planejada, os migrantes acabaram servindo de mão de obra barata. Com baixos salários, essa mão de obra acabou ignorada “pelas políticas públicas e excluída do mercado formal residencial capitalista, e foi obrigada a construir suas próprias moradias (...) para resolver seu problema de assentamento nas cidades.” (MARICATO, 2009). Diferente do que ocorreu na Europa, por exemplo, onde o processo é mais antigo e ocorreu de

forma mais lenta e menos intensa, menos volumosa e acompanhada pela oferta de empregos, moradias, escolas, saneamento básico, etc.

A noção de espoliação urbana, desenvolvida por Lúcio Kowarick também fundamenta essa compreensão, quando este se refere à

inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução da força de trabalho e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta deste. (...) É preciso reafirmar que a espoliação urbana está intimamente ligada à acumulação do capital e ao alto grau de pauperismo dela decorrente. (KOWARICK, 1979)

Em outras palavras, para o autor, a espoliação urbana é a transferência dos custos da reprodução da força de trabalho para os próprios trabalhadores, uma vez que o nível da exploração do trabalho, representado pelos baixos salários, não permite ao trabalhador participar do mercado formal de moradias. Ou seja, o indivíduo é explorado como trabalhador e espoliado como morador da cidade.

Para um estudo mais aprofundado sobre o tema do processo intensivo de crescimento urbano ao longo do século XX há uma vasta literatura na qual os autores desenvolveram uma crítica profunda da ação excludente do estado e do planejamento urbano no processo de urbanização. Como nomes de maior relevância mundial podemos citar Henri Lefebvre ² e Manuel Castells³.

² Realizou estudos referentes ao espaço urbano, escrevendo obras importantes como *O direito à cidade*, em 1969, e *A revolução urbana*, em 1970, nas quais analisa a influência do sistema econômico capitalista no espaço urbano, com base na necessidade do poder industrial de "modelar" a cidade de acordo com os seus interesses, mas sem excluir a influência de outros agentes sociais. Sua contribuição para a geografia foi mais profunda, pois toda a teoria atual desta disciplina se deve à tese de que o espaço é social, ou seja, é socialmente produzido. Sua tríade teórica: vivido - percebido - concebido, possibilitou os estudos de David Harvey e Milton Santos, grandes nomes da geografia contemporânea.

³ Durante a década de 1970, Castells teve um importante papel no desenvolvimento da sociologia urbana Marxista. Enfatizou o papel dos movimentos sociais na transformação conflitiva da paisagem urbana. Sua obra mais importante desse período e relativa ao tema é *A questão urbana*, de 1977.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À HABITAÇÃO

2.1.1 CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Realizando um breve levantamento sobre o tema políticas públicas observamos que existem muitas divergências conceituais sobre o termo, sobretudo no que se refere ao protagonismo no estabelecimento das ações. Em seu artigo intitulado 'Política Pública: discussão de conceitos' Lima (2012) cita Secchi quando este afirma que “qualquer definição de política pública é arbitrária.” Uma vez que na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do termo.

Entretanto, na tentativa de conceituar o termo Políticas Públicas, Leonardo Secchi aponta que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.” (SECCHI, 2010) Muito embora haja uma disparidade de respostas para alguns questionamentos, por exemplo, acerca de quem seriam os chamados ‘atores estatais’ ou se apenas diretrizes de nível estratégico seriam consideradas, em detrimento das diretrizes mais operacionais. Essas questões fatalmente nos levariam a alguns ‘nós conceituais’ que o autor vai nos ajudando a resolver ao apresentar os tipos mais comuns de abordagens para o tema:

Na literatura especializada de estudos de políticas públicas, alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas. A abordagem estatista (state centered policy-making) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em outras palavras, é política pública somente quando emana do poder estatal. A abordagem multicêntrica, contrariamente, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Autores

de abordagem multicêntrica atribuem ao adjetivo 'pública' a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público. A abordagem estatista admite que atores não estatais até têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais. (SECCHI, apud LIMA 2012)

Neste trabalho adotamos a abordagem estatista, muito embora possamos considerar que as políticas públicas “afetam profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade” (THEODOULOU, apud LIMA, 2012) quer sejam analisadas dessa ou daquela forma.

Ainda na visão de Stella Theodolou, destacamos como elementos centrais para a compreensão do termo políticas públicas: 1) a ação do Estado ou ação governamental (derivada da autoridade legítima do Estado e com poder de se impor à sociedade); 2) definição de objetivos que representam um “jogo de interesses” (ou a política em curso); 3) definição de um curso de ação referido aos objetivos das políticas (e não a ações específicas); e 4) importância dos resultados da ação governamental (a substância do que o governo faz) e de seus efeitos sobre a sociedade.

Esta definição proposta por Theodolou possui ampla convergência com a de Maria das Graças Rua, a qual apresentamos a seguir, sobretudo quando ambas afirmam que uma política pública não trata de ações específicas ou pontuais, mas de um curso de ação e das disputas em torno de decisões. De acordo com Rua:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão

política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas. (RUA, s.d., p.1)

Não obstante, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são 'públicas' - e não privadas ou apenas coletivas. E a sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.(RUA, 2009).

A autora Maria das Graças Rua afirma também que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. (RUA, 2009). Estes conflitos se localizam na luta política e na disputa de interesses e ganham formato institucional à medida que as demandas são direcionadas para o espaço público.

As grandes diferenças que envolvem os sujeitos dentro da sociedade moderna são causadoras de conflitos, os quais devem ser resolvidos de forma pacífica por meio de uma administração política efetiva. Nesse ínterim, surge a necessidade de políticas públicas, isto é, o conjunto de decisões políticas e ações estratégicas voltadas para um fim público e, portanto, imperativo (RUA, 2001).

Considerando o que Rua afirma sobre as políticas públicas solucionarem questões de conflito, é importante verificar em que e como ocorre o processo de implementação dessas políticas. Efetivamente, em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal - ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a

implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Rua afirma que esta implementação constitui um “conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada para a consecução de objetivos mediante decisões anteriores” (p. 14). A autora também aponta dez pré-condições ideais para a implementação, a saber:

1. Vinculação entre as decisões e as condições da ação;
2. Uso do recurso diretamente explicitado;
3. Disponibilidade dos recursos na execução;
4. Relação causa (problema) e efeito (solução proposta);
5. Minimização dos fatores intervenientes;
6. Existência de uma só agência implementadora;
7. Compreensão e consenso em torno de objetivo;
8. Tarefas bem designadas;
9. Comunicação e coordenação entre os envolvidos;
10. Atores do comando em consonância com os atores comandados (minimização da autonomia de interesses).

Com base neste conjunto de definições, é possível indagar: em que medida estas condições tem sido efetivadas na aplicação das políticas públicas de habitação no Brasil?

É com esse teor investigativo acerca do conhecimento da efetividade dessas políticas, que trabalhamos aqui com o viés da avaliação. E, como defendido por Klaus Frey, a fase de avaliação de políticas e de correção de ação deve permear todo o processamento das políticas públicas, pois "a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública" (FREY, 2000). Por meio da constante fiscalização e avaliação dos efeitos reais sobre a sociedade, o poder público pode rever as próprias políticas, adequando-as para lograr maior efetividade.

2.2 CENÁRIOS E DEBATES DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Considerando a posição de análise estatista adotada neste trabalho, observamos que a política habitacional no Brasil inicia seu processo de implementação institucional com a criação da Fundação da Casa Popular⁴, primeira política nacional de habitação, criada em 1946, sob o governo Dutra, sendo o primeiro órgão que, em nível nacional, atuava voltado ao atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

No entanto, sua ação acabou revelando-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades. E, durante cerca de vinte anos (1940 - 1960), o Brasil vivencia as idas e vindas dessa política habitacional fragmentária e clientelista, sem resultados efetivos, agravando-se ainda mais o processo de favelização e o surgimento de habitações precárias, distantes e sem acesso aos serviços sociais e de saneamento básicos.

A atuação da FCP orientou-se em toda a sua trajetória (1946 - 1964), por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos. Ao mesmo tempo que se apresentava tutora e paternal, mostrava-se autoritária na administração dos conjuntos, chegando a interferir no comportamento individual e social dos moradores, transformando-se em verdadeiro instrumento de controle social. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 30)

Já durante o regime militar (entre 1964 e 1986), as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, mais precisamente as de habitação e saneamento básico, foram centralizadas partir da criação de um banco de fomento, o Banco Nacional de

⁴ Dados dão conta de que a Fundação da Casa Popular foi extinta em 1964 (SILVA, 1989).

Habitação – BNH, em agosto de 1964. Não avaliamos aqui se esta política foi abrangente a toda a população de forma a conter o déficit habitacional do período. No entanto, pode-se dizer com certeza que foi a primeira grandiosa empreitada nesse sentido. Nas palavras de Marta Arretche:

A criação do BNH representou um importante marco na história da política social de habitação no Brasil. Instituiu-se através do banco, ao longo da segunda metade dos anos 1960, um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros que viabilizaram a produção em larga escala de unidades residenciais para a população de baixa renda. Evidentemente, não se desconhece o fato de que esta produção não foi capaz de fazer frente ao déficit habitacional brasileiro e (muito menos ainda) às carências habitacionais da população pobre deste país. Apenas quero chamar a atenção para o fato de que naquela ocasião constituiu-se no Brasil um conjunto articulado de programas habitacionais regidos por normas, mecanismos financeiros e uma estrutura institucional razoavelmente articulada e coerente, que viabilizou índices de produção habitacional sem precedentes na história do país. (ARRETCHÉ, 2000)

O modelo da política habitacional implementado pelo BNH baseava-se, portanto, em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Essas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais: primeiro, a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional.

O segundo elemento foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos. Terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição de recursos, que funcionou principalmente em nível

regional, a partir de critérios definidos centralmente. E, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependente das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central.

Entretanto, desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, realizado mudanças, objetivando corrigir o percurso de suas ações no que, porém, não foi bem sucedido, e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, acabou extinto.

Em meio às várias críticas feitas ao modelo, a primeira e central quanto à atuação do BNH, foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, o que era o inicialmente o seu objetivo principal e que justificou a sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada, assim como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infra-estrutura e, por último, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.

Na opinião de Bonduki, a política habitacional implementada pelo BNH, em muitos aspectos significou um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos IAP's, por exemplo, na qualidade dos projetos dos conjuntos residenciais.

A recuperação e análise da produção do período anterior ao BNH – reavaliando a influência do movimento moderno – tem, no presente, grande relevância para repensar a relação entre arquitetura, urbanismo e habitação. Isto porque, a partir de 64,

ocorreu um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano. (BONDUKI, 1999)

O autor ainda realça o desrespeito às especificidades históricas, urbanas e culturais de diferentes cidades brasileiras, ficando patente na padronização da produção de casas prontas, com projetos medíocres e cansativos, executados por empreiteiras em locais distantes, com uma gestão centralizada, portanto, sem nenhuma participação popular. Nesse caso, o financiamento para a ser para o produtor e não para o usuário. Rolnik também corrobora essa ideia ao afirmar que

(...) os grandes agentes da política habitacional do país, desde a década de 1960, claramente favorecem os agentes de intermediação financeira (bancos e companhias de crédito), grandes empreiteiras e construtoras, em detrimento ao usuário final, especialmente o de baixa renda, a quem teoricamente toda a estrutura deveria beneficiar. (ROLNIK, 1997)

Posteriormente, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um verdadeiro hiato na política habitacional do País, com a desarticulação progressiva da instância federal – que era a referência até então, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimentos na área.

O BNH foi efetivamente extinto em agosto de 1986 e suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal - CEF, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, cuja competência abrangia as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, que acumula, além das competências do antigo

MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social - MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. A cientista política Marta Arretche aponta as questões da descentralização, a seguir:

No momento em que começou a desenhar-se a desarticulação da política federal de habitação, todos os Estados brasileiros eram dotados de pelo menos uma companhia estadual de habitação, constituída sob a égide do BNH. (...) No entanto, diante do novo cenário para obtenção de recursos federais – desarticulação dos canais tradicionais de intermediação, recursos crescentemente escassos, substituição da burocracia encarregada da gestão dos programas federais e captação de recursos mediada pela barganha federativa -, os governos estaduais adotaram distintas estratégias ou cursos de ação. (ARRETCHÉ, 2000, p. 109)

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização - um dos pontos principais do modelo proposto - ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e, dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional. Arretche coloca a questão analisando especificamente esse fenômeno no Estado do Ceará da seguinte forma:

Para o financiamento de sua política, o Estado do Ceará apoiou-se em fontes próprias de recursos, contando marginalmente com recursos do FGTS. Passou, portanto, a implementar programas com desenho próprio e inteiramente independentes das agências federais.(ARRETCHÉ, 2000, p. 109)

Nesse momento, no Estado do Ceará, a política implementada assentou-se basicamente sobre as fontes orçamentárias estaduais, mantendo, ao longo do

tempo, um programa de larga escala firmado basicamente em recursos próprios e desenho operacional inteiramente independente dos programas federais.

Em março de 1989, o MBES foi extinto e é criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária - SEAC, sob a gestão do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal - CEF passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades de alocação, o que permitiu uma maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixaram de ser apenas executores da política. Entretanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária, ficando os programas na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União.

