

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES

CASSIANO PESSANHA MADALENA

**POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E OS PROGRAMAS DE
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO EWERTON MONTENEGRO
GUIMARÃES EM VILA VELHA, ES.**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2010

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES

Cassiano Pessanha Madalena

**Políticas habitacionais brasileiras e os programas de
urbanização de favelas: avaliação do programa de
implantação do conjunto Ewerton Montenegro Guimarães
em Vila Velha, ES.**

Dissertação apresentada ao
PROGRAMA de Pós-Graduação
em Planejamento Regional e
Gestão de Cidades, da
Universidade Cândido Mendes –
Campos/RJ, para a obtenção do
grau de MESTRE EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Profº. Dr. Gustavo Henrique Naves Giviziez

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2010

CASSIANO PESSANHA MADALENA

**POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E OS PROGRAMAS DE
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO EWERTON MONTENEGRO
GUIMARÃES EM VILA VELHA, ES.**

Dissertação apresentada ao
PROGRAMA de Pós-Graduação
em Planejamento Regional e
Gestão de Cidades, da
Universidade Cândido Mendes –
Campos/RJ, para a obtenção do
grau de MESTRE EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 09 de Setembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Henrique Naves Giviziez
Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ

Prof^ª. Dra. Denise Cunha Tavares Terra
Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ

Prof. Dr. Sérgio de Azevedo – UENF/Campos dos Goytacazes/RJ
Universidade Federal Norte Fluminense – Campos dos Goytacazes/RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES/ RJ
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

--

A Francisco e Arlete pelo amor incondicional.

A Christianne, minha esposa, pela paciência e pelas horas que lhes foram roubadas.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, pela fonte de esperança e força, nos momentos mais complexos e decisivos.

A toda minha família pelo incentivo e apoio.

Ao meu orientador, Prof^o Dr. Gustavo Henrique Naves Giviziez pela paciência, dedicação e comprometimento com que me acompanhou nesse trabalho.

Aos professores da UCAM, Rosélia Piquet, Denise Terra, Elis Miranda e Elzira Lúcia de Oliveira.

Aos colegas de Mestrado, Alessandra, Livia, Rosimere, Celina, José Luis Boynard, Cristiano Salles, Cristiano Bodart, Melissa, Maisa, Anna Luísa, José Guerreiro, Regina, Fátima e Alexandre.

As Assistentes Sociais da Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES, Denise Bussú Lima e Jaqueline Ribeiro Teixeira.

A Charlis Carlini pela gentileza e disposição em levantar e fornecer dados importantes do Projeto de intervenção.

A todos aqueles que contribuíram com a conclusão deste trabalho.

“A avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém”.

Ernest R. House

RESUMO

POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO EWERTON MONTENEGRO GUIMARÃES EM VILA VELHA, ES.

Historicamente, o Brasil contemplou diversos programas habitacionais que não atenderam prioritariamente a classe de baixa renda, sendo essa realidade refletida diretamente no grande déficit habitacional existente. O problema não esteve apenas limitado a estrutura de tais programas, mas também a sua execução. Esta dissertação busca justamente avaliar a execução de um desses programas: o Programa Habitar Brasil/BID. Para tanto, tem como estudo de caso o Projeto de Urbanização Integrada no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães em Vila Velha/ES, executado pela Prefeitura em parceria com Governo Federal e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O estudo realizado em 2009 busca analisar a eficácia e eficiência do Projeto no eixo moradia no período de 2000-2003, assim como identificar os problemas que permanecem e quais surgiram na pós-ocupação. Tais informações poderão contribuir para o aumento da racionalidade, maximizando a eficiência e eficácia, além de subsidiar as decisões tomadas nos próximos projetos. A metodologia do trabalho consistiu, quanto aos fins, de pesquisa aplicada e exploratória. Quanto aos meios tratou-se de uma pesquisa documental e de campo. A partir das análises realizadas foi constatado que o programa em estudo se mostrou ineficaz, no que diz respeito ao tempo de execução, e eficiente quanto ao valor pré-estabelecido para a sua execução. Com relação aos resultados da pós-ocupação foi possível identificar uma significativa melhoria na vida dos beneficiados, ampliando seu acesso à cidade. Foi constatado que, após 6 anos, o problema referente a famílias conviventes e, conseqüentemente, ao déficit habitacional voltou a ser parte da realidade daquela comunidade, o que aponta para a necessidade de programas que contem com um acompanhamento constante do poder público, a fim de evitar que a situação regrida ao estágio inicial. Embora diversos problemas tenham sido diagnosticados, observou-se que existe, por parte dos moradores, certa satisfação com o programa.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas Habitacionais; Programa Habitar-Brasil/BID; Avaliação do Programa; Projeto de Urbanização Integrada.

SUMMARY

BRAZILIAN HOUSING POLICIES AND SLUM URBANIZATION PROGRAMS: AN EVALUATION OF THE IMPLANTATION PROGRAM AT THE EWERTON MONTENEGRO GUIMARÃES HOUSING PROJECT INVILA VELHA, ES.

Historically, Brazil has contemplated diverse housing programs which did not give primary attention to the lower income classes, this being directly reflected in the current large housing deficit. The problem was not only limited to the structure of such programs, but to their implementation as well. This dissertation looks to evaluate fairly the execution of one of these programs: the Program Habitar Brasil/BID. The study carried out in 2009 seeks to analyze the efficacy and efficiency of the Project in the residential axis in the period from 2000 - 2003, as well as to identify the problems which persist and which arose after occupation. Such information can contribute to a greater rationality, maximizing efficiency and efficacy, as well as supporting decisions taken in future projects. The methodology of the work consisted, in terms of results, of both applied and exploratory research. As far as means it was treated as documentary research and fieldwork. From the analyses carried out, it was established that the program under study proved ineffective with respect to runtime, and efficient in terms of the predetermined value of its implementation. Regarding post-occupation results, it was possible to identify a significant improvement in the lives of the beneficiaries, increasing their access to the city. It was shown that after 6 years, the problem concerning those families involved and, hence, concerning the housing deficit, returned as a part of the reality of that community, which points to the need for programs that count on constant monitoring by the government in order to prevent the situation from degenerating back to the original stage. Although various problems have been diagnosed, it was observed that there exists on the part of the residents a certain satisfaction with the program.

KEY WORDS: Housing Policies; Program Habitar-Brasil/BID; Program Evaluation; Integrated Urbanization Project

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
Cohab	Companhia Habitacional
FAS	Fundo de Apoio ao desenvolvimento Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDES	Fundo de Desenvolvimento Econômico
HBB	Programa Habitar Brasil BID
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPES	Instituto de Pesquisa do Espírito Santo
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PES	Plano de Equivalência Salarial
PMVV	Prefeitura Municipal de Vila Velha
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
Prohab	Programa de Habitação Popular
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Sepurb	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução das taxas de urbanização, fecundidade, mortalidade e população economicamente ativa (PEA) – 1940-2000.....	19
Figura 2 - Região Metropolitana da Grande Vitória.....	73
Figura 3 - Bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES: Área de intervenção do Programa HBB.....	75
Figura 4 – Vista aérea do Bairro Dom João Batista (2000)	76
Figura 5 – Vista de uma das ruas do Bairro Dom João Batista (2000).....	77
Figura 6 – Vila Velha/ES: Localização das áreas de intervenção e de reassentamento realizado pelo Programa HBB.....	79
Figura 7 – Unidade Habitacional original do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães (2003).....	80
Figura 8 – Visualização das quadras do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães.....	81
Figura 9 – Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães (2003).....	82
Figura 10 – Bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES após intervenção do Programa HBB.....	82
Figura 11 – Cálculo do Grau de Eficácia do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.....	83
Figura 12 – Cálculo do Grau de Eficiência do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.....	84
Figura 13 – Foto de unidade habitacional que foi transformada em Templo Religioso.....	86
Figura 14 – Foto das unidades habitacionais que passaram por ampliação ou melhorias.....	90

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa Média anual de crescimento da população do Brasil no período de 1900-1996.....	21
Tabela 2 - Evolução do déficit habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio - Brasil (1991-2000/2004-2007).....	36
Tabela 3 - Brasil: déficit habitacional básico e domicílios vagos- 2005.....	36
Tabela 4 - Brasil: déficit habitacional por faixas de renda mensal familiar (em salários-mínimos) – 2005.....	37
Tabela 5 - Número de Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos no Período 64/84 por categoria (em mil unidades).....	38
Tabela 6 – Aplicações do FGTS entre 1995 e 1998.....	44
Tabela 7 – Percentual do déficit habitacional do país por Região.....	51
Tabela 8 – Previsão da distribuição de produção habitacional por Região do Programa Minha Casa, Minha Vida.....	51
Tabela 9 – Programa Minha Casa, Minha Vida: Previsão de Produção Habitacional por Faixa de Renda.....	52
Tabela 10 - Distribuição dos investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (em bilhões).....	52
Tabela 11 – Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficácia.....	69
Tabela 12 – Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficiência.....	70
Tabela 13 – Limites de atuação do HBB no bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES.....	76
Tabela 14 – Dados base para os cálculos de Eficácia e Eficiência.....	84
Tabela 15 – Dados quantitativos do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães.....	86
Tabela 16 – Tabela de contingência: relação entre o total de moradores por unidade habitacional e o total de dormitórios por domicílio.....	88
Tabela 17 – Tabela de contingência: relação entre o total de moradores e melhoria ou ampliação na unidade habitacional.....	89

Tabela 18 – Tabela de contingência: relação entre unidades habitacionais que passaram ou não por melhorias e ampliações, e sinais de umidade e/ou rachadura.....	91
Tabela 19 – Número e percentual de famílias conviventes.....	92
Tabela 20 – Tabela de contingência: relação entre o número de famílias conviventes e o número de dormitórios por unidade habitacional.....	92

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	18
2.1. As políticas habitacionais no período de 1930 a 1964.....	20
2.2. Os problemas habitacionais de um país urbano e a intervenção estatal (1964 - 1986).....	28
2.3. O cenário nacional e a política habitacional brasileira entre os anos de 1986 e 2009.....	34
3. O PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID.....	54
3.1. Origens e objetivos do Programa Habitar Brasil/BID.....	54
4. MATERIAIS E MÉTODOS.....	58
4.1. Breve Histórico da Avaliação de Programas Públicos.....	60
4.2. Conceitos, Objetivos e Limitações das avaliações de Programas Públicos.....	62
4.3. Procedimentos Metodológicos.....	65
5. AVALIAÇÃO DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO NO CONJUNTO HABITACIONAL EWERTON MONTENEGRO GUIMARÃES – Vila Velha/ES.....	73
5.1. Área de Estudo e proposta do Projeto de Urbanização Integrada no bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES.....	73
5.2. Avaliação dos resultados do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista.....	80
5.2.1. Avaliação da Eficácia e Eficiência do Projeto Integrado de Urbanização do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.....	84
5.2.2. Avaliação Pós-Ocupação do Projeto Integrado de Urbanização do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.....	85
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	97
APÊNDICE.....	102
ANEXO.....	103

1. INTRODUÇÃO

A questão habitacional está diretamente relacionada à necessidade humana. A Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000, que alterou o artigo 6º da Constituição reconheceu o direito à moradia como um dos direitos fundamentais. O direito a habitação deve ser entendido como direito a uma habitação digna, de dimensões adequadas, que garanta aos seus moradores tranquilidade e privacidade, que lhe dê acesso aos locais de trabalho e de lazer, aos equipamentos urbanos e comunitários, ao transporte e aos serviços públicos de interesse coletivo.