Na trilha da oscilação política que marcou o período, os governos estaduais e municipais tomaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais, com elevado grau de autofinanciamento e baseadas em modelos alternativos, destacando-se entre eles os programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos. Nas palavras de Arretche:

(...) embora desde o início dos anos 1990 existam evidências de que os governos estaduais tentaram formular programas próprios para a captação de recursos destinados à habitação social e para a instalação de agências e burocracias exclusivamente encarregadas desta atividade, tais esforços não se traduziram em políticas concretas, dada a baixa prioridade deste item na agenda das administrações estaduais. Apenas em 1995 formulou-se uma política, criando-se condições institucionais para a emergência de um Sistema Estadual de Habitação, com fontes financeiras próprias, programas com desenho próprio e órgãos encarregados da execução das políticas. Mas, na verdade, até o início de 1997,

este ainda encontrava-se ainda engatinhando. (ARRETCHE, 2000, p. 111)

Em 1994, o governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos advindos do Orçamento Geral da União - OGU e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras - IPMF. No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, como consequência da política de contenção de gastos e recursos, imposto pelo Plano Real.

Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana – SEPURB, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação.

Embora tenha mostrado, de início, intenções reformadoras, a ação da SEPURB caracterizou-se por uma retração do setor institucional. Verifica-se, então, uma contínua redução dos quadros técnicos e uma perda de capacidade de formulação, que vai se aprofundando ao longo do tempo.

Posteriormente ocorreu a transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU o que, porém, não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda de progressiva de capacidade de intervenção. Dessa forma, as áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal.

Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão

estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da sua capacidade de pagamento. No entanto, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, seja pela restrição dos aportes de recursos do Orçamento Geral da União - OGU, seja pelo impedimento da utilização dos recursos FGTS para esse fim. Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de novas unidades habitacionais puderam ser viabilizados por meio de financiamento do setor privado, como ocorre no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, ou por meio de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito.

Por um lado, ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e implementação de políticas e, por outro, restringiu-se o acesso a recursos. Embora comprimidas pela escassez de recursos, as iniciativas em programas habitacionais por parte de administrações municipais disseminaram-se a partir do final dos anos 1980, e ganharam maior legitimidade na medida em que foram também apoiadas pelas novas políticas de financiamento adotadas por organismos internacionais de fomento.

Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista e descentralizadora promovida pela nova Constituição de 1988, seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 1980, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 1980.

Esse processo ressalta a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. No entanto, a ideologia municipalista que passa a dominar importantes setores intelectuais e políticos, de certa forma, ajudou a desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período.

Na verdade, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma 'descentralização por ausência', sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais potentes para enfrentar o problema.

O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação - COHAB estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional.

2.2.1 CENÁRIOS E DEBATES LOCAIS

No Estado do Ceará, a instituição inicialmente reponsável pela produção habitacional no Estado foi a Companhia de Habitação do Ceará – COHAB-CE, fundada em 1971 para substituir a Companhia de Habitação do Estado do Ceará – CHEC, criada em 1963.

Em 1987 a COHAB-CE amplia seu leque de atuação ao se vincular à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDU, e passou a realizar estudos, pesquisas, planejamento, execução e acompanhamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento comunitário. Deste modo, o novo governo estadual (Tasso Jereissati) apoiou-se na capacidade técnica instalada nesta agência para implementar a nova política habitacional do Estado.

No entanto, nesse período ocorreu uma escassez de recursos oriundos do aporte de empréstimos federais para o Estado do Ceará, pois a COHAB-CE acumulava uma elevada dívida com a CEF. Nesse contexto, o governo estadual optou por sanear as dívidas da COHAB-CE junto à CEF e, paralelamente, implementou um programa habitacional a ser financiado com recursos do Tesouro Estadual. E, com a intenção de baratear os custos, estes programas assentava-se basicamente sobre mutirões e contavam com as prefeituras municipais.

No caso do município de Fortaleza, o programa era implmentado pela própria COHAB-CE, mas no caso dos outros municípios do interior, os recursos eram transferidos às prefeituras ou às próprias comunidades beneficiárias, para que estas adquirissem o material e fizessem a gestão da construção. O que também ocorria era o co-financiamento por parte das prefeituras que contribuíam, em geral, com o terreno e, claro, com a infra-estrutura urbana.

Na gestão de Ciro Gomes (1991-1994) este deu continuidade à ação já implementada na gestão anterior, porém dando nome à dois novos programas que atuavam basicamente da mesma forma, o “Mutirão e Habitar” e o Programa “Moradia”, no interior do Estado. Paralelamente, o governo de Ciro Gomes buscou também inovar ao ampliar o conceito de intervenção habitacional ao construir moradias para uma atuação intersetorial. Nesse sentido, de acordo com as condições urbanas de cada comunidade beneficiada, buscou-se realizar obras de saneamento, recuperação dos equipamentos sociais, etc.

Entretanto, contando essencialmente com os recursos do Tesouro Estadual, podemos afirmar que o desempenho dessa política foi bastante irregular. Em outras palavras, não se pode afirmar que no Estado do Ceará tenha se constituído um Sistema Estadual de Habitação, tendo em vista que não se registra a institucionalização de recursos fiscais que garantissem um fluxo contínuo de oferta. Todavia, o Estado do Ceará apoiou-se na capacidade técnica previamente instalada para desenvolver programas e ações inovadores àquela época na área habitacional.

2.3 MARCOS LEGAIS

No Brasil, as mudanças ocorridas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, redefinindo as competências e a distribuição dos recursos públicos favoreceu a entrada de novos atores, fortalecendo as iniciativas locais municipais e gerando um novo padrão de democratização e inovação na gestão das ações de provisão da moradia popular.

Já durante os anos 1990, foram marcos importantes a realização da conferência Rio 92, a Cúpula da Terra, realizada na cidade do Rio de Janeiro em

1992, onde foi produzida a chamada Agenda 21 que traz para a comunidade internacional o conceito de desenvolvimento sustentável para os assentamentos humanos e, em 1996.

Na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul e mais conhecida como Habitat II, foi produzida a Agenda Habitat⁵, pautada nos princípios da equidade, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, qualidade de vida, fortalecimento da família e da cidadania, parceria e inclusão social dos jovens.

Os municípios brasileiros, ao implementar seus projetos habitacionais em parceria com o Governo Federal, têm na Agenda Habitat, por exemplo, uma referência internacional para orientar sua atuação e definir suas políticas públicas, seus planos e programas de ação. Esta atuação e definições deverão refletir um novo olhar sobre o direito à habitação e aos assentamentos humanos sustentáveis, “onde a articulação das vertentes política, econômica, ambiental, ética e espiritual desempenha um papel de destaque.” (FERNANDES, 2003, p. 25)

Deste modo, acreditamos ser plenamente factível, “possível e desejável se pensar em um novo padrão de políticas de moradia redistributivo, descentralizado, democrático e inovador, dependendo, no entanto, de um esforço conjunto dos três níveis de governo para que se possa enfrentar, efetivamente, as expressivas necessidades habitacionais da população brasileira.” (CARDOSO, 2002, p. 78)

⁵ Um dos princípios estabelecidos na Agenda Habitat está relacionado à participação popular, pelo contínuo diálogo entre todos os setores envolvidos no desenvolvimento urbano (setores público, privado e a comunidade).

2.4 O REPOSICIONAMENTO DO ESTADO

A política habitacional brasileira, após a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas.

Desde o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006)⁶, foi instituída uma nova política nacional de habitação no Brasil que propunha viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.

A partir de 2003, foi observado um processo de construção da política nacional habitacional baseada nos princípios da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas. Durante este período foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, que buscava criar fluxo de recursos para habitação e estruturar os mecanismos de gestão para a implantação de uma política habitacional sólida para o país. Os programas do Governo Federal no âmbito da Habitação de Interesse Social buscaram atender à camada da população de mais baixa renda com proposta de soluções para o problema da carência habitacional⁷.

No ano de 2003, o Governo Federal começa a implementar essas mudanças com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão

⁶ O governo Lula encerrou 2005 com recorde de investimentos em habitação e consolidou a política de redirecionamento dos recursos para famílias de menor renda, iniciado em 2003. Cerca de 70% dos investimentos beneficiaram famílias com renda de até 05 salários mínimos. Os investimentos com recursos federais em 2005 foram de R\$ 9,2 bi. (MERCADANTE, 2006)

⁷ No entanto, no intuito de tentar “zerar” a carência, os recursos disponíveis frequentemente são utilizados para viabilizar a maior quantidade de moradias possíveis de construir e o conceito de habitação aplicado é o de “abrigo”, ou seja, um espaço mínimo para proteção contra intempéries.

responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos, o Ministério, em 2003, articulou a realização das conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios. Nessas conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, teriam como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretendia implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretendia implementar no Ministério.

Através da Secretaria Nacional de Habitação, coube ao Ministério das Cidades a formulação e proposição dos instrumentos para a implementação da

Política Nacional de Habitação, buscando desenvolver os trabalhos de concepção e estruturação da estratégia para o equacionamento do déficit habitacional brasileiro.

E essa Política se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, mas incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade.

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BRASIL, 2004, p.29)

Compõem a Política Nacional de Habitação: O Sistema e o Plano Nacional de Habitação, O Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional. A política fundiária para habitação, articulada à política urbana têm um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação. Nesse sentido, a política fundiária deve estabelecer as bases para a implementação das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito dos municípios, capazes de viabilizar a implementação dos programas habitacionais.

Embora a retomada dos investimentos em habitação e saneamento tenha início em 2003, foi somente com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV ⁸ essa escala ganhou mais expressão tendo em vista a orientação desenvolvimentista.

⁸ Sem esquecermos que em 2008, a crise econômica internacional influenciou nas decisões políticas e fez com que o Governo Federal instituisse o Programa Minha Casa Minha Vida visando alavancar a economia através do setor da construção civil.

O chamado PAC – Habitação priorizou a urbanização de áreas precárias investindo na construção de bairros saneados sem a remoção da maior parte da ocupação já consolidada. Pela primeira vez na história do país as chamadas obras de urbanização de favelas atingem uma importância e escala sem precedentes. Esse programa dialoga com a cidade real, com o chamado ‘passivo urbano’, com a cidade informal repassando recursos para prefeitos recuperarem bairros inteiros, verdadeiros focos de epidemias e insalubridade.⁹

No entanto, o PMCMV não seguiu totalmente essa lógica, pois acabou por dialogar fortemente com o setor empresarial do mercado residencial (incorporadores e construtores), trazendo recursos financeiros inéditos – oriundos do FGTS, do SBPE e dos subsídios orçamentários, mas deixando intocada a base fundiária o PMCMV acaba contribuindo para repetir velhos erros e falha verificados durante o período de atuação do BNH e do SFH. A influência do setor de construção na política habitacional fica evidente na decisão de priorizar a oferta de unidades habitacionais prontas, desconsiderando possíveis efeitos que o aporte de vultosos recursos poderia trazer para a valorização especulativa da terra urbana. De acordo com a socióloga Linda Gondim, esse possível impacto do PMCMV significaria um desvirtuamento dos objetivos do Programa, na medida em que uma parte dos subsídios seria transferida para o setor imobiliário (BONDUKI, 2010 apud GONDIM, 2013).

⁹ Sobre o assunto ver a entrevista com a Secretária Nacional de Habitação do período, Inês Magalhães: “Vamos combater o passivo urbano” em <<http://www.gvces.com.br/index.php?r=noticias/view&id=248937>>.

CAPÍTULO 3

3. A QUESTÃO HABITACIONAL E A CIDADANIA

3.1 O DIREITO À MORADIA COMO CONDIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

O Direito à moradia foi citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembléia Geral da ONU, tendo o Brasil como um dos seus signatários. A declaração estabelece que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (art. 25, §1o).

Posteriormente, a Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, em 1976, criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) que consolidou a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, principalmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

A Agenda 21, adotada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, já citada anteriormente neste trabalho, também destaca a importância da moradia adequada para o bem-estar das pessoas em seu capítulo 7.

Em Habitat II, o direito à moradia foi reafirmado como um direito humano, sendo obrigação dos Estados garantirem esse direito por meio da promoção de políticas públicas e habitacionais destinadas a este fim. Contribuindo para o debate, o autor Nelson Saule Junior nos diz que:

O direito à moradia, como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado, através da execução de políticas públicas, no caso em especial da promoção da política urbana e habitacional. (In: FERNANDES, 2000, p. 107).

Observamos, no entanto, que já durante o processo constituinte, no final dos anos 1980 as questões urbanas estavam presentes na pauta dos movimentos sociais e profissionais. Em 1988, a Constituição Federal, como resultado das negociações entre os diversos interesses presentes no processo, definiu que a política de desenvolvimento urbano (...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Carta Magna de 1988 inovou ao tratar de normas urbanísticas, sobretudo porque a função social da propriedade foi considerada princípio norteador do direito urbanístico. Dessa forma, a Constituição Brasileira já antecipava o que foi tratado em Habitat II, e, além disso, o direito à moradia em face dos tratados internacionais é um direito integrante da ordem jurídica brasileira. O artigo 5º no seu parágrafo 2º da Constituição nos diz o seguinte:

Os direitos e garantias expressos nessa Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil faça parte.

O direito à moradia também é reconhecido como um direito humano em vários outros tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário. No entanto,

apesar de um grande número de declarações e tratados internacionais reconhecerem-no como um direito humano, no aspecto político e social foi extremamente importante a reafirmação deste direito e das obrigações do Estado. Impõe-se como obrigação do Estado brasileiro facilitar a existência de uma política habitacional, com vistas a evitar a exclusão e medidas discriminatórias de impedimento do acesso ao direito à moradia para uma grande parcela da população. (In: FERNANDES, 2000)

Quanto à responsabilidade do Estado em prover o direito à moradia, a Agenda Habitat em seu capítulo IV, referindo-se às estratégias para atingir a meta adequada de habitação para todos, no parágrafo 44 nos diz o seguinte:

Todos os Governos sem exceção tem a responsabilidade no setor de habitação, como por exemplo, através da criação de ministérios de moradia ou agências, através da alocação de fundos para o setor de moradia e por suas políticas, programas e projetos. (FERNANDES, 2003)

Antes, no seu capítulo III, quando trata dos compromissos sobre “Adequada Habitação para Todos” (item A), no seu parágrafo 39, o direito à moradia foi reconhecido da seguinte forma:

Nós reafirmamos nosso compromisso para a plena e progressiva realização do direito à moradia, provido por instrumentos internacionais. Nesse contexto, nós reconhecemos a obrigação dos Governos de capacitar as pessoas para obter habitação e proteger e melhorar as moradias e vizinhanças. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho numa base sustentável e equitativa, pelo qual todos terão adequada habitação sadia, segura, protegida, acessível, e disponível e que inclui serviços básicos e o gozo da liberdade frente a discriminações de moradia e segurança jurídica de posse. Nós devemos implementar e promover este objetivo de maneira plenamente consistente com as normas dos direitos humanos. (FERNANDES, 2003)

Muito embora os documentos afirmem e reafirmem o direito à moradia, analisando dados recentes (Censo 2010), podemos concluir que o atual déficit

habitacional brasileiro ainda é altíssimo, estando quase a totalidade concentrada na população com faixa de renda de até 0 a 3 salários mínimos. No Ceará essa realidade não é diferente (déficit relativo de 9,5%).

Conforme o Censo Demográfico de 2010, o déficit habitacional do Brasil alcançou, nesse ano, o patamar de 5,8 milhões de unidades, o que representou 10,1% do total de domicílios no país. Se fizermos uma análise do ponto de vista socioeconômico veremos que, do total desse déficit habitacional brasileiro, 72% são de famílias com renda de até 0 a 3 salários mínimos (o que representava o valor de R\$ 1.530, na ocasião). (BRASIL, 2011)

O conceito de déficit habitacional relaciona-se em parte com a necessidade da construção de novos domicílios, no intuito de solucionar problemas específicos de carência habitacional decorrentes do estoque insuficiente de habitações disponíveis para moradia, em certo momento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

O que não se traduz, porém, somente na existência de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e a construção de novas moradias, ou também não se pode apenas atribuir às migrações, relegando as explicações do problema exclusivamente aos fenômenos demográficos. Outrossim, é importante refletir que “se existe um déficit habitacional é porque grande parte da população brasileira está excluída do mercado da produção de moradias.” (RIBEIRO e PECHMAN, 1983)

No livro *O que é Questão da Moradia* os autores Luiz C. de Queiroz Ribeiro e Robert M. Pechman, abordando a questão na década de 1980 apresentavam duas explicações para a carência da moradia às classes menos favorecidas. Segundo os

autores: “São duas as razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, quem impõem um elevado preço ao direito de habitar a cidade”. (RIBEIRO e PECHMAN, 1983. p. 09)

O fato é que ainda hoje, após mais de 30 anos, o déficit habitacional de moradias para populações de baixa renda ainda é altíssimo e a habitação no Brasil ainda persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros e muitos que conseguem ter acesso a ela o fazem em condições de enorme precariedade. Segundo a publicação da Secretaria Nacional de Habitação do ministério das Cidades e do Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, o documento ‘Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010’: “Mais de 70% dos domicílios urbanos da Região Nordeste afetados pelo déficit habitacional têm rendimentos de até três salários mínimos (incluindo nesse montante os domicílios sem rendimento), o maior percentual do país.” (Fundação João Pinheiro, 2013).

Ademais, os espaços urbanizados, providos de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornaram-se ao longo do tempo cada vez mais caros, levando aqueles que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários, perigosos e a ocupações irregulares. Conforme SANTOS (1987), “para muitos, a rede urbana é uma realidade onírica, pertence ao domínio do sonho insatisfeito... Por isso são cidadãos diminuídos, incompletos.”

Milton Santos, na sua obra intitulada “O espaço do cidadão” fala que há desigualdades que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais. Dessa forma, só teremos uma democracia real quando considerarmos todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam.

Também SANTOS (1987) na esteira do que escreveu Henri Lefebvre, trata do “direito à cidade”, esclarecendo que este é um inalienável direito a uma vida decente para todos, não importando onde estejam, pois mais que um direito à cidade o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna.

E, além dos serviços considerados essenciais, importa saber que mesmo quando o cidadão conquista a tão sonhada moradia, realizando o tão propalado e almejado “sonho da casa própria” há evidências que a maioria dos empreendimentos habitacionais despreza as necessidades espaciais humanas, provocando uma sobreposição exagerada dos espaços para as diversas atividades que nela se desenrolam.

Em geral, os espaços construídos com foco na erradicação do déficit habitacional, espelham praticamente os mesmos espaços antes habitados, quando não são menores. Há também, nos projetos, total desatenção para o aspecto da individualidade dos futuros usuários quando se impõe um mesmo tipo de planta, sob a alegação de aumento dos custos da construção, caso contrário. Na verdade, o seu novo “abrigo” o protege de condições adversas, porém está longe de alcançar os desempenhos aceitáveis de uma habitação.

Utilizando os conceitos de desempenho de uma habitação citados por LEITE (2006), entendemos que é imprescindível que esta apresente a função de abrigo que está ligada ao desempenho técnico e ao desempenho ambiental, relacionando-se ao grau de eficácia da estrutura física da habitação. No entanto, além disso, também há uma variável subjetiva relacionada à aparência física do local que representa o desempenho simbólico.

Quando se observa a questão da eficiência do ambiente construído sob o aspecto da alocação de recursos, encontramos aí o desempenho econômico. O desempenho social compreende o grau de facilidade das pessoas se relacionarem, ou seja, a interação social existente entre os indivíduos, de forma micro, internamente e macro, com sua vizinhança. O ambiente também deve apresentar capacidade espacial, flexibilidade dos espaços que interfiram de forma favorável nas atividades desenvolvidas, apresentando assim um bom desempenho funcional.

Ao observarmos todos estes aspectos, sejam de nível técnico ou simbólico das moradias, questionamos se apenas a concessão de um espaço habitável do ponto de vista do conceito de “abrigo” é suficiente para o alcance da cidadania plena, ou se, conforme o geógrafo Milton Santos, conseguimos no máximo uma “cidadania mutilada” (In: LERNER, 1996/1997). E embora no Brasil atualmente tenhamos leis definidas e políticas públicas habitacionais, novamente referindo-se à cidadania Milton Santos afirma que:

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição por que a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve sempre estar vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania. (SANTOS, 1987. p. 80)

Milton Santos também nos diz que “o direito de morar é confundido em boa parte da literatura especializada com o direito a ser proprietário de uma casa.” Afirma também que esse direito é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e mais frequentemente destinado a confundir espíritos, afastando cada vez mais para longe uma proposta correta que remedeie a questão. (SANTOS, 1987)

Ao avaliarmos outros conceitos de cidadania, observamos que para o educador brasileiro Demerval Saviani ser cidadão significa ser sujeito de direitos e deveres. Segundo SAVIANI (2000), “cidadão é, pois, aquele que está capacitado a participar da vida na cidade e, extensivamente, da vida da sociedade.” Já para o cientista político Norberto Bobbio, “O direito do cidadão é uma conversão universal, em direito positivo, dos direitos do ser humano.” Quando trata da questão do direito, Bobbio refere que:

no estado despótico, o indivíduo só tem deveres, e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado de cidadãos. (BOBBIO, 1992)

Portanto, de acordo com Bobbio, para ser cidadão o homem necessita ter seus direitos preservados. E em seu sentido amplo, para o autor, cidadania constitui o fundamento da primordial finalidade do Estado democrático de direito, que é possibilitar aos indivíduos habitantes de um país seu pleno desenvolvimento pelo alcance de uma igual dignidade social e econômica. Isto inclui todos os direitos sociais, tais como segurança, trabalho, assistência judiciária, educação, saúde e habitação.

Outras visões sobre o termo cidadania também entendem-na como uma relação do cidadão com o Estado, especialmente no tocante aos direitos e obrigações. (VIEIRA, 2001 apud OLIVEIRA, 2003). Muito embora, em alguns momentos da história brasileira essa relação tenha sofrido uma tensão, de modo que o Estado exercesse uma ação de controle excessivo sobre o cidadão e este por sua vez assumisse uma posição de passividade aceitando a cidadania como uma concessão do Estado. (OLIVEIRA, 2003).

Uma outra posição assumida por alguns autores reconhecem o cidadão como sujeito e não objeto da política. Como sujeitos, estes possuem atuação efetiva nos processos políticos, uma vez que acreditam nos direitos como resultado da luta social e não dádivas do Estado. Essa posição é assumida por Evelina Dagnino que descreve a chamada cidadania ativa, na qual o cidadão teria direito a ter direitos:

Dagnino considera que a nova cidadania trabalha com uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e de sua prática concreta. (DAGNINO, 1994 apud OLIVEIRA, 2003).

A explicitação da dimensão política do processo de urbanização levou ao reconhecimento inquestionável de que cidade e cidadania são um mesmo tema, com o que a discussão sobre o planejamento urbano – seus princípios, metodologias, estratégias e instrumentos – não pode mais ser dissociada da discussão sobre as condições político-institucionais-legais de gestão das cidades. (In: FERNANDES, 2000. p.36)

Seguindo essa concepção, concluímos que cidadãos ativos são sujeitos sociais, têm consciência de suas conquistas e lutam pelos seus direitos, como o direito à moradia. No próximo capítulo vamos tratar da participação dos movimentos sociais no cenário nacional, agindo para dar visibilidade à questão da moradia como um direito que leva o indivíduo no caminho da conquista da cidadania.

3.2 AS LUTAS E O ENVOLVIMENTO DOS MOVIMENTOS POPULARES

No contexto de reformulação do pensar e do fazer habitação de interesse social, a mobilização e a luta dos movimentos sociais urbanos, pressionados por

suas bases, teve como retorno, programas e investimentos na área habitacional. Assim, os movimentos sociais de luta pela moradia ganharam novos horizontes e encontraram respostas à algumas de suas demandas com a criação de diversos programas federais destinados à habitação de interesse social. Muito embora não ousamos afirmar, em momento algum, que os problemas foram totalmente sanados.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM¹⁰, por exemplo, através de manifestações, pressões e reivindicações tem manifestado força e presença no cenário nacional, dando visibilidade à questão da moradia como a consolidação do direito à cidadania plena.

Com a retomada do processo democrático, a partir da década de 1980, a presença dos movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana, atuando no desenvolvimento de propostas e de reivindicações junto ao poder público, em ações diretas de ocupação de imóveis, na resistência a despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais. Hoje, falar de programas ou políticas de habitação eficientes requer, necessariamente, apresentar propostas nas quais a população seja sujeito e tenha papel decisivo na sua definição e implantação. Talvez seja esta a grande conquista desses movimentos, nascidos a partir da base e de necessidades concretas, no bojo do ressurgimento dos movimentos populares no período final da Ditadura. (O ESTATUTO DA CIDADE, 2010)

Ainda em 1963 foi formulada uma proposta de Reforma Urbana, em consonância com outras propostas de reformas como a agrária, a da educação, da saúde, política e administrativa – que ocupavam as forças vivas e organizadas da sociedade brasileira. A América Latina passava por uma conjuntura especial e

¹⁰ O MNLM foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 1980. O MNLM tem a proposta de buscar acabar com o déficit habitacional, através do estímulo à organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, desenvolvidos por sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à cidade. O debate da reforma urbana compreende não apenas a questão da casa, mas todo o seu contexto: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, relações humanas, etc. O movimento está organizado em 14 estados (Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba, Rio Grande do Sul) e no Distrito Federal.

buscava sua emancipação política para fugir ao poder do império. Sabemos pelo que aconteceu em 1964 qual foi o desfecho histórico e o que aconteceu com as forças que se encontravam em disputa por diferentes modelos de sociedade.

Durante a luta contra a ditadura militar, pela retomada de um Estado de Direito, a proposta da Reforma Urbana foi resgatada mantendo em seu núcleo central a questão fundiária urbana. O movimento social urbano que foi organizado em torno da proposta de Reforma Urbana reuniu uma gama importante de lideranças composta por uma diversidade expressiva de agentes políticas. Lideranças sociais, sindicais, profissionais (arquitetos, engenheiros, sanitaristas, advogados, assistentes sociais, etc) além de pesquisadores, acadêmicos, parlamentares, ONG's, até prefeitos ou integrantes do Executivo.

Entendemos aqui por movimentos sociais urbanos o conceito apresentado por Braga e Barreira que os entende como os processos de organização e contestação efetivados por moradores que agregam um conjunto amplo de lutas sociais, cujo objetivo básico é a posse mediata e imediata de bens de consumo individual e coletivo, compatíveis com a inserção no 'habitat' urbano e com padrões culturais e coletivos de reprodução da força de trabalho. (In: BRAGA e BARREIRA, Orgs., 1991, p. 33)

CAPÍTULO 4

4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – CONCEITO E HISTÓRICO

4.1 O PROGRAMA HIS – HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Até 2005, o carro-chefe dos programas habitacionais do Ministério das Cidades era o Programa Morar Melhor. A fonte de recursos desse Programa era exclusivamente o Orçamento Geral da União - OGU e a forma de acesso, também única, se dava apenas por meio de emendas parlamentares.

Essa situação, por si só, já criava uma dependência do poder público municipal ou estadual aos parlamentares proponentes das emendas no Congresso, em seu viés político-partidário e interesses não declarados quanto à decisão de qual município seria contemplado com os recursos e, neste, quem seriam as famílias beneficiadas com os projetos propostos.