Embora o direito à moradia seja reconhecido em lei, a realidade de muitos brasileiros não tem sido condizente com tais direitos, os quais acabam se alojando em locais alternativos ou em “residências” precárias. Desta forma, o que se observa é uma realidade diversa àquela garantida por lei. Ao longo do período em estudo (1930 a 2009) foi possível observar que o país apresentou um histórico de políticas habitacionais incompletas e ineficazes que não foram capazes de reduzir o déficit habitacional brasileiro, o qual veio sendo calculado com o objetivo de orientar as políticas públicas habitacionais. Nos últimos anos, devido a diversos fatores, como a ampliação da democracia, a aproximação do Estado com outras entidades e ao maior reconhecimento do direito à moradia desenvolveu-se ações multilaterais¹ as quais têm como objetivo principal propiciar uma moradia digna à população de baixa renda que vive em condições precárias, colaborando também na redução do déficit habitacional brasileiro. Tais ações se materializaram em intervenções urbanas localizadas, como é o caso do Programa Habitar Brasil, o qual se trata de uma

¹ Tais ações são parcerias entre, por exemplo, organizações não-governamentais, entidades financeiras, Estado, municípios e outros.

parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Governo Federal e Local. Este trabalho busca avaliar se uma dessas intervenções foi eficiente e eficaz. Para tal objetivo a presente dissertação tem como objeto de estudo a avaliação da execução do Programa Habitar Brasil/BID realizado no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, localizado no município de Vila Velha/ES.

Para fins deste estudo será analisado somente o eixo moradia da área de reassentamentos do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães. O estudo realizado em 2009 buscou analisar a eficácia, isto é, a verificação quanto aos objetivos que foram propostos e quais foram cumpridos, e eficiência do Projeto, ou seja, verificar se os valores destinados à construção das moradias foram utilizados racionalmente no período de 2000 a 2003, bem como identificar na leitura atual os problemas que ainda persistem e os que surgiram após entrega das casas.

Para o aprofundamento das reflexões inerentes ao objeto de pesquisa em questão, a dissertação será composta por quatro partes assim estruturadas:

A parte 1 irá tratar como, ao longo do período compreendido desde 1930 e 2009, o Estado brasileiro respondeu a problemática da habitação, passando pela criação e fim dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na década de 1930, identificando as primeiras intervenções do Estado e caracterizando as políticas habitacionais em cada momento histórico vivenciado pelo país, passando em 2005 pela aprovação da Lei nº 11.124/05, a qual trata do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e por fim em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal.

Na parte 2 será discutido as origens e objetivos do Programa Habitar Brasil/BID, bem como a caracterização de sua proposta para as áreas onde são implementadas as intervenções.

A parte 3 definida como Materiais e Métodos apresentará a metodologia adotada na presente dissertação, bem como efetuará uma breve revisão do histórico da avaliação de programas públicos e apresentará os principais conceitos, objetivos e limitações em torno dos temas que serão tratados. Este trabalho tem como delimitação espacial o Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, localizado no município de Vila Velha/ES, onde foram reassentadas as famílias (resultado da 1ª etapa do Projeto de Urbanização do Bairro Dom João Batista). Nesse programa em avaliação se destacam dois atores: a Prefeitura Municipal de

Vila Velha (PMVV), entidade proponente e; o Programa Habitar Brasil – BID (HBB), órgão financiador. O objeto de estudo consiste no total de 112 moradias, todas produzidas pelo Programa. Quanto aos fins, a natureza da pesquisa tratada neste trabalho será a pesquisa aplicada e exploratória. Quanto aos meios, a pesquisa será ao mesmo tempo: documental e de campo. Os documentos consultados pertencem à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES. Frente à necessidade de inicialmente identificar o objeto em estudo tornou-se necessário efetuar uma pesquisa quantitativa tendo como referência as orientações da Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação em Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais do Ministério das Cidades (2004 b).

A parte 4 deste trabalho caracteriza-se pela avaliação quantitativa do Programa Habitar Brasil BID (HBB) no que tange a implementação das ações de urbanização e reassentamento realizado no bairro Nossa Senhora da Penha – Vila Velha/ES, tratando-se de uma avaliação pós-ocupação. Para tanto, o presente capítulo foi dividido em três seções, sendo a primeira destinada à identificação dos problemas existentes na área de intervenção ainda antes do início da implementação do HBB, bem como a identificação da proposta de intervenção. Na segunda seção é avaliado o Grau de Eficácia e Eficiência do Programa em relação à entrega das casas populares. Por fim, buscou-se identificar quais problemas permaneceram e quais surgiram após a intervenção do HBB na leitura atual. A avaliação se dará de forma setORIZADA, ou seja, somente no eixo moradia. Devido ao objetivo central desta dissertação, tornou-se necessário buscar responder as seguintes questões: i) Quais os objetivos e metas baseados no diagnóstico e na proposta de intervenção foram cumpridos (grau de eficácia)? II) Qual o custo real e programado dos efeitos produzidos pela intervenção (grau de eficiência)? III) Quais problemas permaneceram e quais surgiram após a intervenção do HBB na leitura atual? A partir destas questões torna-se possível atingir o objetivo central: avaliar a eficiência e a eficácia do programa em estudo.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo apresentar, de forma breve, a trajetória histórica da urbanização e da industrialização brasileira, bem como buscar identificar e caracterizar as diversas políticas habitacionais estatais realizadas entre 1930 e 2009.

Alguns autores foram fundamentais para a elaboração deste capítulo, destacando-se Milton Santos (2008), Cláudio Hamilton M. Santos (1999) Adriano Botelho (2007), Ermínia Maricato (1997), Nabil Bonduki (2004) e Marta Tereza da Silva Arretche (1990). A contribuição de Milton Santos (2008) está ligada à identificação dos principais aspectos do processo de urbanização e industrialização brasileira, enquanto os demais autores representam grande contribuição para a identificação e caracterização das políticas habitacionais desenvolvidas durante o período em estudo.

Os recortes temporais do estudo deste capítulo, que vão de 1930 até 2009, podem se justificar pelo fato de que a partir da década de 1930 até 1964 identificaram-se, de fato, intervenções mais direcionadas do Estado na política habitacional. No período de 1964 a 1986 a atuação do Estado se deu pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), considerado como um ambicioso programa governamental para o setor habitacional, onde foram financiados mais de seis milhões de novas habitações. Dentre os anos 1986 até 2009, por sua vez, identifica-se o período de 1986 a 1990 como um espaço temporal marcado por um caótico processo de transferência da formulação e gestão dos programas habitacionais de baixa renda entre os distintos ministérios. As ações mais significativas, após esse período, foram a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a aprovação da Lei Federal nº. 11.124/05, no ano de 2005, a qual institui o Sistema e o Fundo Nacional

de Habitação de Interesse Social, objetivando implementar políticas e programas que promovessem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. O ano de 2009 é marcado pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Habitação denominado Programa Minha Casa, Minha Vida, a qual busca destinar 34 bilhões de reais à produção habitacional com meta de 1 milhão de casas a serem construídas, objetivando atender prioritariamente a população com rendimento de até 3 salários mínimos.

Entretanto, a evolução da sociedade brasileira não segue necessariamente essa periodização. É importante caracterizar, de forma breve, a evolução urbana, populacional que permeou esses períodos.

O gráfico apresentado na figura 1 evidencia uma tendência crescente da taxa de urbanização, concomitante com o crescimento da população economicamente ativa a partir da década de 1970. A queda na taxa de fecundidade, de 5,8 filhos por mulher em 1970 para 2,3 em 2000, e a queda na taxa de mortalidade, de 25 em 1940 para 7,7 em 1991, evidenciam, de certa forma, a passagem da sociedade brasileira para um modo de vida urbano e modernizado, em formato similar ao observado na Europa e Estados Unidos, em períodos anteriores.

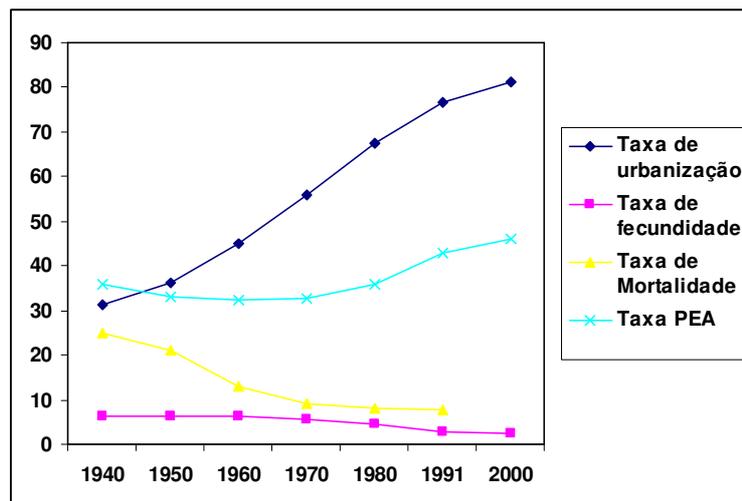


Figura 1 – Evolução das taxas de urbanização, fecundidade, mortalidade e população economicamente ativa (PEA) – 1940-2000.

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no site do IBGE.

2.1. As políticas habitacionais no período de 1930 a 1964.

Analisar as políticas públicas habitacionais no Brasil demanda identificar o contexto histórico no qual estiveram inseridas, buscando compreender especialmente os aspectos demográficos, sendo o espaço urbano o ponto chave de tal questão, embora não exclusivo².

O desenvolvimento das grandes cidades evidenciou a necessidade de intervenção estatal na questão habitacional. Para Santos (2008) as atuais manifestações de segregação socioespacial são marcas do processo de colonização e da urbanização brasileira. A materialização das desigualdades sociais que marcam, sobretudo, o espaço urbano brasileiro são reflexos de diversas relações sociais do presente e do passado. Na verdade, não apenas o modelo de colonização implantado no Brasil, nem o processo recente de industrialização são os únicos fatores que configuraram a realidade atual, mas também o conjunto de relações sociais que se dão sobre o espaço urbano atual, sobretudo, as relações econômicas.

A industrialização muitas vezes vista como chave para a urbanização não é o fator exclusivo de consolidação do desenvolvimento das cidades³, embora a urbanização brasileira, grosso modo, teria sido desencadeada por duas situações demográficas correlatas: o crescimento populacional⁴ e o êxodo rural⁵ (MARICATO, 1997, p. 35).

Os níveis de mortalidade e de fecundidade tiveram grande influência na evolução demográfica brasileira desde 1940, pois as migrações internacionais deixaram de ter influência, o que só voltou a ocorrer na década de 1980, com a evasão de brasileiros para o exterior (BERQUÓ, 2001, p. 17).

² A urbanização brasileira não se trata de um fenômeno limitado ao espaço urbano, estando esta relacionada diretamente as mudanças oriundas no espaço rural.

³ De acordo com Silva (2007, p. 3), existem ainda outros fatores que auxiliam o desenvolvimento das cidades, tais como migração interna, pólos educacionais, econômicos e políticos, pontos turísticos, qualidade de vida e os serviços de saúde e outros.

⁴ Fato ocorrido por dois principais fatores: taxas de natalidade elevadas até 1960 (ALVES, 2002) e a imigração de europeus e asiáticos, os quais foram estimulados a virem para o Brasil a fim de trabalhar, inicialmente, no campo e posteriormente na cidade.

⁵ Fato relacionado a oferta de emprego na cidade, ao fim da escravidão e a crise cafeeira.