A partir de 2005, o Ministério das Cidades, visando a descentralização de recursos provenientes do OGU, cria o Programa de Habitação de Interesse Social que inclui em seu bojo o antigo Programa Morar Melhor e os demais programas de apoio à produção habitacional para famílias de baixa renda. Esse Programa abriu a possibilidade para os municípios, estados e também cooperativas e associações populares acessem diretamente recursos federais para desenvolver ações de promoção do desenvolvimento urbano, principalmente a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda.

Assim, segundo o Manual para apresentação de propostas do FNHIS de 2006, do Ministério das Cidades, o programa que substitui o Morar Melhor é apenas

uma das ações de um Programa mais abrangente que envolve outras fontes de recursos e outros agentes, nas seguintes ações:

- Financiamento ao Poder Público para construção de habitações para famílias de baixa renda – PRO-MORADIA (Recursos do FGTS);
- Financiamento a pessoas jurídicas para o atendimento habitacional de famílias com renda até 05 salários mínimos – APOIO A PRODUÇÃO (Recursos do FGTS);
- Financiamento a pessoas físicas com renda até 05 salários mínimos para atendimento habitacional – CARTA DE CRÉDITO (Recursos do FGTS);
- Financiamento habitacional para cooperativas e associações populares – CRÉDITO SOLIDÁRIO (Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS);
- Financiamento a pessoas físicas com renda até 05 salários mínimos para aquisição de imóveis usados – CARTA DE CRÉDITO (Recursos do FGTS);
- Habitação de Interesse Social – PHIS (Recursos do Orçamento Geral da União - OGU);
- Programa de Arrendamento Residencial PAR (Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR). (PROGRAMA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – Manual para apresentação de propostas, 2006, p. 04)

Ficou denominado “Programa HIS” a ação de apoio ao poder público para construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, desenvolvida com recursos do OGU, como unidade orçamentária do FNHIS. O objetivo principal desse programa é o de oferecer moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar de até 03 salários mínimos, em localidades urbanas e rurais. Tem como propósito reduzir as desigualdades sociais e contribuir para a ocupação urbana planejada.

O programa prevê o atendimento à população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental, priorizando as famílias de mais baixa renda, a mulher responsável pelo domicílio, as comunidades quilombolas e etnias negra e índia.

Outras diretrizes importantes são promover o ordenamento territorial das cidades, fixar o homem no campo, nos casos de intervenções em áreas rurais e promover a melhoria da qualidade de vida de famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços a produção de trabalho social.

4.2 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, uma história

O primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, foi sancionado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 16 de junho de 2005, depois de 13 anos de expectativas dos movimentos sociais de moradia.

A proposta do projeto de Lei, subscrito com mais de 1 milhão de assinaturas, foi apresentada ao Congresso Nacional em 19 de novembro de 1991, tendo sido aprovada por unanimidade em todas as Comissões da Câmara dos Deputados entre os anos de 1997 e 2001.

O Sistema institui o acesso a terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e promove articulação e o acompanhamento para atuação das instituições e órgãos do setor habitacional. O Fundo tem como objetivo somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo, e direcioná-los para o atendimento às famílias de baixa renda. Os recursos do Fundo podem ser destinados para a compra, melhoria e reforma da casa própria; aquisição de material de construção, recuperação de imóveis em áreas encortiçadas, urbanização, equipamentos comunitários e regularização fundiária, entre outros.

Os municípios que pretendem receber os recursos do Fundo devem cumprir alguns requisitos e um deles é a criação de Fundo e Conselho com a apresentação de um plano de habitação municipal de interesse social. A União também tem a obrigação de elaborar um plano de habitação nacional, de forma a compatibilizar e integrar as políticas nacional, estaduais e municipais, possibilitando a liberação dos recursos.

Os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social vêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

O Fundo Nacional é gerido por um Conselho Gestor com caráter deliberativo e é composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS é exercida pelo Ministério das Cidades e o Poder Executivo faz a regulamentação sobre a composição deste Conselho, definindo os membros que irão compô-lo entre os membros do Conselho das Cidades. O Ministério das Cidades, nesse caso, proporciona ao Conselho Gestor os meios necessários para o exercício de suas competências.

A aplicação dos recursos em áreas urbanas e a necessidade de estarem adequados aos planos diretores municipais são questões fundamentais dispostas no texto da Lei de criação do FNHIS. Essa compatibilidade de políticas é muito bem exposta no projeto de lei. Segundo o projeto de lei, o Fundo Nacional de Habitação

de Interesse Social pode ser aplicado de forma descentralizada pelo Distrito Federal, União, estados e municípios. A lei também abre a possibilidade de criação de Fundos, Conselhos e planos em caráter regional.

O artigo 13 expõe que os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, podem ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes. Esta é uma contraparte do Fundo estadual e municipal, mas também poderá ser a fundo perdido, subsidiando famílias que tem uma renda de 0 a 3 salários mínimos, que é justamente a parte da população que não tem créditos e recursos.

Segundo o artigo 14 da lei, ao Ministério das Cidades compete elaborar um Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, estabelecer as diretrizes, prioridades e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e Programas de Habitação de Interesse Social. Diante disso é possível identificar na lei instrumentos de gestão democrática, como os Conselhos estaduais, definindo a esfera de participação direta da população.

O papel da Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, é atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS e definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. Os Conselhos estaduais, municipais e federal devem possuir atribuições relativas às questões urbanas e habitacionais.

Segundo a Lei, os estados que aderem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social devem atuar como articuladores das ações do setor habitacional

no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

O grande problema da lei é não definir o percentual a ser dirigido ao Fundo. Este deve ser o próximo passo, pois o Fundo está programado para destinar garantias fundamentais, como o direito à habitação para a população de baixa renda. Não definir esse percentual é o mesmo que não aplicar a lei. Direcionar recursos para o fundo é um passo fundamental.

Seguindo as normas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixam critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais. “É importante ressaltar que a definição do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social pelo Ministério das Cidades é imprescindível para que haja políticas estaduais e municipais integradas”.

O município que quiser participar e desenvolver um projeto habitacional pode recorrer diretamente ao FNHIS, sem precisar passar pelos Conselhos Estaduais. “Os Conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal deverão promover a publicidade dos critérios de acesso aos programas, de forma a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS”.
Fonte: POLIS (Instituto de Estudos Formação e assessoria em Políticas Sociais) – <http://www.polis.org.br/>)

CAPÍTULO 5

5. AVALIAÇÃO NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

5.1 A AVALIAÇÃO EM FOCO

A Agenda Habitat, em seu capítulo IV – Plano Global de Ação: Estratégias para a implementação, no tocante às políticas de habitação, preconiza que “a formulação, a avaliação e a revisão periódicas (...), de políticas de habitação que viabilizem o desenvolvimento de sistemas eficientes e eficazes de oferta habitacional, são a pedra fundamental para a provisão de abrigo adequado para todos.” E, ainda neste mesmo capítulo, ao definir as ações do Plano Global, inclui:

Avaliar periodicamente (...) e revisar políticas e sistemas para o financiamento da habitação, levando em consideração o seu impacto no meio ambiente, no desenvolvimento econômico e bem-estar social, e sobretudo, seus diferentes efeitos nos grupos vulneráveis ou desfavorecidos. (FERNANDES, 2003)

A convergência de interesses, aliás, é o amálgama das dimensões históricas, econômicas e políticas que permeiam a concepção e implementação das políticas públicas. É com esse enfoque avaliativo que analisaremos um dos programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela Caixa Econômica, cujos resultados apresentaremos mais adiante, no Capítulo 6.

5.1.1 Diretrizes Gerais para o Programa

O Programa prevê o atendimento à população residente em áreas sujeitas à fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental, priorizando as famílias de mais baixa renda, a mulher responsável pelo domicílio, as comunidades quilombolas e etnias negra e índia. Outras diretrizes importantes são promover o ordenamento territorial das cidades, fixar o homem no campo, nos casos de intervenções em

áreas rurais e promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços a execução do trabalho social.

No caso de operações com estados, municípios e Distrito Federal, na forma prevista na Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005, cabe ao ente federativo elaborar plano habitacional de interesse social, criar fundo voltado a propiciar apoio institucional e financeiro ao exercício da política local de habitação e desenvolvimento urbano, bem como criar conselho gestor do fundo local com caráter deliberativo e participativo, por intermédio da lei específica, sendo recomendável a utilização de conselho ou fundo já existente, com objetivo semelhante.

5.1.2 Diretrizes Específicas para Elaboração de Projetos

Dentre as diretrizes voltadas à elaboração dos projetos, destacam-se a busca da plena funcionalidade das obras e serviços propostos que deverão reverter-se, ao seu final, em benefícios imediatos à população, o atendimento às normas de preservação ambiental, eliminando ou minimizando os impactos ambientais negativos na área objeto de intervenção e seu respectivo entorno e adoção, preferencialmente dos sistemas de mutirão e autoconstrução, quando cabível, bem como soluções técnicas que objetivam ganhos de eficiência e redução de custos do empreendimento.

Nos projetos que envolvam a construção de unidades habitacionais serão observados os seguintes aspectos que envolvam segurança, salubridade e qualidade da edificação; - Previsão, quando possível, de ampliação da unidade habitacional e método construtivo que permita a execução desta ampliação com facilidade, e uso de parte da unidade para fins comerciais, observada a legislação

municipal; - Compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área, e – Adoção de soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas e urbanísticas, visando garantir a acessibilidade do idoso e/ou deficiente.

5.1.3 Trabalho Social

Deverá ser previsto na proposta, valor correspondente ao custo do trabalho de mobilização, assistência e participação dos beneficiários do projeto, a ser realizado obrigatoriamente em todos os projetos. Os Agentes Executores deverão estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados aos programas, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos. Os Agentes Executores deverão, ainda, realizar acompanhamento e avaliação dos resultados da intervenção após conclusão das obras e serviços.

5.1.4 Diretrizes para a Seleção de Beneficiários

O processo de seleção dos beneficiários é responsabilidade dos Agentes Executores e deverá obedecer, no mínimo, aos seguintes critérios de atendimento: a) idosos (Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003) ou portadores de necessidades especiais (Decreto nº 5.296, de 02 de Dezembro de 2004); b) famílias com menor renda per capita; c) famílias com maior número de dependentes; d) mulheres responsáveis pelo domicílio. A juízo dos Agentes Executores, poderão ser incorporados outros critérios de prioridade, desde que busquem retratar a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos beneficiários.

O Ministério das Cidades disponibiliza os dados referentes à organização territorial dos municípios, censo demográfico, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, índice de mortalidade infantil, déficit habitacional, inadequação de domicílios e domicílios em setores subnormais. No entanto, que se verifica, na prática, é que os Agentes Executores ainda não incorporaram a cultura de lançar mão desses dados para qualificar a proposição de projetos no âmbito dos Programas de HIS. Nem partem de um diagnóstico que verifique a demanda e as necessidades do público-alvo, verificando durante a execução se os objetivos estão sendo alcançados e ao final avaliando seus impactos e resultados.

5.2 AS DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO

A realidade social é sempre complexa e depende de vários fatores, portanto, para se conseguir avaliar a implementação de projetos sociais, é necessário que se estabeleçam parâmetros que permitam perceber a diferença que há entre realidade anterior e posterior à sua execução. Além de observar se os resultados previstos estão sendo atingidos e se os objetivos estão sendo alcançados.

Para tanto, faz-se necessário o estabelecimento de indicadores adequados que possibilitem a verificação dos resultados quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade. Considerando ser um indicador um instrumento de medição usado para indicar mudanças na realidade social que nos interessa. (ARMANI, 2004)

Como disciplina científica na área social, a avaliação deu seus primeiros passos no início do século XX, no âmbito das políticas públicas de saúde e educação, voltada, inicialmente, para os aspectos quantitativos de mensuração de metas e resultados produzidos, com alta valorização dos métodos estatísticos.

Contrapondo-se a esta visão tradicional, surge, pelas próprias características do tecido social, a necessidade de se imprimir, na avaliação de políticas, programas e projetos sociais, uma visão mais fenomenológica, em que se verifique não apenas o produto, mas também os processos que dão direção e dinâmica às ações – a chamada avaliação qualitativa.

Para este trabalho, o que se buscou foi a possibilidade de conciliação entre esses dois aspectos de avaliação, levantando-se dados quantitativos e qualitativos que pudessem revelar a efetividade dos programas em análise do ponto de vista dos beneficiários finais.

A avaliação dos programas sociais, notadamente na área da habitação de interesse social, é um desafio para os agentes envolvidos, dada a importância de se compreender o conjunto dos aspectos referentes à tomada de decisão, à execução e aos seus resultados e impactos nos níveis de governo, instituições parceiras e população beneficiada. Como sinalizaram MALARD, CONTI, SOUZA E CAMPOMORI, “produzir unidades e assentamentos habitacionais populares de baixo custo e de boa qualidade é um problema sobre o qual muitos pesquisadores têm se debruçado desde os anos 1960.” (WERNA, *et alli*, 2002)

A avaliação é inerente a qualquer processo de planejamento, mas se reveste de importância estratégica no acompanhamento de programas sociais com o fim de realimentar opções e decisões políticas programadas em todas as etapas “desde a decisão sobre a realização de um determinado projeto social até sua implementação, execução e resultados.” (CARVALHO, 2001)

Além desse caráter estratégico, a avaliação, no contexto das políticas públicas, revela-se um imperativo ético em função da crescente reivindicação da

sociedade por uma relação de transparência e de participação nas decisões e ações voltadas à solução dos problemas sociais. Tal fato vem favorecendo o aprimoramento dessas ações e revelando novas possibilidades na relação entre financiadores, parceiros, público-alvo e a sociedade em geral, no que concerne aos propósitos, processos e resultados dos programas implementados.

Segundo Carvalho e Paz, reforça-se , hoje, a exigência da avaliação de ações públicas como dever ético, já que estão em questão, “escassos recursos e enormes volumes populacionais, exigindo a maior probidade no gasto e maior distributividade nos ganhos sociais e econômicos” (CARVALHO E PAZ, 2004)

A esta altura, faz-se necessário ponderar que a avaliação não poderia prescindir de ser participativa, envolvendo todos os atores (instituições e sujeitos) em todas as suas dimensões. No entanto, diante da complexidade desta tarefa, o que totalmente se verifica é a proposição de avaliações a partir de um recorte seja institucional, situacional ou temporal.

A dimensão institucional reveste-se de importância, na medida em que permite às instituições (responsáveis pelas decisões políticas, pelo financiamento, pela execução ou pela organização do Programa) em repensar sobre a coerência e relevância social de sua missão institucional; sua inserção na comunidade, sua competência organizacional e gerencial; a atualidade de seus propósitos e métodos de ação; sua flexibilidade para responder a antigas e novas demandas sociais; seus valores e cultura institucional; sua capacidade de estabelecer parcerias na realização de ações sociais de maior alcance; sua visibilidade e legitimidade social; reconhecimento e peso na esfera pública. (CARVALHO, 2001)

Na avaliação situacional insere-se a avaliação do diagnóstico, por exemplo, onde o objetivo principal é conhecer dada realidade para fundamentar a tomada de decisão sobre o propósito das ações, projetos, programas ou políticas. Outras possibilidades dessa dimensão são as avaliações parciais realizadas durante a execução de determinado projeto ou programa onde se verifica a eficácia das ações realizadas e, ainda, a avaliação de aspectos qualitativos e quantitativos específicos referentes aos impactos e resultados alcançados.

Já na dimensão temporal o enfoque recai sobre as interfaces entre as diversas fases da execução das ações, envolvendo a etapa *ex-ante* a qual antecipa-se a própria ação verificando sua viabilidade em determinado contexto (avaliação de diagnóstico e da proposta), a etapa do processo, onde se dá o monitoramento avaliativo das ações durante a execução buscando pactuar consensos e corrigir distorções e, por fim, a etapa *pós-facto*, onde a ênfase recai sobre os impactos e resultados imediatos e mediatos.

Diante desse cenário multidimensional, para além de se tentar construir um conceito de avaliação, cabe ao pesquisador social refletir sobre as características básicas da avaliação de programas e projetos sociais, como bem expressa Carvalho:

- É um projeto contínuo e permanente, que abarca o projeto na sua concepção, implementação e resultados;
- É um processo que embasa a tomada de decisão política quanto aos propósitos, processos de ação e alocação de recursos;
- É um processo de aprendizado social, ou seja, deve permitir aos envolvidos no projeto a apropriação reflexiva da ação;
- É um exercício de controle social – torna a organização e seus serviços, ou resultados, transparentes e abertos a uma construção coletiva, qualificando as reivindicações e as opiniões dos usuários e da comunidade. É, assim, um serviço efetivamente público.

Alguns conceitos, no entanto, necessitam, desde já serem esclarecidos para a melhor compreensão do estudo de caso realizado e descrito no próximo capítulo. A primeira questão que se coloca como necessária de esclarecimento é a própria ideia de habitação de interesse social e seus possíveis vieses, bem como sua relação com a noção de habitação adequada.

Em pesquisa do Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, publicada pela Coleção Habitare sob o título de *Habitação e Meio Ambiente*, é feita uma análise das diversas definições legais que vêm sendo dadas à habitação de interesse social, as quais contemplam:

- Tipologia do empreendimento – A primeira vertente relevante considera que habitações de interesse social devem estar inseridas em conjuntos habitacionais(...);
- Área construída – A segunda vertente de conceitos associa primordialmente o caráter de interesse social à área construída da unidade habitacional – até 60m²(...);
- Unidade habitacional isolada – Uma terceira vertente estende à unidade habitacional isolada a possibilidade de enquadramento no âmbito aqui estudado, desde que a unidade em questão seja construída segundo planta fornecida pelo poder público(...);
- Situação anterior de moradia – Uma quarta vertente nos conceitos citados toca a questão da situação anterior à moradia do interessado ou eventual usuário de um empreendimento de interesse social, privilegiando apenas os que moram em situação precária(...);
- Renda familiar – uma quinta vertente de conceitos diz respeito à renda familiar(...);
- Agentes promotores – Na sexta vertente de conceitos, caracterizam-se agentes promotores autorizados a conduzir programas habitacionais de interesse social, seja isoladamente, seja por meio de convênios envolvendo a esfera pública e a esfera privada ou não governamental(...).

Segundo estudos da Fundação João Pinheiro (1995), o conceito de necessidades habitacionais inclui o déficit habitacional, a demanda demográfica, bem como a inadequação – “necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentam certo tipo de carência”.(CARDOSO E RIBEIRO, 2006). A questão

da inadequação tem sido amplamente discutida, por ser de difícil simplificação em suas múltiplas possibilidades e, até mesmo, por sua relevância para a sustentabilidade dos empreendimentos.

De acordo com a legislação internacional sobre direitos humanos, uma moradia adequada deve contemplar o seguinte: segurança da posse e essa segurança deve proteger frente aos despejos forçados realizados de forma arbitrária; Disponibilidade de serviços, materiais e infra-estrutura. Uma moradia adequada requer acesso aos serviços básicos; Custos, o princípio da acessibilidade à moradia determina que a quantia em dinheiro que uma família paga por uma moradia não deve comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; Habitabilidade, para que uma moradia seja considerada adequada, esta deve ser habitável, deve ter espaço adequado e proteção contra as ameaças naturais; Localização, uma moradia deve estar localizada de maneira que permita acesso ao trabalho, centros de saúde, educação, segurança ambiental, cuidado das crianças; Culturalmente adequada, as políticas e os programas habitacionais devem tomar em conta os atributos culturais da moradia. (ORTEGA, 2006)

A abordagem mais atual e pertinente para o momento, no Brasil, está registrada na Lei 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, a qual privilegia o aspecto da renda ao definir como primeiro objetivo do SNHIS viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.

Esta mesma lei aponta suas diretrizes, a prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Prevê, ainda, o estabelecimento de cotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres, dentre o grupo identificado como o de menor renda e a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas implementados pelo Governo em todas as instâncias.

Outro bloco de termos a serem esclarecidos são a eficácia, eficiência e efetividade. Segundo a abordagem de Carvalho, a avaliação de eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos propostos, verificando a relação entre meios e fins, enquanto a avaliação da eficiência verifica a relação entre a aplicação de recursos e os benefícios apropriados, e por fim, a avaliação de efetividade relacionada ao atendimento das reais necessidades sociais, à relevância das soluções propostas para alterar a situação encontrada.

CAPÍTULO 6

6. UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE

6.1 ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DE MARANGUAPE

O município de Maranguape está situado na Região Metropolitana de Fortaleza, no sopé da Serra de Maranguape, distante 30 Km da capital do estado do Ceará, Fortaleza. As principais vias de acesso ao município são a CE 065 (acesso a Fortaleza e Palmácia) e a CE 455 (acesso a Canindé). Limita-se ao norte com os municípios de Caucaia e Maracanaú, ao Sul com as cidades de Caridade, Palmácia e Guaiuba. Ao leste faz divisa com Pacatuba e a oeste com Pentecoste e Caridade. Além da sede, possui 16 distritos (Amanari, Tanques, Cachoeira, Ladeira Grande, Lagoa do Juvenal, Papara, Manoel Guedes, Penedo, Itapebussu, Sapupara, Jubaia, Antônio Marques, Vertentes do Lajedo, Umarizeiras, Lages e São João do Amanari).

Possui área de 654,8 km², conta com uma população de 120.405 habitantes (IBGE, 2013) e apresenta como características ambientais um clima tropical, quente e úmido e um período chuvoso que vai de Janeiro a Maio.

Até o término da confecção deste trabalho, Maranguape contava com três empreendimentos entregues no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR. Todos os três empreendimentos estão enquadrados no Programa de Habitação de Interesse Social e são destinados a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos.

6.1.1 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

O Residencial Dona Antonieta Avelino possui 200 apartamentos e foi o primeiro empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida entregue em Maranguape, beneficiando cerca de 800 pessoas. O Residencial Dona Antonieta Avelino foi construído em parceria com a prefeitura do município, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e investimentos de R\$ 7,9 milhões.

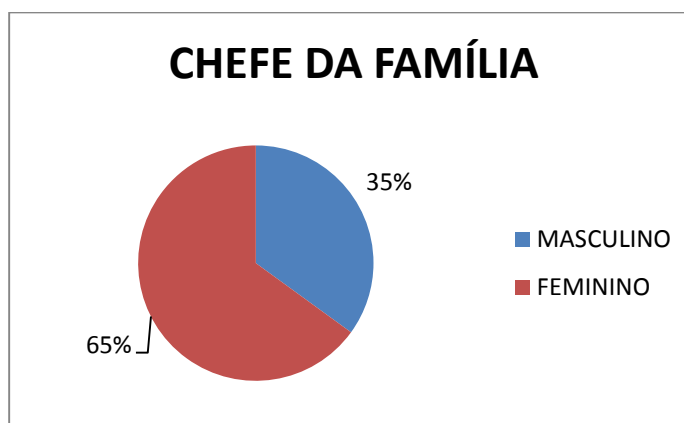
O condomínio está dividido em 25 blocos de 08 apartamentos. Cada unidade é composta por sala, dois quartos, banheiro e cozinha com área de serviço conjugada, no valor de R\$ 39,5 mil. Na área comum, o empreendimento conta com guarita na entrada, lixeira, espaços infantis e salão de festas, além de 67 vagas de garagem e uma área de lazer infantil. O valor das prestações custa o equivalente a 10% da renda familiar, no valor mínimo R\$ 50,00, a serem pagas durante 10 anos.

6.2 ANÁLISE DOS ASPECTOS RELEVANTES PARA A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE HIS

6.2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Na pesquisa foi utilizado um questionário estruturado aplicado numa amostra da população atingida pelo projeto selecionado, num total de 50 chefes de família entrevistados, o que representa 25% dos beneficiários. Inicialmente, foram verificados os aspectos de gênero, idade, escolaridade do chefe da família e, ainda, os aspectos da renda e tamanho da família, os quais são, a seguir, apresentados e comentados em suas implicações na concepção dos projetos sociais e construtivos.

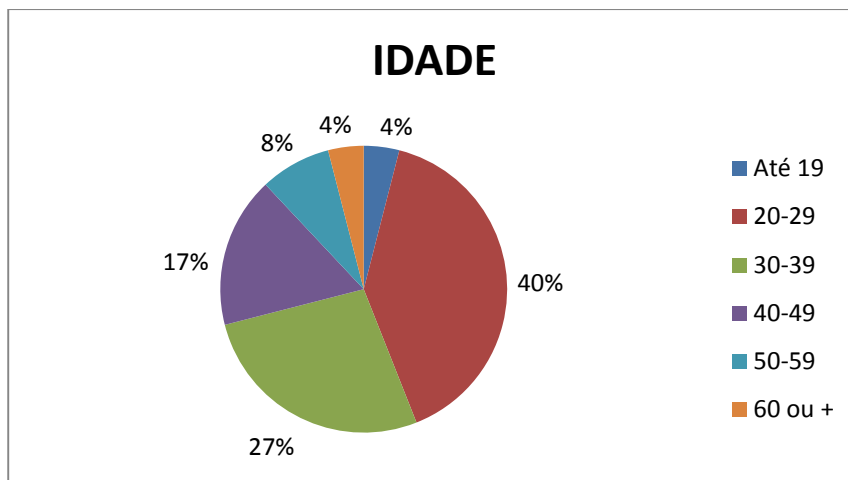
Gráfico 01: Gênero dos Chefes das Família



Fonte: Pesquisa de Campo

Verifica-se a grande predominância da mulher como chefe da família no público-alvo desses programas. Dado que precisa ser levado em consideração pelos técnicos sociais ao propor as ações dos projetos, por exemplo, para o eixo geração de renda; o que não exclui a imperiosa necessidade de se apresentar os projetos, tanto de obras, quanto social, para aprovação pelos beneficiários, preferencialmente antes da apresentação para análise contratual.

Gráfico 02: Idade dos Chefes das Famílias

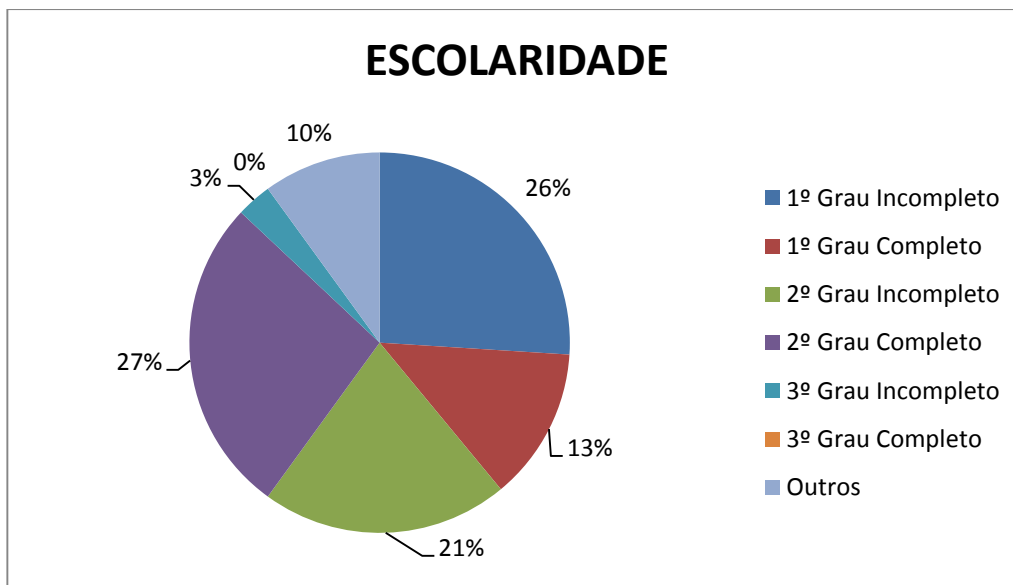


Fonte: Pesquisa de Campo

A maioria dos chefes dessas famílias situa-se na faixa etária que vai dos 20 aos 40 anos, idade produtiva que, se aliada à predominância do gênero acima verificada, suscita a necessidade de se verificar, já no diagnóstico que precede a concepção do projeto social outras questões, tais como o nível de desemprego, a existência e o grau de risco social das crianças, a fim de propor soluções integradas a outras políticas sociais.