Tabela 1 - Taxa Média anual de crescimento da população do Brasil no período de 1900-1996

Períodos	Taxa de crescimento (% a.a)
1900-20	2,9
1920-40	1,5
1940-50	2,3
1950-60	3,0
1960-70	2,9
1970-80	2,6
1980-91	1,9
1991-96	1,3

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1900 a 1991 e Contagem Populacional de 1996. In: Berquó (2001, p. 29).

Como indica a tabela 1, o rápido incremento populacional, desencadeado ao longo do século XX, não foi homogêneo. No período de 1940 e 1960, a população aumentou anualmente, apresentando uma taxa de 2,3%, na década de 1940, passando para 3% no decênio seguinte. Esse período foi marcado pelo declínio no índice de mortalidade, pois houve um incremento de dez anos na esperança de vida ao nascer, fruto da estabilidade da taxa de fecundidade no período – seis filhos por mulher (BERQUÓ, 2001, p. 17).

De acordo com Maricato (1997, p. 35) muitos historiadores afirmam ser a década de 1930 o efetivo início do processo de urbanização e industrialização do Brasil. Embora, como apresentou a tabela 1, a partir de 1960 houvesse uma redução do ritmo de crescimento populacional, passando de 2,9% a 2,6% nos decênios 1960-70 e 1970-80, respectivamente, esse fator não foi capaz de frear o processo de urbanização ainda em curso.

Para Ermínia Maricato (1997, p. 53) “a impossibilidade de acesso ao financiamento e a ausência de uma política pública eficaz obrigam uma parcela da população a invadir terras e construir sua própria moradia”. Desta forma a moradia precária, assim como o déficit habitacional, se manifesta como mais uma das facetas da desigualdade de acesso desencadeado pelo processo de urbanização, o qual, de acordo com Lorenzetti (2001, p.6), não proporcionou uma oferta suficiente de empregos, bem como, de moradias, de infraestrutura, de serviços e equipamentos urbanos, acarretando uma ocupação desordenada do solo, especialmente do urbano, proporcionando uma continua expansão das periferias.

Será a partir da década de 1930 que se forma um consenso: o mercado não era capaz de solucionar o problema do déficit habitacional que se evidenciava a cada dia no Brasil. Devido a esses inúmeros problemas tornava-se necessário uma intervenção do Estado (BONDUKI, 2004, p. 78, MARICATO, 1997, p. 36), o que iria ocorrer apenas a partir de 1930.

O consenso formado a partir de 1930 era que o setor privado não era capaz de atender a demanda, fato de a indústria privada da edificação não ver como lucrativo a construção de residências populares higiênicas, isso devido às pessoas de escassos recursos não terem meios para aquisição ou aluguel de uma residência adequada (BONDUKI, 2004, p.79). Por isso, afirma Leffeld (1998, p. 20) que “a crise da questão habitacional, na sociedade capitalista, é consequência da não possibilidade de compra ou de pagamento de aluguel por grande parte da população”.

De acordo com Bonduki (2004, p. 80), houve uma pressão, por parte das entidades privadas, dos grupos sociais, dos técnicos e da própria população civil para que o Estado interviesse na produção ou financiamento de habitações, especialmente àquelas que atendessem a população de baixa renda.

A intervenção do Estado na política habitacional no Brasil se dá num contexto histórico singular. As idéias do economista John Keynes, implantadas nos EUA a partir da década de 1930, passaram a ser uma inspiração para a intervenção do Estado sobre as questões sociais, além da ascensão do Fascismo e do Socialismo, que se apresentavam como uma ameaça ao Estado capitalista. Outro fator que contribuiu para a atuação do Estado brasileiro sobre a política habitacional foram os exemplos de algumas políticas públicas executadas na Europa, sobretudo nos Governos social-democratas nos anos 20. Outro aspecto importante foi o I Congresso Panamericano da Vivenda Popular, realizado em Buenos Aires em 1939, onde foi recomendado aos países do continente que criassem órgãos nacionais específicos para tratar do problema habitacional (BONDUKI, 2004, p. 81).

A partir de 1939 o Brasil passava por um período inflacionário, o que gerou diversos impactos na sua estrutura econômica (BONDUKI, 2004, p. 222). O aumento do custo de vida dificultava – principalmente à população de baixa renda - ao acesso

à moradia, seja em forma de aquisição ou aluguel. Nesse contexto, o Governo, em 1942, criou a Lei do Inquilinato, congelando os preços dos aluguéis. “A justificativa oficial reproduzida em toda parte sem outra versão a contradizê-la, era simples: defesa da economia popular, abalada pelo aumento do custo de vida” (BONDUKI, 2004, p. 221). O congelamento dos preços dos aluguéis, que durou até 1964, foi um golpe contra os proprietários, provocando um desestímulo na produção rentista⁶, transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores (através da autoconstrução) o encargo de produzir suas moradias (BONDUKI, 2004, p.81; BOTELHO, 2007, p. 98, MARICATO, 1997, p. 36-37). Outro efeito do congelamento dos preços dos aluguéis foi o aumento dos despejos dos antigos moradores para a obtenção de novos contratos, o que ocorria devido ao grande déficit habitacional (BOTELHO, 2007, p. 103).

A ação do Estado Varguista sobre o setor de produção habitacional foi possível devido à reorganização do setor previdenciário, o que possibilitou vultosos recursos para o financiamento de moradias⁷ (SACHS, 1999, p. 110, *apud* BOTELHO, 2007, p. 103). Tal atuação ocorreu através de institutos de pensões, embora a produção de moradias não fosse o foco principal de atuação.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram criados e fortalecidos ainda em 1930 com o Decreto 19.469 de 17 de dezembro de 1930, tendo limitados efeitos até 1937 (BONDUKI, 1998, p. 103 *apud* BOTELHO, 2007, p. 104). De acordo com Botelho (2007, p. 104) pelo decreto 1.749, de 1937, os institutos passaram a ser autorizados a criar carteiras prediais definindo a forma de operação de cada instituição no setor habitacional, podendo estas destinar até cinquenta por cento de suas reservas para construções de residências. Foram ainda, estabelecidas condições para financiamento via IAPs, usufruindo de redução das taxas de juros, ampliação de prazos de pagamentos, ampliação do limite máximo de financiamento e autorização para concessão de benefícios para associados que possuíssem residência própria.

⁶ O termo utilizado aqui como “produção rentista” refere-se a produção de riqueza gerada por aluguéis derivada de investimentos em produção habitacional.

⁷ Lembrando que todos os trabalhadores deveriam ser sindicalizados em um dos seis institutos de acordo com sua categoria no mercado de trabalho para, assim, serem beneficiados pelos programas habitacionais estatais (BONDUKI, 2004, p. 103).

As operações de empréstimos imobiliários, realizados pelas instituições de previdência social, passaram a ser mais sistemática a partir de 1944, período marcado por uma conjuntura econômica mais favorável a arrecadação e o crescimento dos fundos dos institutos (RIBEIRO, 1997, 270 *apud* BOTELHO, 2007, p. 104).

De acordo com Bonduki (2004, p. 104) havia três planos de atuação e funcionamento das carteiras prediais dos IAPs no período da década de 1930 até a década de 1960. Sendo eles:

- a) Plano A: Concentrado na locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido. Esta seria uma forma de combinação de habitação social com investimento de reservas previdenciárias, estatizando a construção de casas de aluguel até então reservada ao setor privado.
- b) Plano B: Baseado no financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.
- c) Plano C: Referente a empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas (BONDUKI, 2004, p. 104).

Bonduki (2004, p.105) afirma que os planos A e B possuíam objetivos sociais, muito embora os institutos tivessem atendido associados de média ou alta renda. Para Bonduki, esses dois planos abriram uma perspectiva de concretização de uma política de habitação social.

A tendência social que objetivava fornecer habitações acessíveis aos salários da classe trabalhadora representou a forma encontrada pelo Estado para intervir na questão da habitação das classes de baixa renda como forma de garantir a paz social e a continuidade do processo de produção (VARON, 1988 *apud* BONDUKI, 2004, p. 105).

Já o plano C representava a perspectiva de assegurar a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas, se caracterizando como uma ação empresarial, o que acarretou um direcionamento dos programas para as classes média e alta da sociedade.

Através do Plano C, o IAPI financiava construções de todo o tipo – de asilos a indústrias -, mas os edifícios para as classes média e alta foram de longe a principal inversão, atingindo no IAPI cerca de 80% do total (BONDUKI, 2004, p. 105 *apud* FARAH, 1983).

Mesmo com algumas características questionáveis do ponto de vista do clientelismo, os IAPs concretizaram a construção de 123.955 unidades habitacionais, no período entre 1930 a 1964, além dos milhares de apartamentos financiados para as classes média e alta (BONDUKI, 1998, p. 115 *apud* BOTELHO, 2007, p. 105).

Na década de 1950, a atuação dos IAPs no setor habitacional e a sua concessão de financiamento entraram em crise, em consequência da inflação da época. As prestações eram fixas decorrentes das sucessivas prorrogações do plano de congelamento dos aluguéis praticados nos diversos governos, o que tornava as prestações muito baixas inviabilizando a remuneração adequada do sistema (RODRIGUES, 2001, p. 56 *apud* BOTELHO, 2007, p. 105).

De acordo com Maricato (1997, p. 36) no que diz respeito aos IAPs houve “muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação”.

É de importância destacar que nos anos 40 buscou-se implantar no país um programa denominado Fundação da Casa Popular (FCP), considerado como o primeiro Órgão Federal com foco exclusivo na solução do problema habitacional brasileiro. Esse órgão foi instituído pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 01 de maio de 1946 sob a gestão do governo de Gaspar Dutra, entre 1946 e 1950 (BOTELHO, 2007, 107; BONDUKI, 2004, p. 115, LEHFELD, 1988, p. 25). Segundo Lehfeld (1988, p. 24) as intenções da política de habitação deste período buscavam apresentar um caráter redistributivo. A Fundação Casa Popular, ao longo de 18 anos de existência, produziu 143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades, o que comparado com a atuação dos IAPs, apresenta-se como uma ação frustrada do Governo, mostrando que o desempenho da FCP foi pouco expressivo (BOTELHO, 2007, 107; BONDUKI, 2004, p. 115, LEHFELD, 1988, p. 25).

A Fundação da Casa Popular não logrou resultados maiores não por problemas administrativos do órgão, mas pela incapacidade de auto-sustentação e ampliação do próprio sistema. A produção de casas populares, totalmente subsidiada, em cenário macroeconômico de inflação crescente inviabilizou a ampliação do sistema para atendimento à demanda (LEHFELD, 1988, p. 25). De acordo com Botelho (2007, p. 107), esta instituição tinha como única fonte de recursos às dotações orçamentárias da União, tendo que disputar captação de recursos com dezenas de outros órgãos públicos. Outra crítica comumente efetuada a FCP é a marginalização da população mais carente e os recém-chegados do campo. Os financiamentos favoreciam a população com rendimento superior a três salários mínimos e provenientes do meio urbanizados, fugindo de seu objetivo central, que era produzir habitação social a população de renda inferior a três salários mínimos (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 31 *apud* BOTELHO, 2007, p.108), marginalizando-a.