Há que se pensar também, em possíveis adaptações construtivas nas unidades habitacionais e em ações sociais específicas para os idosos (60 anos ou mais), pois estes, em sua maioria, são aposentados e residem sozinhos, refletindo uma realidade do século XXI com o aumento da expectativa de vida produtiva e o desejo de independência dos idosos.

Gráfico 03: Escolaridade dos Chefes das Famílias



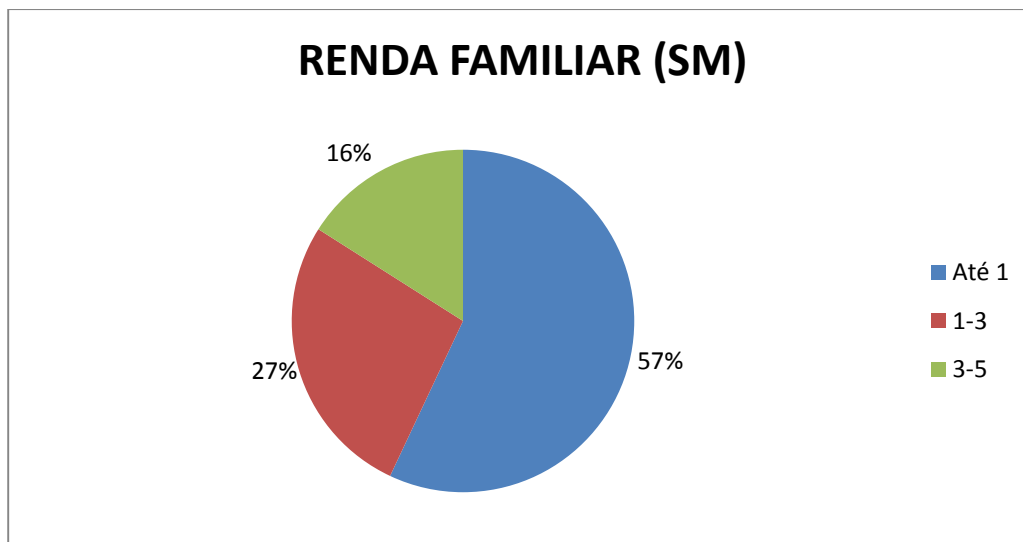
Fonte: Pesquisa de Campo

É preciso esclarecer que no item “outros” do gráfico acima, foram tabuladas as respostas dos que nunca estudaram e dos que fizeram as primeiras séries do ensino fundamental, mas não sabem ler, apenas escrevem o nome.

Verifica-se no grupo pesquisado a predominância de baixos níveis de escolaridade, com o maior índice de pessoas que apresentam formação com ensino médio completo e ensino fundamental incompleto. Constata-se, também, que embora em pouquíssima proporção, mas há uma amostra de pessoas com formação de terceiro grau incompleto.

Este dado tem, de fato, pouca relevância para a definição do projeto construtivo da unidade habitacional, mas deve ser levado em conta na elaboração do projeto social com importantes implicações na definição das ações propostas, na linguagem utilizada e na efetiva mobilização e adesão dos beneficiários para a participação no projeto.

Gráfico 04: Renda Familiar (em Salários Mínimos)

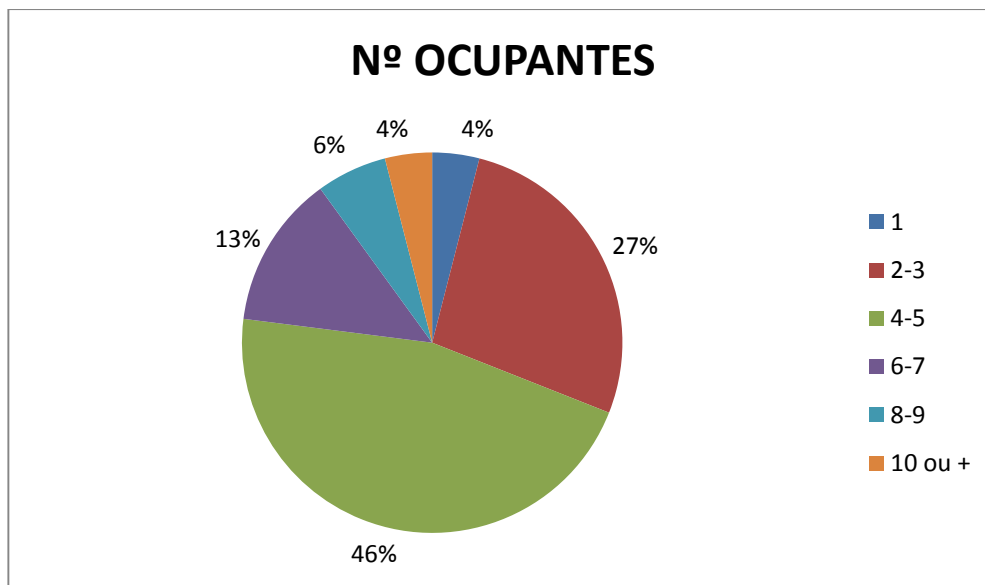


Fonte: Pesquisa de Campo

Neste item consideramos a renda declarada dos entrevistados, o que pode implicar em relativa imprecisão, mas revela que, em geral, os beneficiários enquadram-se no critério do Programa, com renda de até 03 salários mínimos.

Quanto aos 16% que declararam ter uma renda superior, é possível que apresentem esse incremento após a seleção e indicação como beneficiários dos projetos, o que, se constatado, não constitui fator negativo, pois o que se espera é que com a solução do problema de moradia a família possa alcançar patamar melhor de qualidade de vida, sendo, um dos eixos do trabalho social, a geração de emprego e renda.

Gráfico 05: Número de Ocupantes do Imóvel



Fonte: Pesquisa de Campo

Nas perguntas relacionadas à composição familiar, foi verificado o número de ocupantes por faixa etária e características específicas como presença na família de idosos ou portador de necessidades especiais. Vale registrar a exigência de normas no Programa de inclusão de cota para estes públicos, além da adequação dos projetos construtivos a necessidades específicas dos mesmos. No entanto, o dado que mais se destaca é a relação do número total de ocupantes com o tamanho da casa.

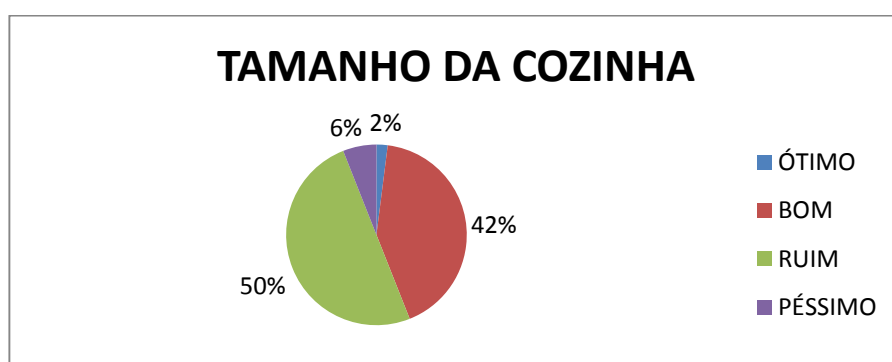
Como se verifica nos gráficos acima, o alto índice de famílias com mais de quatro integrantes (69%), por si só, já revela a inadequação de um imóvel com apenas 02 quartos para atender a necessidade dessas famílias. O conhecimento acerca da caracterização dos beneficiários é um imperativo para os técnicos responsáveis pela elaboração dos projetos, não podendo prescindir de um diagnóstico prévio.

6.2.2 ADEQUAÇÃO DA UNIDADE HABITACIONAL AO PÚBLICO ALVO

As questões a seguir descritas foram pesquisadas a partir de um grupo de perguntas no questionário que dava ao beneficiário a opção de emitir sua opinião sobre a sua maior ou menor satisfação com os quesitos pesquisados, usando os indicadores ótimo, bom (consideradas respostas positivas) e ruim ou péssimo (consideradas respostas negativas). Foram investigados aspectos referentes ao conforto ambiental, tais como questões espaciais, climáticas e construtivas que impactam na qualidade de vida das famílias.

Quanto ao tamanho da moradia, a maioria dos beneficiários mostra-se satisfeita, no entanto, alguns ambientes são geradores de dificuldades, seja pelo tamanho da família - já apresentado neste capítulo, seja por conflitos de ordem cultural no arranjo familiar, como veremos, a seguir:

Gráfico 06: Tamanho da Cozinha



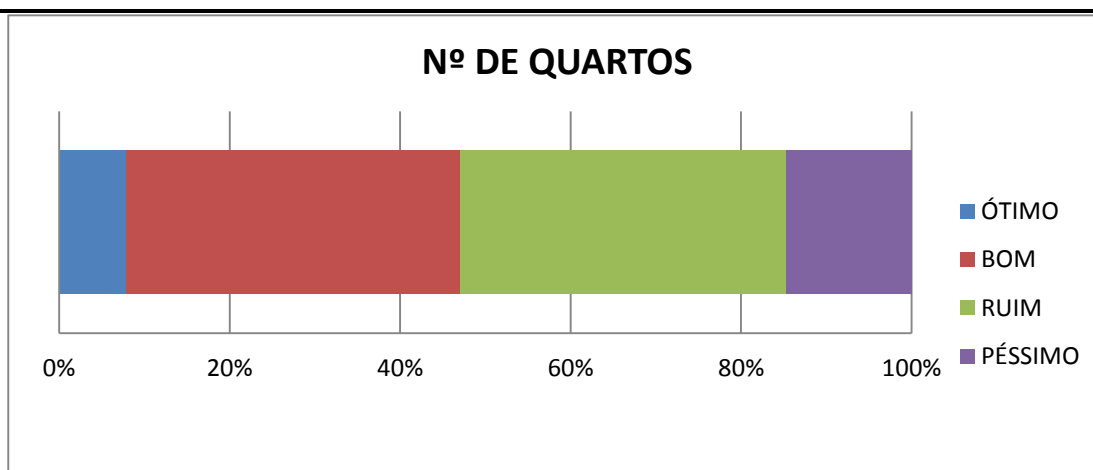
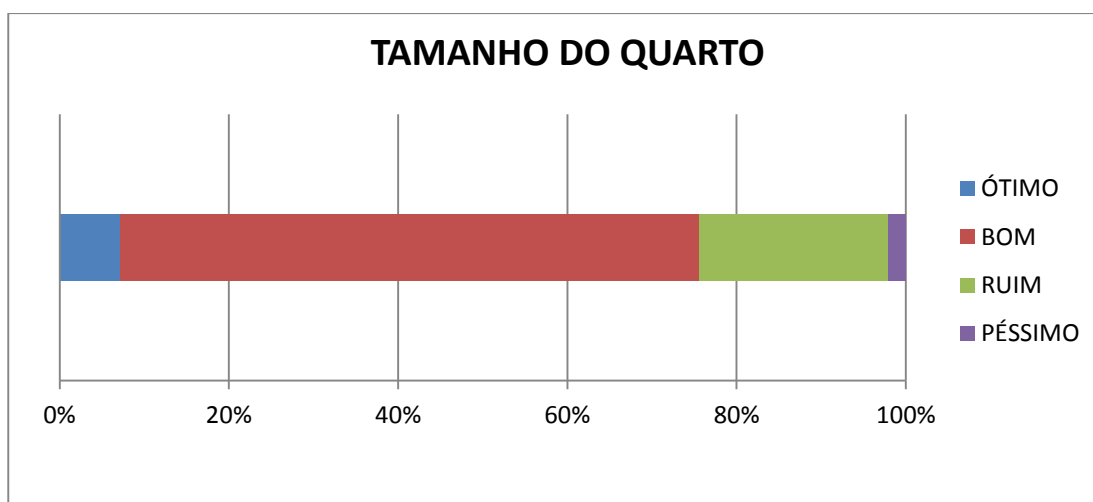
Fonte: Pesquisa de Campo

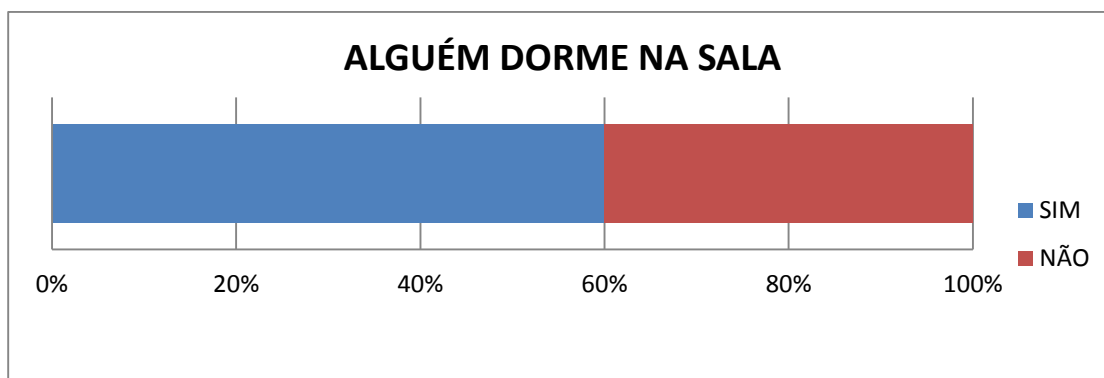
Uma vez que a maioria das famílias é chefiada por mulheres, o ambiente da cozinha se reveste de especial relevância na satisfação dos beneficiários e, o que se verifica, é um alto índice de insatisfação.

No empreendimento estudado, cozinha e área de serviço são um ambiente único e com um tamanho insuficiente, o que dificulta até a colocação de uma mesa com quatro cadeiras. É possível que a adequação na disposição dos elementos (porta, janela, pia), por exemplo, oferecesse, sem custos adicionais, uma melhor utilização do espaço construído.

Percebe-se que algumas soluções encontradas nos projetos não contam com a adesão das famílias, até porque não foram consultadas sobre o assunto, uma vez que os projetos foram definidos e aprovados unicamente por parâmetros técnicos e financeiros.

Gráfico 07: Tamanho e nº de Quartos X Utilização da Sala como Dormitório



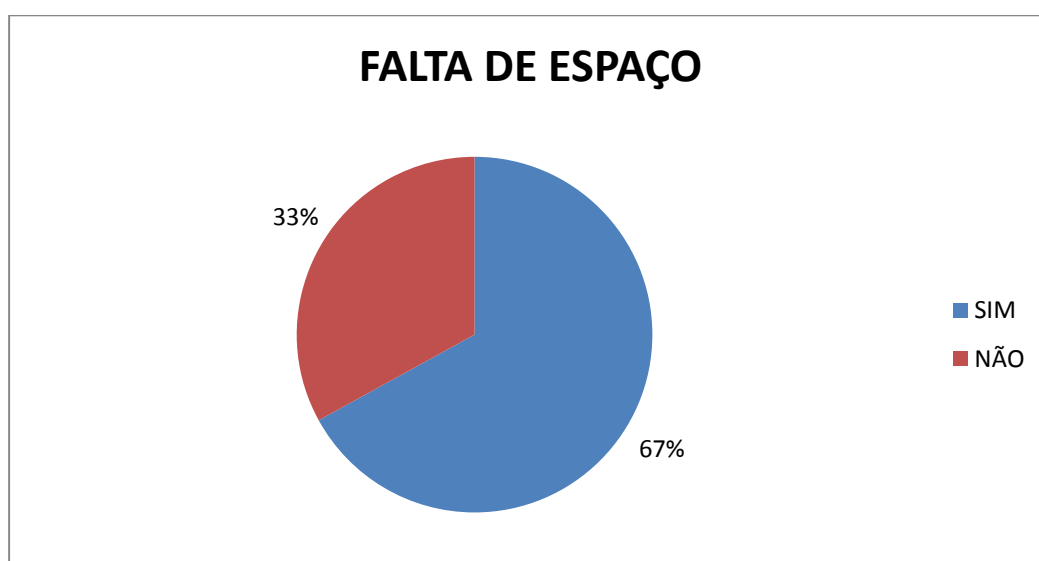


Fonte: Pesquisa de Campo

Os dados referentes à satisfação dos beneficiários com o número de quartos, o tamanho do quarto e a resposta à questão se alguém dorme na sala, estão tão intimamente relacionados que não podem ser considerados em separado pelo pesquisador.

Embora 74% estejam satisfeitos com o tamanho dos quartos, 54% consideram o número de quartos ruim ou péssimo e em cerca de 60% das famílias alguém dorme na sala, o que reflete a inadequação do projeto proposto à demanda selecionada para o mesmo.

Gráfico 08: Falta de Espaço



Fonte: Pesquisa de Campo

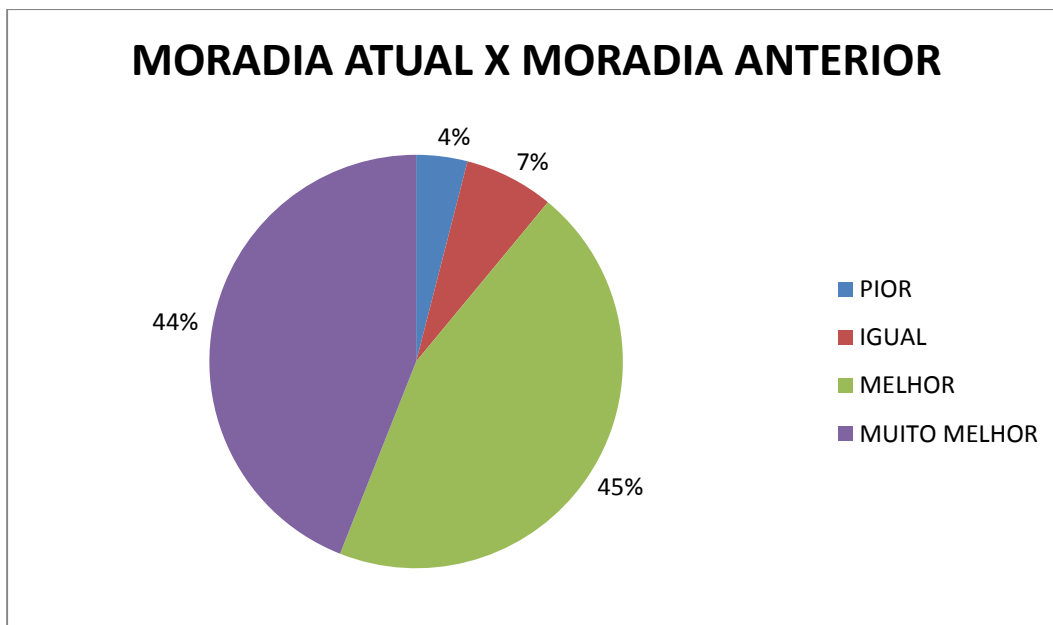
Nesta questão foram mencionados pelos beneficiários como principal dificultador, a falta de espaço para convivência ou para atividades pessoais como estudar, brincar, ouvir música ou ler, sendo o tamanho da sala, o tamanho do quarto e a falta de uma varanda os aspectos mais citados.

Também foram pesquisados os níveis de satisfação dos usuários acerca dos aspectos de iluminação e ventilação em cada cômodo da casa, os quais apresentam índices acima de 80% de satisfação.

Outro aspecto relevante foi a temperatura no verão e no inverno. Considerando-se que na região Nordeste existem duas longas estações climáticas, o inverno, “período das chuvas”, que contempla meses de Janeiro a Maio e o verão, “período de seca”, que vai de Junho a Dezembro, os entrevistados apontaram que, no verão, a temperatura dos imóveis é ruim ou péssima, o que significa que, pelo menos a metade do ano, essas famílias vivem em condições muito desconfortáveis, especialmente para crianças e idosos, o que pode implicar no agravamento de problemas de saúde típicos da época e da região.

E, finalmente as respostas dos beneficiários à avaliação da moradia atual em relação à anterior, sendo esta, uma questão reveladora do nível de efetividade do programa habitacional, vez que provoca o entrevistado a emitir um juízo de valor ao bem recebido, ao mesmo tempo em que busca verificar a adequação de uso da nova moradia às reais necessidades da família beneficiada.

Gráfico 09: Moradia Atual X Moradia Anterior



Fonte: Pesquisa de Campo

Existe, ainda, outros tipos de indicadores de efetividade, muito citados nas conversas durante a aplicação dos questionários, mas que não foi possível de ser mensurado nesta pesquisa, dado seu caráter mais qualitativo. Trata-se do índice de mobilidade da população residente no empreendimento, considerando fatores de mudança do beneficiário inicial, tais como mudança de cidade, ceder ou emprestar o imóvel, vender ou alugar os imóveis (o que pressupõe a inclusão no mercado imobiliário de um imóvel originalmente produzido com destinação à habitação social). Além de alguns beneficiários entrevistados apontarem que muitos indicados pela Prefeitura Municipal para receber os imóveis não se enquadram nos critérios do Programa, o que efetivamente não poderá ser comprovado neste trabalho.

Embora alguns beneficiários tenham citado essa situação de inconsistência no enquadramento de beneficiários ao Programa, na entrevista com os Técnicos Sociais da Prefeitura de Maranguape, observamos que os critérios mais observados

por estes na seleção dos beneficiários, além de cumprir as exigência do Programa quanto à renda familiar (até 03 salários mínimos), são: atender famílias que residem em áreas de risco ou cujas moradias apresentem maior precariedade construtiva e sanitário-ambiental, definir cotas para famílias cujo chefe da família é portador de necessidades especiais ou idoso (5% conforme Estatuto do Idoso), bem como priorizar famílias chefiadas por mulheres, por apresentarem, via de regra, maior vulnerabilidade social.

Vale ressaltar aqui que os critérios técnicos, apesar de adequados às características locais, serão adotados se, e quando, houver autonomia técnica na etapa de seleção dos beneficiários, uma vez que esta etapa representa o cerne de importante decisão política, refletindo, desde já, as concepções ideológicas que permeiam o poder decisório em cada municipalidade.

Outra constatação, decorrente das considerações acima, é a de que os projetos têm sido definidos a partir de limitações impostas pelos prazos e pelos recursos disponíveis, sem conhecimento da realidade dos beneficiários.

Constatamos também a necessidade premente de dar maior clareza a todos os envolvidos acerca da definição de papéis nestes programas, notadamente do papel dos beneficiários, que precisam deixar de ser meros receptores de benefícios, para se transformarem efetivamente em sujeitos na construção de soluções para seus problemas comuns e que podem ser realizadas ações simples, como a realização de reuniões para apresentação da proposta do projeto aos mesmos.

Faz-se necessário, também, um reposicionamento dos técnicos sociais, que, para além de figuras decorativas que só assinam documentos oficiais encaminhados à Caixa, precisam ter autonomia para assumir a responsabilidade que lhes cabe na

execução dos projetos que levam sua assinatura profissional, considerando, ainda, a importância de que todos atuem de forma integrada e complementar buscando estabelecer uma agenda comum que permita a conclusão do empreendimento sem atrasos ou descompassos.

E, finalmente, foi considerado pelos técnicos como importantes indicadores de efetividade de um projeto habitacional de interesse social, não apenas a moradia construída, mas também a melhoria no acesso a infra-estrutura, serviços de saúde, educação, transporte urbano, coleta de lixo e telefonia, entre outros.

Todos esses elementos, no entanto, são tratados pelas equipes técnicas, de forma assistemática, por não se dispor de uma ferramenta que consolide orientações acerca da elaboração de indicadores de resultados adequados às realidades locais e regionais, bem como às necessidades do público-alvo selecionado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos no presente trabalho uma investigação científica acerca da satisfação dos beneficiários dos programas habitacionais e, diante do que observamos, fomos conduzidos a algumas reflexões, dentre elas, a que se refere à proposição de indicadores no processo avaliativo dos programas habitacionais de interesse social.

Inicialmente, podemos concluir sobre a necessidade de as equipes técnicas demonstrarem sensibilidade para conhecer e lançar mão de indicadores já constituídos e internacionalmente reconhecidos como, por exemplo, o Índice de

Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios, regiões e países. Todos esses dados estão disponíveis nos sites oficiais do Ministério das Cidades e da Organização das Nações Unidas – ONU. Assim como, faz-se necessário buscar dados locais de pesquisas nacionais disponibilizados pelo IBGE e outras fontes acessíveis, como o SIMBRASIL – Sistema de Informações Socio-Econômicas dos Municípios Brasileiros.

É importante, ainda, observar que as equipes não podem prescindir de trabalhar de forma integrada e com autonomia teórico-metodológica, sendo que todo indicador proposto deve ser questionado em relação ao projeto em questão, quanto a sua relevância e pertinência, sua objetividade, exatidão e consistência, além de sua possibilidade real de medição e interpretação.

Há que se considerar, no entanto, que a pesquisa aqui realizada teve um caráter local, direcionada para a importância da definição de indicadores de avaliação de efetividade para cada projeto com foco nas peculiaridades regionais e nas características e necessidades dos beneficiários.

Todavia, acredita-se, que tais indicadores poderiam, se aplicados em uma variável qualitativa e quantitativa de considerável representatividade nos projetos do Programa de Habitação de Interesse Social, ser ampliados para uma avaliação da efetividade do próprio Programa, seja no âmbito local, regional ou até nacional.

Também podemos verificar que a presente pesquisa, embora realizada no enfoque da pós-ocupação, revela que a avaliação *pos-facto*¹¹ reveste-se de maior relevância quando aponta para a importância e necessidade premente de uma

¹¹ Para a definição dos termos *pos-facto* e *ex-ante* ver: AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE PROJETOS E PROGRAMAS SOCIAIS. VI SEMEAD. Estudo de Caso. Adm. Geral. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/6semead/ADM%20GERAL/053Adm%20-%20Avalia%20e%20Resultados%20de%20Projetos.doc>> Acesso em 14 de Setembro de 2014.

avaliação *ex-ante*, uma vez que muitos dos fatores de insatisfação ou inadequação do produto final poderiam ser identificados e minimizados antes do início da execução dos projetos.

Ainda constatamos que esta avaliação prévia (da proposta e do diagnóstico inicial) é fundamental para que sejam evitados os altos custos financeiros, institucionais e sociais das sucessivas reprogramações que são necessárias quando, na avaliação de processo (realizada durante a execução do empreendimento), se verificam inadequações estruturais na concepção da proposta.