Com relação à oposição a FCP, Botelho (2007, p. 107) afirmou que:

(...) a oposição política a FCP foi fortíssima, aliando setores que defendiam seus interesses particulares, como empresários da construção civil, escalões superiores dos IAPs e os grupos ligados à estrutura pelego-corporativa do Ministério do Trabalho, o Movimento Unificado dos Servidores da Previdência, os sindicatos, as entidades profissionais e os comunistas (esses três últimos, preocupados, ao menos teoricamente, com as condições de vida dos trabalhadores, poderiam ter tido um papel de sustentação da FCP). A resistência de alguns governos estaduais e municipais também era explícita, pois esses governos gostariam eles mesmos de receber os dividendos políticos da construção de moradias. Com isso, criaram-se inúmeros órgãos municipais e estaduais encarregados do problema da habitação popular. (BONDUKI, 2004, p. 118 - 126 *apud* BOTELHO, 2007, p. 107).

Tais pressões, aliadas aos demais fatores mencionados anteriormente, contribuíram para a frustração do programa. Nesse contexto, o país tornava-se cada vez mais urbanizado e marcado de forma mais acentuada pelo déficit habitacional por não haver uma política efetiva. A ação do Estado não atendeu a demanda por residências, pelo contrário, inibiu o setor privado de ofertar este serviço. Esse fato desencadeou diversos problemas fundiários, como destacou Maricato.

O loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades (MARICATO, 1997, p. 37).

Ao longo do processo de urbanização brasileira foi observada uma ação estatal que coibiu a ação privada na produção de habitações e programas que não lograram êxito.

Em resumo, durante quase vinte anos de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, sucessivos governos revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais do país. A trajetória da Fundação da Casa Popular e, de maneira geral, a produção estatal de moradias, mostram que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas (BONDUKI, 2004, p. 125).

Maricato (1997, p. 36) critica a falta de maiores resultados nos planos do Governo, afirmando que nem o “mercado privado respondia às demandas por moradia, já que a oferta de habitação de aluguel declinava, nem o Estado cumpria sua promessa de resolver o problema”. Essa situação foi o fio condutor no processo de criação dos loteamentos irregulares na periferia e a ampliação do processo de autoconstrução.

Sem amparo do Estado, a população de baixa renda acabou ficando ainda mais vulnerável ao processo de industrialização periférico excludente em curso no Brasil. A esses restaram ocupar de forma irregular as áreas impróprias, originando, nos centros urbanos, as favelas. Esse processo de exclusão foi bem destacado por Lehfeld:

A ocupação capitalista do espaço tende a jogar cada vez mais o povo fora da cidade, tende a confiná-lo em favelas, obriga-o a fixar moradia sob os viadutos e pontes de São Paulo, Rio de Janeiro ou Porto Alegre (LEHFELD, 1988, p. 21).

No ano de 1964 deu-se início no Brasil um novo período, embora algumas das características anteriores terem permanecido, como por exemplo a política desenvolvimentista, baseada no crescimento industrial e na exclusão social. O golpe de 1964 acabou com qualquer espaço de participação política. Iniciou-se nesse

período uma intervenção intensiva do Estado no que diz respeito às questões da habitação e do espaço urbano, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do seu principal agente, o Banco Nacional da Habitação – BNH, sendo este, de certa forma, a continuidade da FCP, porém com novos formatos de atuação. Tem início então, um período de mudanças notáveis nas cidades brasileiras (MARICATO, 1997, p. 40, BOTELHO, 2007, p. 108-109) consolidando novamente as relações do setor público com o setor privado (BOTELHO, 2007, p. 109).

2.2. Os problemas habitacionais de um país urbano e a intervenção estatal (1964-1986).

Em um curto espaço de tempo, o Brasil deixou de ser agroexportador para se apresentar, na década de 60, como um país industrial, adotando uma modernização conservadora (DÉAK; SCHIFFER, 1999; SIQUEIRA, 2001). Essa rápida mudança acarretou uma transformação igualmente ligeira na locação da população, desencadeando um movimento populacional no sentido campo cidade sem precedente em nossa história, iniciando uma transição de país rural para um país predominantemente urbano (SILVA, 2007). Esse rápido crescimento urbano acarretou diversos problemas sociais, entre eles o surgimento de favelas, de cortiços e de uma população desabrigada, todos demandando uma assistência social do Estado. As periferias das cidades cresceram velozmente, principalmente nos anos 1950 (MARICATO, 1997, p. 39). O que, de certa forma, evidencia um processo de urbanização baseado na exclusão espacial e ao mesmo tempo social.

As migrações internas no sentido campo-cidade apresentaram maior evolução a partir do “Milagre Econômico”, tendendo a buscar tanto as regiões metropolitanas, quanto as cidades intermediárias (SANTOS, 2008, p. 87). Esse êxodo rural envolveu, durante a década de 50, cerca de sete milhões de pessoas, ampliando para 12,8 milhões entre os anos de 1960 e 1970, fato ocorrido devido a industrialização do campo, a modernização agrícola e as mudanças na estrutura produtiva nacional pós-1960, o que implicou na diversificação do parque industrial brasileiro e no aumento da oferta de emprego urbano (BERQUÓ, 2001, p. 23).

Em 1964, inicia-se no país um forte período de “intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano. Foi criado o Sistema Financeiro da Habitação – SFH⁸ - e seu agente central, o Banco Nacional de Habitação – BNH” que surgiu através da Lei 4380, de 21 de agosto de 1964 a qual perdurou até 1986 com o encerramento das atividades (MARICATO, 1997, p. 40).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) marcou a história do país com a implementação de uma política social voltada para a habitação focada nas populações de baixa renda. O BNH instituiu, ao longo da segunda metade dos anos 60, um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros, possibilitando a execução, em larga escala, de habitação para a população de baixa renda (ARRETICHE, 1996, p. 107).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) tinha como prioridade a construção de casas de interesse social (SANTOS, 1999, p. 11 *apud* AZEVEDO, 1995, p.293). Em períodos posteriores, esses recursos também foram utilizados para financiar os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

De acordo com Arretche (1996, p. 107), uma das características do BNH foi à intervenção do Estado no mercado imobiliário por meio da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de onde provinham os recursos e as políticas que eram executadas em todo o país.

Ainda de acordo com Arretche (1996, p. 108) o princípio de funcionamento para implementar os programas habitacionais, basicamente, se constituía na designação de “agentes promotores”, os quais eram, fundamentalmente, as companhias habitacionais (Cohab), que se configuravam no âmbito municipal, intermunicipal ou estadual. Essas companhias eram responsáveis por todo o gerenciamento dos processos produtivos (financiamento, promoção e comercialização). Já as construções das edificações ficavam na responsabilidade das empreiteiras privadas, que eram contratadas mediante licitação.

As Companhias de Habitação (COHAB) eram “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (SANTOS, 1999, p. 11

⁸ O SFH era composto pelo órgão regulador de poupança (SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

apud AZEVEDO, 1988, p.111) e associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (SANTOS, 1999, p. 11 *apud* IBMEC, 1974, p.14). Ou seja, logravam financiamentos do BNH por meio da apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com as diretrizes do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso) (SANTOS, 1999, p. 11).

A estratégia governamental foi também marcada pela difusão da idéia da casa própria, propagandeada, enaltecida pelo BNH e pelo SFH durante toda sua atuação (1964-1986) (MARICATO, 1997, p. 50).

A grandeza das necessidades habitacionais orientou a estratégia governamental na busca de fontes de recursos para o SFH ao longo de seu desenvolvimento. Os recursos para a concessão de crédito habitacional passaram a ser providos de duas fontes, como destacou Botelho (2007, p. 110): (a) a poupança compulsória, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e; (b) a poupança voluntária, constituída pelas cadernetas de poupança e pelas letras imobiliárias.

A poupança compulsória proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) era formada por um recolhimento de 8% sobre o salário instituído em 1966. O FGTS era uma espécie de fundo de desemprego, além de fundo de habitação, gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, sendo a principal fonte de recursos para financiamento habitacional até 1975. A segunda fonte de recursos, a poupança voluntária, baseava-se na arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE)⁹. Tratava-se de um conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança voluntária a qual havia se tornado a principal fonte de financiamento do sistema a partir de 1975, onde, segundo Botelho (2007, p. 111), era exigido o direcionamento de cerca 70% da poupança voluntária das cadernetas para o crédito habitacional, o que poucas vezes chegou a ser cumprido (MARICATO, 1997, p. 49; SANTOS, 1999, p. 10; ARRETCHE, 1990, p. 197 e 206).

⁹ As entidades que constituem o SBPE são as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo.

O BNH, além de suas responsabilidades de gerenciamento do FGTS e normatização, possuía a função de fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, a responsabilidade pelo gerenciamento que definia as condições de empréstimos das moradias para os futuros mutuários, assim como, a função de garantir liquidez do sistema face aos problemas conjunturais (SANTOS, 1999, p. 10-11; BOTELHO, 2007, p. 109).

O BNH até 1986 foi o gestor do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), sendo os bancos comerciais responsáveis pelo recolhimento dos depósitos feitos pelas empresas, tendo que repassar ao BNH, que, como banco de segunda linha não possuía agências para efetuar os recolhimentos das contribuições compulsórias¹⁰ (ARRETCHE, 1996, p. 107).

O financiamento das habitações do BNH dividiu o mercado em três faixas de atendimento, que são descritas por (BOTELHO, 2007, p. 111):

- a) O mercado popular: para as famílias com rendimento de um a três salários mínimos, faixa posteriormente ampliada para cinco salários. Os agentes para o atendimento dessa população seriam as companhias habitacionais (Cohabs), estaduais ou municipais. A produção de habitações para essa faixa da população seria financiada principalmente por aportes orçamentários das diferentes esferas de governo e os subsídios às famílias cobririam praticamente 100% do valor dos imóveis, além dos recursos provenientes do FGTS para a faixa entre três e cinco salários mínimos.
- b) O mercado econômico: para famílias com renda de três a cinco salários mínimos (faixa depois ampliada para entre cinco a 10 salários mínimos). Os agentes que atenderiam a essa faixa seriam as cooperativas habitacionais, com recursos de financiamento provenientes basicamente do FGTS.
- c) O mercado médio: para famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos. Os agentes privados seriam os responsáveis por essa faixa, como as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo, além das Caixas Econômicas, com recursos do SBPE. Segundo Castelo (1997: 6), inicialmente o sistema não previa subsídio para essa faixa da população, contudo, várias mudanças nas regras de financiamento acabaram universalizando o subsídio.

Santos (1999, p. 12), citando Azevedo (1995, p. 292), afirma que a situação esperada pelos formuladores do SFH era que o sistema pudesse ter a capacidade de se auto-sustentar sem gerar ônus para o governo, com recursos que fossem permanentes e em grande escala, podendo atender aos futuros mutuários

¹⁰ Na responsabilidade de gestor dos fundos, o BNH gerenciava as normas e procedimentos de operação e com os repasses dos bancos, os valores arrecadados eram aplicados em programas habitacionais e de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 1996, p. 107).

pertencentes a todas as faixas de renda. Portanto, essa situação dependeria de dois fatores indispensáveis: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Porém, qualquer sistema de financiamento de longo prazo, estava vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis.

Santos (1999, p. 13) conclui que, entre as vulnerabilidades do SFH, a principal delas era o fato de que as variações macroeconômicas implicassem reduções nos salários reais e diretamente afetariam a capacidade de pagamento dos mutuários, ampliando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema.

A partir de 1964 a ação do Estado, no que diz respeito à construção de moradias para a população de menor renda, ainda que insuficiente, passou a ser mais atuante. Para tanto, é importante citar que a “linha de solução proposta e implementada para o problema habitacional pelo governo militar era a empresarial” (BOTELHO, 2007, p. 109).