Quanto ao problema central objeto de investigação deste trabalho, conseguimos constatar, através da pesquisa aplicada, que as famílias beneficiadas, no geral, estão satisfeitas com a nova moradia se comparada com a moradia anterior, porém, também identificamos que essa satisfação é relativa quando considerados aspectos socioeconômicos e ambientais dessas mesmas famílias beneficiadas e pesquisadas.

Segundo os dados coletados nas entrevistas, 80% responderam que consideram o tamanho da sua nova moradia bom ou ótimo e, também, que consideram o tamanho de sua nova moradia melhor ou muito melhor do que a anterior. Entretanto, as respostas referentes à satisfação dos beneficiários com o tamanho e a disposição dos ambientes internos como cozinha, sala e quartos, revela, contraditoriamente, uma grande insatisfação por parte da população pesquisada.

Esse fato pode ser observado, por um lado, pela falta de consciência dos direitos por parte dos beneficiários, que enxergam a sua inserção num programa habitacional voltado a população de baixa renda e subsidiado pelo Governo Federal,

Estadual ou Municipal, como um “presente”, fruto da “bondade” dos governantes e não como um direito que lhe confere a sua cidadania. Por outro lado, refletem, também, a falta de planejamento na execução desses programas, que deveriam integrar o diagnóstico do público-alvo ao projeto (de obras e de trabalho social) proposto.

Nesse sentido, entendemos que, diante das possíveis limitações financeiras, técnicas e estruturais que os proponentes (Prefeitura/Estado) venham a enfrentar na execução dos programas, a decisão estratégica primordial a ser tomada é: ou adequar o projeto à demanda previamente selecionada (grupo de beneficiários) ou selecionar os beneficiários de acordo com o projeto possível de execução em cada empreendimento.

Dessa forma, a caracterização dos beneficiários se reveste de especial importância, devendo, inclusive, sensibilizar a proposição de projetos, programas que são objeto das próprias políticas públicas. Nos referimos a isso, pois, quando se verifica, por exemplo, um perfil de comunidade onde as mulheres predominam como chefes de família, com idade entre 20 e 40 anos, baixa escolaridade e renda inferior a 03 salários mínimos, há que se pensar, imperativamente, em políticas públicas integradas onde as vertentes da habitação, educação e geração de renda se complementem em torno da centralidade da questão de gênero.

Por fim, e a guisa de conclusão, entendemos que o marco teórico das políticas públicas onde se busca superar o clientelismo e a ação intervencionista e autoritária do Estado, bem como avançar para além da mera inserção de novos atores públicos e privados, aponta, de maneira inequívoca, para a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas e é, nesse contexto, que se insere a

avaliação pós-ocupação nos programas de habitação de interesse social com foco na satisfação dos beneficiários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE PROJETOS E PROGRAMAS SOCIAIS. VI SEMEAD. Estudo de Caso. Adm. Geral. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/6semead/ADM%20GERAL/053Adm%20-%20Avalia%20e%20Resultados%20de%20Projetos.doc>> Acesso em Setembro de 2014.

AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO: MÉTODOS E TÉCNICAS APLICADAS À HABITAÇÃO SOCIAL/Editores e Coordenadores: Marcelo de Andrade Romero e Sheila Walbe Ornstein – Ponto Alegre: ANTAC, 2003 – (Coleção HABITARE).

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis A. G. de. Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 10.a.ed. Rio de Janeiro. Campus, 1992.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, Fapesp, 1999.

BRAGA, Elza M. F. *Os labirintos da habitação popular: conjunturas, programas e atores*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

_____; BARREIRA, Irllys A. F. (Coords.). *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1990.

CARDOSO, Adauto L. e RIBEIRO, Luiz Cezar Q. *Os municípios e as políticas habitacionais*. In: Coletânea Habitare – Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) de Habitação de Interesse Social. São Paulo, FAUUSP: 2002.

CARDOSO, A. L. *Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação*. In: Coletânea Habitare – Procedimentos da gestão habitacional para população de baixa renda. Porto Alegre: ANTAC, 2006.

COSTA, Emilia Viotii da Costa. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DESENVOLVIMENTO URBANO. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA, 2006.

ENGELS, Friedrich. *O Problema da Habitação*. Lisboa: Estampa, 1975.

FERNANDES, Edésio (Org.), *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para municípios*. Rio de Janeiro. IBAM, 2003.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e políticas públicas. Rio de Janeiro, Ipea, n.21, jun 2000. Disponível em <www.ipea.gov.br> Acesso em Julho de 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional 2000. Relatório de Pesquisa*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1989.

GONDIM, Linda M. P. O público e o privado. *À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011)*. Fortaleza: UECE, 2003. Semestral. Conteúdo: ano 11, n.21, Janeiro/Junho, 2013.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

LEITE, Luiz C. R. *Avaliação de projetos habitacionais: determinando a funcionalidade da moradia social*. São Paulo: Ed. Ensino Profissional, 2006.

LIMA, Waner Gonçalves. *Política Pública: discussão de conceitos*. (2012). Disponível em <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>> Acesso em Junho de 2014.

MARICATO, Ermínia. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Ermínia. *A cidade sustentável*. Disponível em <<http://www.adital.com.br/arquivos/2012/02/pt%20a%20cidade%20sustent%C3%A1vel%20-%20erm%C3%ADnia%20maricato.pdf>> Acesso em Março de 2014.

_____. Ermínia. *A nova política nacional de habitação*. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf> . Acesso em Janeiro de 2014.

_____. Ermínia. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf> Acesso em Janeiro de 2014.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: Primeiro Tempo, análise comparativa do governo Lula*. São Paulo: Ed. Planeta do Brasil, 2006.

MINAYO, M^a Cecília S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

_____, M^a Cecília S (Org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

O ESTATUTO DA CIDADE. 2010. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em Junho de 2014.

OLIVEIRA, Francisco M. *Cidadania e cultura política no poder local*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SANTOS, Milton. Cidadania Mutilada in: *O Preconceito* - Julio Lerner Editor - São Paulo, Imprensa Oficial do Estado - 1996-1997. Disponível em <
http://www.defendebrasil.org.br/novo/img/pdf/preconceito_.pdf > Acesso em Maio de 2014.

_____, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Política Habitacional: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

RABELO, F. C e BERNARDES, G. D. *Políticas Públicas e Cidadania*. Goiania: Canone Editorial, 2008.

RIBEIRO, Luiz C. Q. e PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção primeiros passos).

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1992.

ROLNIK. Raquel. *A Construção de Uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios*. Disponível em

http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raque12.pdf. Acesso em Março de 2014.

_____. Raquel. Brasil e o habitat. In: SOUZA, A. Gordilho. (Org.), *Habitar contemporâneo – Novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador, UFBA/Faculdade de arquitetura/Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/Lab-Habitar, 1997.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. s. l., s. d., 19 p., mimeo.

VERGARA, Sylvia C. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

WERNA, Edmundo; ABIKO, Alex e COELHO, Leandro. *O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados*. In: Coletânea Habitar – Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) de Habitação de Interesse Social. São Paulo: FAUUSP, 2002.

ANEXOS

FICHA DE PESQUISA

Avaliação Pós-Ocupação

Sr(a). Entrevistador(a), antes de iniciar a entrevista, verificar se:

- o usuário não foi entrevistado anteriormente nesta mesma entrevista;
- é o chefe da família ou o representante;
- o usuário reside regularmente na moradia (não temporariamente);
- o usuário mora no local há pelo menos 06 meses;
- solicitar ao usuário que responda sempre em relação à situação predominante (ou seja, evitar respostas múltiplas).

Ficha nº _____ Data: _____ Hora-Início: _____ Término: _____

Entrevistador: _____

Localização do imóvel

Endereço: _____

Nº Dormitórios: _____

1. Características do entrevistado

1.1 Sexo: (1) feminino (2) masculino

1.2 Idade (anos):

(1) até 19 (2) 20 a 29 (3) 30 a 39 (4) 40 a 49 (5) 50 a 59 (6) 60 ou mais

1.3 Escolaridade:

(1) Fund. Incompleto (2) Fund. Completo (3) Médio Incompleto (4) Médio Completo
(5) Sup. Incompleto (6) Sup. Completo (7) nsa

1.4 Número de ocupantes da moradia:

(1) 1 (2) 2-3 (3) 4-5 (4) 6-7 (5) 8-9 (6) 10 ou mais

1.5 Composição familiar:

(1) pai/mãe (2) pai/mãe/filhos (3) pai/filhos (4) mãe/filhos
(5) família/agregados (6) outros

1.6 Número de pessoas que compõem a família agregada:

(1) 1 (2) 2-3 (3) 4-5 (4) 6-7 (5) 8-9 (6) 10 ou mais

1.7 Quantidade de ocupantes por faixa etária:

(1) ____ até 6 (2) ____ 7 a 13 (3) ____ 14 a 21 (4) ____ 22 a 45
(5) ____ 46 a 65 (6) ____ 66 ou mais

1.8 Qual a sua ocupação?

1.9 Renda Familiar (salários mínimos):

(1) até 1 (2) 1-3 (3) 3-5 (4) 5-7 (5) 7-10 (6) mais de 10

1.10 Há quantos meses residem na moradia?

(1) 6-12 (2) 13-18 (3) 19-24 (5) 19-24 25 ou mais

1.11 Local da moradia anterior?

(1) mesmo bairro (2) outro bairro Qual? _____

1.12 Qual era o tipo de sua moradia anterior?

(1) favela (2) invasão (3) casa alugada (4) casa própria (5) outros

1.13 Você considera esta casa em relação a anterior:

(1) pior (2) igual (3) melhor (4) muito melhor
Por que?

1.14 Que tipo de transporte você usa para chegar ao trabalho?

(1) ônibus (2) veículo próprio (3) carona (4) nsa (5) outro
Qual? _____

1.15 Qual a duração média do percurso de sua casa para o trabalho?

(1) até ½ h (2) ½ a 1h (3) 1 a 1h e ½ (4) 1h e ½ a 2h (5) 2h ou mais

1.16 É mais fácil chegar ao seu local de trabalho hoje ou na situação anterior?

(1) hoje (2) antes (3) nsa
Por que?

2. Moradia – adequação de uso

O que você acha do/da:	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
2.1 tamanho da moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.2 tamanho da cozinha?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.3 tamanho do banheiro?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.4 tamanho da sala?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.5 tamanho dos dormitórios?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.6 quantidade de dormitórios?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.7 disposição dos cômodos?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2.8 espaço p/ distribuição dos móveis e utensílios domésticos? (1) (2) (3) (4) (5)

2.9 espaço para abrir e fechar as portas e janelas? (1) (2) (3) (4) (5)

Em qual cômodo você desenvolve as seguintes atividades e como você classifica essa situação?

	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
2.10 trabalho extra?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.11 passar roupa?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.12 estudo e leitura?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.13 receber amigos?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2.14 Você sente falta de espaço para desenvolver alguma atividade na sua casa?

(1) sim (2) não

Se sim, qual?

2.15 Alguém dorme na sala ou cozinha na sua casa?

(1) sim (2) não

2.16 (Se 2.15 sim) Onde?

(1) sala (2) cozinha (3) ambos

3. Conforto

Como você classifica sua moradia com relação a:

	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
3.1 iluminação natural?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.2 iluminação artificial nas vias públicas do bairro?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.3 ventilação na cozinha?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.4 ventilação no banheiro?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.5 ventilação nos dormitórios?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.6 ventilação na sala?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.7 como você considera a temperatura de sua casa no verão?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.8 como você considera a temperatura de sua casa no inverno?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3.9 Você já observou a presença de umidade na sua casa?

(1) sim

(2) não

Se sim, onde?

3.10 Você já observou a presença de mofo na sua casa?

(1) sim

(2) não

Se sim, onde?

4. Privacidade

Como você classifica sua moradia com relação a:

	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
4.1 privacidade entre os moradores dentro de sua moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
4.2 distância das janelas das moradias os vizinhos em relação à sua privacidade?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
4.2 barulho vindo de áreas vizinhas ou externas?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

5. Aparência

Como você considera a aparência:

	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
5.1 de sua moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5.2 das áreas externas livres?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5.3 do bairro?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

6. Manutenção e conservação da moradia

6.1 Você já observou algum problema na sua moradia (exemplo: inst. elétrica, inst. hidráulica, trincas, rachaduras, etc.)?

(1) sim

(2) não

Se sim, quais?

Onde?

Como você qualifica a manutenção e conservação:

	ótimo	bom	ruim	péssimo	nsa
6.2 das fachadas da moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

6.3 da cobertura da moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.4 da instalação hidráulica?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.5 da instalação de esgoto?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.6 da instalação elétrica?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.7 da coleta de águas da chuva?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.8 como você considera o gasto com água?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.9 como você considera o gasto com energia elétrica?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.10 Qual a melhoria mais importante feita na sua moradia?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

(1) alteração/retirada das paredes (2) revest. das paredes (3) piso (4) forro
 (5) inst. elétrica (6) inst. hidráulica (7) troca janelas/portas (8) nsa
 Porque?

7. Qualidade de vida

Considerando as condições de moradia, relacione o que é mais importante no seu ponto de vista.

Enumere os itens abaixo de 01 (sendo 1 o de maior importância) a 07 (sendo 07 o de menor importância).

Antes de decidir, leia ou ouça todas as alternativas com atenção.

Qualidade da construção e suas instalações (água, esgoto, energia elétrica)	()
Temperatura, ventilação, iluminação, nível de ruído	()
Aparência da moradia	()
Segurança contra assaltos e roubos	()
Facilidade de transporte	()
Facilidade de acesso ao comércio, escolas e serviços de saúde	()
Tamanho e disposição dos cômodos	()

8. Você é o primeiro morador?

(1) sim (2) não

9. Comentários adicionais do entrevistado

Agradecemos imensamente a sua valorosa colaboração.

10. Duração da aplicação do questionário (em minutos): _____