Como afirma Botelho (2007, p. 109):

Era uma solução empresarial porque buscava um esquema de autofinanciamento das instituições de promoção habitacional, mesmo as dirigidas para a população mais pobre, que não teria condições de arcar com o custo da moradia sem subsídios. Ou seja: não era intenção dos formuladores do SFH criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, e sim criar uma forma de financiar a produção capitalista de moradia através de uma racionalidade de mercado.

A opinião pública encontrava-se descontente com o aumento da parcela das prestações no total da renda familiar (a correção monetária foi consideravelmente maior do que os reajustes salariais nominais na primeira metade da década de 1970) e com os reajustes trimestrais das prestações, enquanto que os salários eram reajustados anualmente. Nesse contexto coube ao governo, em 1967, a iniciativa de introduzir o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) (SANTOS, 1999, p.13). O Plano de Equivalência Salarial instituiu o reajuste anual das prestações tendo como parâmetro o aumento médio dos salários (AZEVEDO, 1995, p.293 *apud* SANTOS, 1999, p. 13). De acordo com Santos (1999, p. 13) “esse plano tinha consequências danosas para o equilíbrio

atuarial do sistema, uma vez que os saldos devedores dos mutuários continuavam a ser corrigido trimestralmente”. Para excluir essa dificuldade, nesse período iniciou-se uma cobrança nos novos financiamentos de uma sobreprestação mensal, objetivando financiar o Fundo de Compensação das Variações Salariais, o FCVS, que no fim do contrato quitaria o saldo devedor remanescente de cada mutuário (SIMONSEN, 1991, p. 26 *apud* SANTOS, 1999, p.13).

Observou-se que até 1979, quando a taxa anual de inflação não passou de 45%, o SFH não teve grandes problemas. A evolução da inflação para níveis elevados como 100%, em 1980, e de 200%, a partir de 1983 mudou radicalmente o quadro (SANTOS, 1999, p. 14).

É possível observar que a mudança na estrutura econômica no país não foi acompanhada de ações governamentais que minimizassem os problemas previamente existentes e aqueles que surgiam a partir do processo de urbanização.

Além dos problemas gerados pelo inchaço urbano, o período de 1983 e 1984 foi marcado pela aceleração inflacionária e ainda mais, pela primeira vez, desde o início do SFH, “o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais” (SANTOS, 1999, p. 14). Já os setores de menor renda continuavam a ter seus salários reajustados pela correção monetária plena. Os mutuários das classes média e alta descontentes com os aumentos deram início a diversas reivindicações junto à imprensa escrita e falada, provocando grande movimento. Segundo Santos (1999, p. 14), esse movimento “desembocou na criação de inúmeras associações de mutuários, aumento de ações na justiça e, principalmente, em um assustador aumento na inadimplência do sistema, para o qual contribuiu ainda a recessão da economia”.

Ao longo do regime militar o SFH, em seu período de auge (entre 1976 e 1982), financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais, porém de acordo com Santos (1999, p. 17) e BOTELHO (2007, p. 114), o sistema habitacional brasileiro foi incapaz de atender às populações de baixa renda.

Somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada. (...) Além disso, muitos dos problemas que anos depois vieram a inviabilizar o sistema, como o rombo do FCVS e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais (provocados, em parte, pela política de aumentos de prestações inferiores à correção monetária no período 1973 à 1983), foram, de fato, gerados na gestão dos governos militares (SANTOS, 1999, p. 17).

Segundo MARICATO (1997, p. 49), não foi só a classe média e alta os beneficiados com os recursos do FGTS. Obras de infraestrutura urbana e grandes obras de saneamento básico são apontadas como beneficiadas pelos recursos do fundo, sem citar superfaturamento e as corrupções frequentes, além de questionar a finalidade de algumas obras públicas.

Após o encerramento das atividades do BNH em 1986, durante o governo Sarney, o país passou por um período sem definir um novo projeto duradouro para a política habitacional, o que não impediram tentativas, ainda que frustradas, como durante o Governo Collor de Mello, período de sucessivos escândalos envolvendo recursos do FGTS (MARICATO, 1997, p. 50), que passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal.

O contexto macroeconômico que vivenciava o país nos anos de 1980, somado a extinção do BNH, possibilitou um cenário propício à ampliação da periferização da população mais carente, uma vez que o Brasil passou a vivenciar, de certa forma, um período de desamparo, no que diz respeito à questão habitacional.

2.3. O cenário nacional e a política habitacional brasileira entre os anos de 1986 e 2009.

Após a extinção do BNH, o cenário que se configurou em relação às políticas habitacionais não foram as mais animadoras para aqueles que necessitavam de auxílio do Estado. Ademais, o contexto histórico da sociedade brasileira trouxe novas cores que merecem destaque. A fim de entender o problema habitacional

brasileiro das duas últimas décadas do século passado, torna-se de fundamental importância compreender o cenário que se consolidou nesse período.

Com relação à urbanização brasileira, Santos (2008, p. 31) afirma que, no período de 1940 a 1980 visualiza-se a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira¹¹, com a população urbana tendo alcançado 81% do total da população em 2000¹².

No período de 1970-1980 tem-se uma evolução maior do processo onde a periferia é, de certa forma, mais ocupada pela população de baixa renda (SANTOS, 2008, p. 85).

Paralelo ao fenômeno de metropolização dos anos 80 e 90, Santos (2008, p. 91) aponta que houve um processo de macroubanização, ou seja, processo referente ao menor crescimento da metrópole em relação às cidades circunvizinhas. Paralelamente ao grande crescimento das maiores cidades do país, “estaria havendo um fenômeno de desmetropolização, definida como a repartição, com outros grandes núcleos, de novos contingentes de população urbana” (SANTOS, 2008, p. 91). É nesse contexto que se dá um crescimento demográfico em torno da capital do Espírito Santo (Vitória), dando origem a Região Metropolitana da Grande Vitória (SIQUEIRA, 2001), onde está inserida a cidade de Vila Velha, a qual é o foco espacial da presente dissertação.

No ano de 1991 o déficit habitacional passou a ser estimado. A primeira pesquisa levantada foi realizada pela Fundação João Pinheiro. Naquele ano, de acordo com essa fundação, o déficit teria sido de 15,4%. Observa-se que nos últimos anos a variação do déficit habitacional não foi elevada, como é possível observar na tabela 2.

¹¹ De acordo com Santos (2008, p. 31), em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,35%, e em 1980, alcançou 68,86%.

¹² Censo de 2000 realizado pelo IBGE.

Tabela 2 - Evolução do déficit habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio - Brasil (1991/2000/2004-2007)

Ano	1991 ⁽¹⁾	2000 ⁽²⁾	2004	2005	2006	2007 ⁽³⁾
Nº absoluto	5.374.380	7.222.645	7.804.619	7.902.699	7.934.719	7.287.551
%	15,4	16,1	15,1	14,9	14,5	12,9

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

⁽¹⁾ Não inclui as estimativas para as áreas rurais da Região Norte, que não foram pesquisadas pela Pnad.

⁽²⁾ Inclui as estimativas do componente depreciação não calculado nos demais anos.

⁽³⁾ Déficit habitacional para 2007: inclui o total das famílias conviventes e exclui os domicílios alugados com adensamento excessivo.

Pela tabela 2, embora deixe uma lacuna de 9 anos (entre 1991 a 2000), é possível observar que o déficit habitacional brasileiro não apresentou percentualmente, ao longo do período em análise uma brusca mudança.

Tabela 3 - Brasil: déficit habitacional básico e domicílios vagos- 2005

Déficit habitacional - valores absolutos			% do total do déficit habitacional			Domicílios vagos em condições de serem ocupados-valores absolutos			% domicílios vagos em condições de serem ocupados		
Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
7.287.551 ⁽¹⁾	5.989.236	1.298.315	12,9	12,5	15,3	6.736.404	5.084.284	1.662.120	100	75,47	24,53

⁽¹⁾ Déficit habitacional para 2007: inclui o total das famílias conviventes e exclui os domicílios alugados com adensamento excessivo.

Fonte: Fundação João Pinheiro. 2007.

Em pesquisa realizada, pelo IBGE, no ano de 2007, a Fundação João Pinheiro (2007)¹³ apontou que, naquele ano, o valor absoluto do déficit habitacional no Brasil era de 7.287.551 unidades habitacionais. Na tabela 3, é possível observar que o déficit é proporcionalmente maior no espaço rural, quando comparado ao espaço urbano. Nota-se que no espaço urbano o percentual de domicílios vagos é maior por se tratar de um espaço onde a desigualdade social é mais latente.

Cumprir não perder de vista que o problema habitacional está intimamente ligado à questão urbana ou mesmo à questão agrária, não podendo ser compreendido sem uma visão conjunta, sob enfoque específico, com o desenvolvimento urbano e, sob enfoque global, com o desenvolvimento do País como um todo. Solucionar a questão da moradia implica definições de políticas públicas vinculadas tanto a temas setoriais, como o controle da estrutura fundiária e da expansão da malha urbana e o provimento de

¹³ Pesquisa publicada em abril de 2007 no Informativo CEI-Demografia. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

serviços públicos urbanos, quanto a reformulações estruturais amplas, como a redistribuição de renda (LORENZETTI, 2001, p. 24).

A tabela 4, a seguir, apresenta a distribuição do déficit habitacional por faixa de renda mensal em 2005, deixando latente a concentração do déficit entre a população de rendimento mensal de até três salários-mínimos (90,3%). Por isso, destacaram Vasconcelos e Cândido Júnior (1996, p. 12), a necessidade de uma política habitacional voltada para esse grupo populacional¹⁴.

Tabela 4 - Brasil: déficit habitacional por faixas de renda mensal familiar (em salários-mínimos) – 2005

% Até 3 s. m.	% Mais de 3 a 5 s. m.	% Mais de 5 s. m.
90,3	6,0	3,7

Fonte: Fundação João Pinheiro. 2007.

Lorenzetti (2001, p.6), ao relatar sua visão da realidade brasileira afirmou:

A situação é crítica, principalmente entre as camadas de renda mais baixa da população, atingindo, além das metrópoles, também os centros de pequeno e médio porte. Nos dias atuais, a chamadas áreas urbanas desfavorecidas - favelas, mocambos ou invasões, entre outras - são uma presença marcante na paisagem urbana brasileira, espelhando uma crise que começa no início do século e, agravando-se com o avanço do processo de urbanização, chega ao presente (LORENZETTI, 2001, p. 6).

A atual realidade, apontada nas tabelas 3 e 4, pode ser vista como fruto de uma modernização excludente e uma histórica política habitacional fracassada, como apontaram Arretche (1990, p. 180), Maricato (1997, p. 50) e Lehfeld (1988, p.37).

O panorama da atuação formal do poder público nos mostra que, a despeito da sucessão de planos e programas implementados ao longo de décadas, a população de mais baixa renda, que representa parcela significativa do déficit nunca conseguiu ter suas necessidades habitacionais convenientemente supridas. (LORENZETTI, 2001, p. 12).

¹⁴ Lorenzetti (2001, p. 26) chama a atenção para o fato de obter maior conhecimento sobre o tema, antes de se propor políticas do tipo instituir “obrigação de uso desses imóveis vagos”, por meio de instrumentos jurídicos já existentes no Estatuto das Cidades, pois pode se apresentar inócuas e gerarem inúmeros problemas não esperados.

Segundo a Fundação João Pinheiro, por meio do Informativo CEI-Demografia, de abril de 2007, no ano de 2005 o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7,903 milhões de moradias, sendo 81,2% de incidência urbana. Desse montante, a região Sudeste lidera a demanda nacional, com um déficit estimado em 2,899 milhões de unidades. Só entre as famílias de renda inferior a 3 salários-mínimos mensal o déficit habitacional foi estimado, no mesmo ano, em 5,779 milhões de domicílios, sendo 90,3% do total urbano brasileiro estimado.

O BNH deixou de existir em novembro de 1986 com um balanço de 4.356.800 financiamentos entre o período de 64 a 84, como apresenta a tabela 5.

Tabela 5 - Número de Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos no Período 64/84 por categoria (em mil unidades)

Ano	Total	COHABs e COOPHABs	SEPE	Outros Programas - FGTS / OGU
Até 1967	140,7	88,2	31,4	21
68	139,4	59,9	47,1	32,3
69	158,2	84,1	41,9	32
70	154,2	50,8	72	31,4
71	121,2	43,2	50,5	27,4
72	120,7	31,7	66,7	22,3
73	148,4	39,9	76,6	31,9
74	96,3	12,7	60,3	23,5
75	147,3	56,6	64,5	26,2
76	242,4	116,9	82,2	43,3
77	218,6	126,7	58	33,7
78	323,8	228,2	58,1	37,4
79	380,7	209,5	109,8	61,4
80	562,4	160	286,7	133,8
81	450,9	119,3	231	100,6
82	555,8	160,2	249,8	32,3
83	181,8	30,5	121,8	29,6
84	214	79,2	96,7	43,2

Fonte: Silveira e Malpezzi (1991, p.93) *in*: Santos (1999, p. 16).

Paralelamente ao fechamento do Banco Nacional de Habitação, Arretche (1996, p. 110) afirma que, a formulação e gestão dos programas habitacionais de baixa renda experimentaram, mais especificamente entre 1985 a 1990, um caótico processo de transferências entre os distintos ministérios.

O Ministério do Interior – ao qual estava subordinado o BNH – foi substituído em 1985 pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU, ao

qual passou a estar vinculado o BNH. Em 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano – MHU, ao qual se vinculou também CEF, substituta do BNH. Em 1988, MHU foi transformado em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES. O MBES foi extinto em março de 1989 e as instituições encarregadas da política de habitação ficaram subordinadas ao Ministério do Interior, e a CEF, ao Ministério da Fazenda. Em 1990, o Governo Collor criou o Ministério da Ação Social – MAS, que se transformou posteriormente, no Governo Itamar Franco, em Ministério do Bem-Estar Social, no qual passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação (ARRETCHE, 1996, p. 110).

A estrutura institucional que emergiu do processo citado anteriormente, manteve a centralização na gestão dos recursos federais, porém a decisão sobre a alocação dos recursos esteve fragmentada em várias instituições do Estado, enfraquecendo o poder de negociação de cada um dos órgãos encarregados na aplicação de tais recursos, que mediante os interesses distintos cada órgão acabava interferindo negativamente na ação do outro (ARRETCHE, 1996, p. 111).

A Caixa Econômica Federal (CEF) ficou responsável pela arrecadação, não sendo permitido outro banco arrecadar as contribuições dos 8% sobre o salário dos funcionários. De acordo com Botelho (CASTRO, 1999, p. 101 *apud* BOTELHO, 2007, p. 121), além de manter centralizado o FGTS, o governo também centralizou os recursos do SBPE que eram os dois subsistemas do SFH, que até então, continuava como base do financiamento habitacional até a década de 1990, não tendo sido incorporado nenhuma modificação estrutural no sistema.

Na década de 1980, a arrecadação do FGTS apresentou uma queda expressiva, principalmente com o aumento das taxas de desemprego e o fato de haver uma ampliação considerável no volume de saques, reduzindo assim a arrecadação líquida¹⁵. O efeito principal dessa crise foi a drástica redução no número de unidades habitacionais financiadas com recursos do FGTS (ARRETCHE, 1996, p. 112).

A fim de tentar equacionar os problemas dos fundos para financiamento da habitação, o governo elevou o gasto de origem orçamentária para compensar a perda, mas mesmo com a participação do Orçamento Geral da União (OGU) no

¹⁵ Montante de recursos disponíveis para investimento em desenvolvimento urbano a cada ano.

gasto com programas habitacionais, o montante do gasto federal global no setor caiu: em 1990, representava apenas 22% do montante de 1980. Contudo, apesar da crise, o FGTS continuou como a principal fonte de recursos do setor (ARRETCHE, 1996, p. 112).

As ações do Estado durante as últimas décadas se apresentaram em descompasso, dificultando uma ação eficaz frente às mazelas sociais que se desenvolveram. A democratização do país ampliou o espaço para uma liberdade de atuação dos grupos sociais, assim como uma maior aproximação destes com o poder público em suas diversas esferas.

Os governos estaduais e das capitais brasileiras, no final da década de 1980 e início 1990 estavam diante de movimentos organizados em nível nacional, que pressionavam de muitas formas, entre elas via abaixo-assinado e invasões de terrenos e conjuntos habitacionais. Situado dentro desse contexto de pressão e sem recursos suficientes para atender a demanda, se viram (principalmente os estados) coagidos a instituir programas habitacionais de ação focalizada, bem como criar mecanismos de financiamento e instrumentos legais e institucionais próprios (ARRETCHE, 1996, p. 114).

Diante desse cenário, vários Estados iniciaram financiamentos de programas habitacionais voltados à população de baixa renda.

O estado de São Paulo, com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), iniciou o programa habitacional de baixa renda em 1983; Minas Gerais, por sua vez, mediante a Lei estadual nº. 10.361/93, que aumentou o ICMS de 17% para 18% por um período de 3 anos, destinando 1% ao Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social/Programa de Habitação Popular – Fundes/Prohab-MG; O estado do Rio Grande do Norte, em 1992, iniciou um Programa denominado de Projeto Crescer de Novo, o qual entregava kits de material de construção industrializados, onde o município doava o terreno e organizava a construção com mão-de-obra local (ARRETCHE, 1996, p. 115-116).

Já nos primeiros anos da década de 90, as mudanças não foram significativas. Durante o Governo Collor (1990-1992) não é possível identificar

melhorias na condição de vida da população de baixa renda e da classe média brasileira (BOTELHO, 2007, p. 122). Nesse período foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), tendo como promessa a construção de 245 mil habitações, totalmente financiadas com recursos do FGTS. Esse programa não logrou resultados para as populações de renda até três salários mínimos, apesar de ter como alvo as populações com renda média de até cinco salários mínimos (VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 17).

O PAIH tinha três vertentes: i) moradias populares; ii) lotes urbanizados e; iii) ação municipal para a habitação popular (VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 17). Seu funcionamento foi descrito por Botelho (2007, p.122) como uma tendência privatizadora da política habitacional iniciada ainda no Governo Sarney, uma vez que os recursos foram transferidos para a iniciativa privada, enquanto que as Cohabs passaram a ter um papel secundário.

Assim, os agentes públicos receberam somente 21% do montante de recursos emprestados pelo FGTS, e as cooperativas habitacionais, com contratos com empreiteiras e visando às faixas de renda médias, receberam cerca de 70% dos recursos do FGTS, (CASTRO, 1999, p. 105), numa clara demonstração de quão afastada da política de provisão de moradia para a população de baixa renda a política governamental se encontrava (BOTELHO, 2007, p. 122).

No governo de Itamar Franco, sucessor de Collor, ocorrem novas mudanças. De primeira instância, é instituído o financiamento direto para pessoas físicas e também ao produtor, o que significa redução da burocracia e desintermediação bancária. Nesse período de governo, foi criado o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), instituídos os conselhos de participação comunitária, e iniciou uma exigência de contrapartida financeira dos municípios aos investimentos da União. O objetivo era compor um cenário de maior controle social, bem como uma transparência mais ampla na gestão dos recursos liberados as municipalidades (ROYER, 2002, p. 30 *apud* BOTELHO, 2007, p. 122).

O Programa de Habitação Popular foi mais um dos programas criados ainda no governo Itamar Franco. Este por sua vez, teve sua continuidade no posterior governo (Fernando Henrique Cardoso - 1995-2002), tendo como foco de atuação a população com renda de até três salários mínimos (BOTELHO, 2007, p. 122).

Os programas iniciados por Itamar Franco foram o Habitar-Brasil/BID, direcionado a cidades de porte médio e grande e o Morar-Município, este direcionado a cidades pequenas (BOTELHO, 2007, p. 122), onde os recursos eram originados do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) (CARDOSO, [s/d], p. 4). Segundo dados do Ministério do Bem-Estar Social, esses programas, nos anos de 1993 e 1994, foram responsáveis por financiar 54 mil novas habitações para a população com renda até três salários mínimos (CASTRO, 1999, p. 107 *apud* BOTELHO, 2007, p. 122).

Iniciado em 1995, o Governo FHC, reduziu os recursos destinados às políticas habitacionais para faixas de renda de até três salários mínimos. Sem a reforma do SFH, fica subordinada à Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) toda a política habitacional em desenvolvimento (BOTELHO, 2007, p. 122).

Os programas desenvolvidos pela Sepurb segundo Royer (2002: 31), divididos segundo sua fonte de recursos, sendo o Habitar-Brasil, o único programa financiado com recursos do Orçamento Geral da União. A maior parte dos programas foi financiada com recursos oriundos do FGTS, dividindo-se tanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento, para o setor público; Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para as pessoas físicas e associações; e Apoio à Produção para o produtor (BOTELHO, 2007, p. 122-123).

No Programa Pró-Moradia, instituído em 1995, assim como nos Programas Habitar Brasil/BID e Morar-Município do governo anterior, os municípios tinham que apresentar contrapartida financeira para serem beneficiados pelo Programa (ARRETCHE, 2002, p. 35). De acordo com esta autora, o Programa Pró-Moradia foi considerado uma continuidade do modelo instalado pelo antigo BNH, como descreveu:

(...) o Programa Pró-Moradia, pode ser considerado uma continuidade do modelo instalado pelo antigo BNH. Voltado para a população de até três salários mínimos, contaria com a intermediação de agentes promotores públicos, prefeituras e órgãos da administração direta e indireta para a construção ou melhoria de unidades habitacionais novas ou para a execução de modalidades diversas de infra-estrutura urbana (ARRETCHE, 2002, p. 35).

Os resultados alcançados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) com recursos do FGTS e SBPE não priorizavam a população de baixa renda, enquanto que os recursos do Orçamento Geral da União, que em tese facilitaríamos as soluções para baixa renda, foram ainda mais insignificantes (CASTRO, 1999, p, 121 *apud* BOTELHO, 2007, p. 123). Essa situação é confirmada pelos autores Vasconcelos e Cândido Júnior (1996, p. 17) que ao afirmarem que na “(...) definição da política governamental para habitação por meio dos programas PRÓ-MORADIA e Carta de Crédito, foi dada ênfase à eficiência alocativa, desprezando-se o aspecto social dos programas”.

Os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia não eram prioridades de governo, e isso fica evidente quando observados os volumes de investimentos em tais programas, como destacou Botelho (2007):

(...) já em 1996, que os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia eram os que tinham menor número de contratações no total de recursos liberados pelo governo, devido, principalmente, ao contingenciamento do setor público, que já se manifestava como consequência da política econômica do governo. A habitação de interesse social mais uma vez ficava em segundo plano, e as necessidades da iniciativa privada se sobrepuseram às necessidades de moradia da maioria da população. Os recursos liberados foram inferiores aos gastos previstos no orçamento do FGTS no período 1995-1997, revelando o desinteresse da CEF para repassar os recursos colocados à disposição pelo plano orçamentário do FGTS (ROYER, 1999, p. 31 *apud* BOTELHO, 2007, p. 123).

Além da queda do valor dos investimentos nos programas habitacionais observou-se uma destinação de tais investimentos à população de renda superior a três salários mínimos.

Tabela 6 - Aplicações do FGTS entre 1995 e 1998

	Até 3 sm	Acima de 3 sm	Total	Até 3 sm (%)	Acima de 3 sm (%)	Total (%)
1.Habituação (total)	1.008.939.005	5.766.937.488	6.775.876.493	14,89	85,11	100
1.a.Pro-Moradia	772.952.845	—	772.952.845	11,41	0	11,41
1.b.Carta de Crédito (total)	235.986.160	5.721.740.650	5.957.726.810	3,48	84,44	87,93
1.b)I. Individual	162.181.750	4.974.338.106	5.136.519.856	2,39	73,41	75,81
1.b) II. Associativa	73.804.410	747.402.543	821.206.953	1,09	11,03	12,12
1.c. Apoio à Produção	—	45.196.838	45.196.838.	0	0,67	0,67

Fonte: Royer (2002, p. 31). Dados primários CEF *In*: Botelho, (2007, p. 124).

Na tabela 6, é possível observar que maior parte dos recursos foram direcionados ao financiamento via Programa de Carta de Crédito, principalmente individual e para faixas acima de três salários mínimos.

O Programa de Carta de Crédito foi criado em 1995 sendo dividido em duas modalidades: a) individual, com propósito de direcionar recursos para pessoa física com renda de até 12 salários mínimos e b) associativa, que tinha o objetivo de financiar grupos de mutuários organizados em condomínio para a construção de até 500 unidades habitacionais, sendo que os créditos seriam solicitados pelas empresas de construção e de incorporação, companhias habitacionais, sindicatos e cooperativas (CASTRO, 1999, p. 123 *apud* BOTELHO, 2007, p. 124). Este autor ainda aponta para a evolução dos financiamentos com recursos da caderneta de poupança (SBPE), entre os anos de 1995 a 1997 com 119 mil financiamentos contratados, somando R\$ 8,3 bilhões. Somando esses recursos aos investidos do FGTS, na ordem de 3 bilhões, perfaz o total de mais de 11 bilhões financiados para a construção de novas unidades habitacionais.

Em 1997 foi criada a Lei 9.514, aprovada pelo Congresso Nacional a partir da proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (Abecip), estabelecendo o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) com previsão de

financiar a construção de seis milhões de imóveis no período de dez anos (BOTELHO, 2007, p. 125; VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 27). Não se tratava, portanto de uma substituição do SFH, mas uma integração com o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), onde a criação deste marcou uma fase de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, onde haveria menor intervenção estatal na questão habitacional (BOTELHO, 2007, p. 126).

A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) reafirmou o compromisso do governo com as classes de renda mais alta (CASTRO, 1999, 123 apud BOTELHO, 2007, p. 124). Por outro lado, o SFI flexibilizou o mercado e aumentou a segurança dos investidores.

As bases do SFI são a extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos e a flexibilização dos contratos acertados entre as partes, oferecendo maior garantia ao investidor e sustentabilidade financeira as operações contratadas. As operações de financiamento abrangem a edificação e a urbanização habitacional, comercial e de serviços, mas não se prestam a ações no mercado habitacional de renda baixa e média (CASTRO 1999, p. 125 *apud* BOTELHO, 2007, p. 126).

A composição da participação no novo sistema financeiro habitacional teria a participação das caixas econômicas e as sociedades de crédito imobiliário, a inovação nesse caso se dá com a participação do mercado secundário, por exemplo, as companhias hipotecárias e companhias securitizadoras (VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p 27-28).

As mudanças definidas pela Constituição Federal de 1988 trouxeram uma significativa redução de instituições federais responsáveis pela implementação de políticas públicas, ampliando, de certa forma, as responsabilidades dos governos municipais. Porém, os municípios não foram preparados para dar conta das políticas públicas, principalmente as de habitação, as quais o Estado, anteriormente ao processo de descentralização, detinha exclusiva responsabilidade (PEREIRA, 2008, p.127).

Para Pereira (2008, p.127), os municípios têm enfrentado dificuldades na elaboração de políticas que estejam de acordo com as diretrizes delimitadas pela

União. Outro problema que pode ser destacado, quanto às dificuldades de adaptação dessa nova realidade, está na precariedade de instrumentos técnicos e de planejadores qualificados. É certo que são oferecidas alternativas para solucionar essas dificuldades, como a orientação do Estatuto da Cidade e cursos de qualificação técnica. Entretanto, tem sido notado, o desconhecimento de tais caminhos pelas prefeituras, bem como, o desinteresse dos governos locais em qualificar seu corpo técnico, em função de critérios, muitas vezes, políticos.

A partir da descentralização das políticas públicas, promovida pela Constituição Federal de 1988, uma verdadeira reforma institucional no país começou a ser desencadeada (SANTOS Jr, 2001 *apud* PEREIRA, 2008, p. 127).

(...) caracterizada pela descentralização das políticas públicas, amplamente disseminada pelos municípios brasileiros. Esta disseminação está promovendo um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades, materializada em novas reformas de organização e poder (SANTOS JÚNIOR, 2001, *apud* PEREIRA, 2008, p. 127).

De acordo com Cardoso ([s/d], p.6), ainda no Governo FHC, surge à proposta do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) apresentado, em 1999, pela CEF, com o objetivo de atender, de forma mais efetiva, a população de baixa renda, que não estava inserida nos programas Carta de Crédito. Os recursos eram articulados entre FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU). O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) permitiu certo grau de subsídio, dando condições de se ter prestações mais baixas. A organização institucional era composta por governos municipais e estaduais que cadastravam, efetuando a seleção prévia dos adquirentes, e eventualmente participavam com a doação de terrenos e na redução de exigências urbanísticas, visando minimizar os custos. De posse dos cadastros, as empresas privadas organizavam empreendimentos e recebiam os financiamentos diretamente da CEF. Assim como muitos programas habitacionais executados no Brasil, este acabou não atendendo a população mais carente de programas habitacionais (CARDOSO, [s/d], p. 7).

A rigidez na concessão do crédito, a utilização de critérios conservadores na análise de risco, a ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre conduz

à aplicação dos investimentos habitacionais em faixas de renda média (BRASIL, 2004 a, p. 24).

A inacessibilidade ao crédito habitacional para populações de baixa renda tem se ampliado devido à baixa capacidade de investimento do Estado em subsidiar recursos financeiros para habitações populares (BRASIL, 2004 a, p. 23).

No final da década de 1990, o sistema de financiamento do Governo Federal foi retomado por meio da CEF. Foram oferecidas linhas de crédito ao consumidor, como o Programa Carta de Crédito, às famílias com renda até três salários mínimos, foram implantados os Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil (SOUZA, 2000 *apud* Arimatéia, 2006, p. 25-25). Embora houvesse avanços no desenho de alguns programas durante as gestões FHC, não houve nenhuma proposta efetiva de política habitacional nesse período (BLANCO JÚNIOR, 2006, p.42).

No início da presente década reaparece uma série de medidas estatais que procuravam dar aos estados e aos municípios instrumentos capazes de regulamentar as ações que deverão nortear as políticas locais. Nesse contexto surge o Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, que estabelece prazos e diretrizes para elaboração dos Planos Diretores locais, “dentro de uma política nacional de reforma urbana centrada na idéia da função social do solo urbano, acreditando que o principal problema de nossas cidades reside no acesso a terra urbanizada” (PEREIRA, 2008, p. 128).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, ficando responsável por todo arranjo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A criação deste Ministério foi considerada uma inovação na política urbana, porque superou o recorte setorial, integrando habitação, saneamento e transporte (MAGALHÃES E BLANCO JR., 2008, p. 3).

As ações que vinham sendo executadas antes do surgimento do Ministério das Cidades não foram paralisadas. Os programas de urbanização de favelas, Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) tiveram recursos ampliados pelo Orçamento Geral da União. Os recursos do FGTS foram redefinidos, priorizando a população de renda entre 0 e 5 salários mínimos, onde se concentra 90% do déficit habitacional do país e também

foi reativada a utilização dos recursos que vinham do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) não utilizado desde 1996 para a habitação (BRASIL, 2003 *apud* MAGALHÃES E BLANCO JR., 2008, p. 3).

O Ministério das Cidades tem considerado que a política habitacional precisa ser discutida “dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos” (BRASIL, 2004 a, p. 12). Dentro desse contexto, o Ministério das Cidades, no ano de 2003, por exigência do Estatuto das Cidades, realizou as Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, onde vários segmentos da sociedade estiveram presentes em quase 3400 cidades. Nas Conferências, o objetivo central estava estabelecido sobre o pilar: principais problemas das cidades, e prováveis soluções eram expostos com foco na sistematização de políticas a serem adotadas pelo Ministério. A Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, teve como resultado a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que, após debates intensos, constituiu-se na nova Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004 a, p. 12).

Na visão de Pereira (2008, p. 128), a solução do problema da moradia passa por condições viáveis de financiamento, estabelecimento de diretrizes para as construções e como estas serão inseridas no espaço urbano. Assim tornou-se necessário o Governo Federal criar a lei 11.124/2005 - aprovada pelo Senado em maio de 2005 cujas diretrizes estão dispostas no documento “Política Nacional de Habitação” de 2004 - a qual originou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O município passou, não de maneira exclusiva e em acordo com tais dispositivos, a ter a possibilidade de executar Políticas Públicas de Habitação, prevendo também a possibilidade de criar Políticas e formar Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social. Para Quinto Júnior (2008, p. 64) o “grande problema é a falta de destinação de uma fonte clara de recursos para financiar a produção abaixo de 10 salários mínimos”. A inviabilidade de qualquer Política Pública está no fato do Governo não apontar de onde virão os recursos para executar as políticas compensatórias. Para este autor, no período de 1966 até 1988 existia um Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que possuía uma fonte clara de recursos, inclusive

com um Banco que gerenciava todo o aporte institucional – Banco Nacional de Habitação (BNH). Entretanto, nesse período, a legislação urbanística se apresentava de forma incompleta, incapaz de apontar caminhos suficientes para a aplicabilidade das políticas habitacionais. Para este autor, hoje existem instrumentos que regulam o espaço urbano, mas até 2008 não havia, por parte do Governo, indicações de onde viriam os recursos para execução da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (QUINTO JÚNIOR, 2008, p. 64).

A Lei nº. 11.124/2005 aponta como objetivos do SNHIS as seguintes questões:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005, ART. 2).

Para que o Distrito Federal, estados e municípios recebam recursos provenientes das transferências do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social são necessárias algumas ações, dentre as quais: A criação de um fundo com dotação orçamentária própria, a constituição de conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, além de segmentos da sociedade e apresentar um Plano Habitacional de Interesse Social que considere as especificidades do local e da demanda.

A Lei nº. 11.124/2005 define que a aplicação dos recursos podem ser utilizados de várias maneiras, como por exemplo, na construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais. (MAGALHÃES E BLANCO JR., 2008, p. 5). Ainda segundo esses autores, os recursos são originados do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, além de receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Essa Lei aponta grandes avanços no

cenário contemporâneo para a redução do déficit habitacional, assim como proporcionar aos beneficiados condições de exercerem sua cidadania a partir de sua participação no processo de tomada de decisão (PEREIRA, 2008, p. 135). Ainda de acordo com este autor, outro avanço está relacionado ao reconhecimento de que a solução da questão habitacional no Brasil passa inevitavelmente pelo uso do solo dotado de infraestrutura.

A idéia de acesso à habitação integrada ao solo urbano demonstra que a política habitacional de interesse social possui um caráter mais abrangente em seus objetivos.

De acordo com Arimatéia (2006, p. 30), o acesso à terra urbana representa a consolidação do direito à moradia, direito esse fundamental à pessoa humana nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Contudo, no Brasil, tal direito não tem sido garantido à população de baixa renda.

Adicionalmente, em 2009, o Governo Federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para Habitação, denominado Minha Casa, Minha Vida, o qual tem por objetivo reduzir o déficit habitacional no país em 14%, do total de 7,2 milhões apresentado pelo IBGE-PNAD em 2007. A previsão é realizar um investimento de R\$ 34 bilhões destinados à construção de 1 milhão de casas para a população com renda de até 10 salários mínimos.

Com base nos dados apresentados pela PNAD em 2007, referentes ao déficit habitacional, o Governo Federal busca, através do Programa Minha Casa, Minha Vida, dividir proporcionalmente ao déficit habitacional o volume de unidades habitacionais a serem construídas nas Regiões brasileiras. Como consta na tabela 7, o Sudeste e Nordeste são, respectivamente, as Regiões que apresentaram no relatório de 2007 maiores parcelas no total do déficit habitacional brasileiro.

Tabela 7 - Percentual do déficit habitacional do país por Região

Região	Déficit Habitacional
Norte	10%
Nordeste	34,3%
Sudeste	36,4%
Sul	12%
Centro-Oeste	7%
Total	100%

Fonte: IBGE - PNAD (2007) *in*: BRASIL (2009).

A tabela 8 apresenta a distribuição das unidades previstas pelo programa o qual busca beneficiar prioritariamente as Regiões com maior participação no déficit habitacional do país.

Tabela 8 - Previsão da distribuição de produção habitacional por Região do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Região	Previsão de produção habitacional	% das unidades a serem produzidas
Norte	103.018	10,3%
Nordeste	343.197	34,3%
Sudeste	363.984	36,4%
Sul	120.016	12%
Centro-Oeste	69.786	7%
Total	1.000.000	100%

Nota: Essa Distribuição está sujeita a alterações em função da contribuição de Estados e Municípios.

Fonte: IBGE - PNAD (2007) *in*: BRASIL (2009).

O programa Minha Casa, Minha Vida prevê que famílias com renda de até 3 salários mínimos terão subsídio integral com isenção do seguro. As famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos terão o aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Já as famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos terão o estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor (BRASIL, 2009, p. 2).

O Programa Minha Casa, Minha Vida prevê dividir seus recursos em grupos de faixa de renda salarial, como indica a tabela 9.

Tabela 9 - Programa Minha Casa, Minha Vida: Previsão de Produção Habitacional por Faixa de Renda

Faixa de rendimento	Nº de unidades habitacionais
0-3 sm	400 mil
3-4 sm	200 mil
4-5 sm	100 mil
5-6 sm	100 mil
6-10 sm	200 mil

Fonte: IBGE - PNAD (2007) *in*: BRASIL (2009).

As fontes de recursos para o “Programa Minha Casa, Minha Vida” são diversas, como aponta a tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição dos investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (em bilhões)

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16		16
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2		2
Total	20,5	7,5	28

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5		5

PROGRAMA	UNIÃO	BNDES	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva		1	1
Total dos Programas	25,5	8,5	34

Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2009).

No Programa Minha Casa, Minha Vida a CEF continua sendo o agente operador do FGTS e é também o agente operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

A ação de combate ao déficit habitacional no Brasil não tem, nas últimas décadas, sido de exclusividade de ações centralizadas no Governo Federal. Após a Constituição de 1988, as municipalidades passaram a buscar novas fontes de recursos, além de suas dotações próprias possibilitadas pela descentralização. Uma dessas ações está na concretização de parceria entre Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal (CEF) e o poder local, a qual se materializou no Programa Habitar Brasil (HBB) posto em prática inicialmente no governo Itamar Franco no ano de 1994.

3. O PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID

O presente capítulo busca efetuar uma apresentação do Programa Habitacional Habitar Brasil/BID desenvolvido a partir de 1994 no Brasil. Inicialmente busca-se apontar as suas origens e por fim seus objetivos. Estes apontamentos tornam-se necessários para que haja uma avaliação contextualizada do referido programa, executado no Conjunto habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, em Vila Velha/ES, entre o período de 2000 a 2003. A metodologia aqui utilizada foi a revisão de literatura e a pesquisa documental por meio da consulta ao manual do Programa (BRASIL, 2004b) e ao seu regulamento operacional (BRASIL, 2004a), bem como a utilização do documento intitulado “Política Municipal de Habitação: orientações para formulação e implementação” (BRASIL, 2001).

3.1. Origens e objetivos do Programa Habitar Brasil/BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) iniciou, na década de 1990, financiamentos de programas habitacionais no Brasil. Nesse período, a sua ação passou a ser efetivada em parceria direta com os governos locais. As ações executadas pelo BID passaram a ter como foco as necessidades mais emergentes das instâncias locais relacionadas à questão habitacional. Tal ação, pautava-se no financiamento multisetorial de urbanização, especialmente relacionados à assentamentos precários, onde as questões urbanísticas são associadas a projetos socioeconômicos que focam, além da integração dessas áreas com o seu entorno, a elevação das condições econômicas da população com iniciativas de geração de

emprego e renda. Outro objetivo passou a ser a reestruturação do setor público a partir da capacitação e desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais locais (BLANCO JR. 2006, p. 85).

Durante o Governo de Itamar Franco, no ano de 1994, foi implantado o “Programa Habitar Brasil” direcionado ao atendimento da população de baixa renda. Logo em seguida houve uma busca pelo aperfeiçoamento do Programa, especialmente no que tange as questões de planejamento, gestão e processo de operacionalização nas cidades beneficiárias, passando a denominar-se “Programa Habitar Brasil/BID” (HBB) (RAMOS, 2005, p. 44).

De acordo com o Manual do Programa Habitar Brasil/BID (2004, p. 5-7) a estrutura organizacional do HBB é composta por diversos órgãos e entidades da federação, sendo eles: a) o Ministério das Cidades, que se apresenta como o órgão gestor do Programa, com atribuições de promover treinamentos, planejar, organizar, coordenar e controlar sua execução; b) a Caixa Econômica Federal, que se classifica dentro do programa como uma empresa pública, contratada pela União para operacionalização do Programa através dos projetos em que se desdobra, orienta suas formulações e realiza as atividades de análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos integrados; c) Municípios, Distrito Federal e, eventualmente, estados, os quais entram como proponentes e agentes executores das ações e dos projetos financiados com recursos do Programa, sendo responsáveis pela implementação das ações e dos projetos financiados pelo Programa; d) Entidade Representativa dos Beneficiários, as quais são as organizações comunitárias responsáveis pela representação dos beneficiários finais das ações e dos projetos financiados pelo Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), com atribuição de participar efetivamente de todas as etapas do trabalho voltado para sua comunidade.

O HBB (2001, p. 25) apresenta como características o universalismo como forma de inibir ações clientelistas de intervenção; a transparência nos processos decisórios; a redistributividade pela qual, consegue-se atender as camadas de menor renda; a sustentabilidade ambiental para todos, mas principalmente para as populações que vivem próximas de áreas de risco e com baixas condições de habitabilidade; a sustentabilidade econômica com a diversificação de atividades que

visam a promoção da geração de trabalho e renda e; a participação como elemento legitimador do processo democrático.

Como condições de aplicação do programa são exigidos que os recursos financeiros sejam repassados de forma não onerosa aos estados, DF e municípios, de acordo com as etapas do plano de trabalho executadas e comprovadas.

O Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil/BID (2004, p. 5), aponta como seus objetivos a necessidade de contribuir para elevar o padrão de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residem em assentamentos precários, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados; estimular os governos municipais a desenvolverem esforços para reduzir os problemas de precariedade habitacional, tanto os efeitos como as causas que os originam; aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país. O HBB tem como formato de operacionalização o contrato de repasse de recursos financeiros sem retorno. A composição básica do investimento por projeto pode ser subdividido em duas partes: os Subprogramas de Desenvolvimento Institucional (DI) e; Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Este último é o centro da análise da presente dissertação.

O DI tem por objetivo a ampliação e modernização da capacidade institucional dos municípios que irão atuar na melhoria das condições habitacionais, principalmente das famílias de baixa renda. Para isso é necessário desenvolver atividades que deverão: a) criar ou aperfeiçoar os instrumentos que permitam a regularização das áreas precárias, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental; b) promover condições para que sejam ampliadas as ofertas de habitações de baixo custo; c) adequação dos padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população de baixa renda, facilitando que a ampliação da oferta habitacional seja verificada dentro do marco legal; d) adoção de novos meios de controle e desestímulo à ocupação de áreas irregulares, e; e) aperfeiçoamento da capacidade técnica das equipes do Município ou Distrito Federal (HBB, 2004, p. 11).

De acordo com o Manual do Habitar Brasil/BID (2004, p. 5), o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) tem por objetivo a elaboração, desenvolvimento e implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais. Esses objetivos englobam a regularização fundiária, a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental de áreas degradadas com a participação, em todas as etapas de execução do projeto, de toda a comunidade envolvida.

Fazem parte das etapas do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) as seguintes questões: 1) o terreno e regularização fundiária; 2) a indenização de benfeitorias aos proprietários em caso de remanejamento ou reassentamento; 3) elaboração de projetos e estudos preliminares, limitados a 1,5% do valor de obras do projeto; 4) o remanejamento/alojamento provisório ou o reassentamento de famílias; 5) a infraestrutura básica e os equipamentos comunitários públicos; 6) a produção de unidade habitacional básica, fornecimento de cesta básica de materiais de construção e a recuperação e/ou melhoria das unidades habitacionais; 7) administração e gerenciamento do programa e; 8) trabalho de participação comunitária (HBB, ano, p. 7-9).

O Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) busca atender as necessidades habitacionais de famílias que estão abaixo da linha da pobreza, enquanto que o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios objetiva prioritariamente construir ou reforçar a capacidade de atuação das administrações dos municípios onde se encontram as maiores necessidades (HBB, 2001, p. 7).

O Programa Habitar Brasil/BID tem como mérito a busca pela redução das precariedades habitacionais que se encontram muitos brasileiros. Tanto o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), quanto o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) podem apresentar uma efetiva elevação dos padrões técnicos de atendimento as demandas sociais, minimizando os impactos e maximizando a qualidade de vida e a integração da comunidade beneficiada com o restante da cidade a partir de sua implementação. Nesta direção, a presente dissertação busca identificar se a UAS concretiza tais vantagens quando implementado o programa.

4. MATERIAIS E MÉTODOS

Este capítulo tem por finalidade apresentar a metodologia adotada na presente dissertação, bem como efetuar uma breve revisão conceitual em torno dos temas fundamentais utilizados, como avaliação de programas, eficácia e eficiência. Ainda neste capítulo é apresentado o “Cálculo do Grau de Eficácia e Eficiência”, bem como sua aplicabilidade.

O presente trabalho está alinhado, no que diz respeito à questão teórico-metodológica aos trabalhos de Marjukka Ala-Harja e Sigurdur Helgason (2000), Ernesto Cohen e Rolando Franco (1999) e Ronaldo Garcia (2001). A escolha dos citados teóricos é justificada pelo aprofundamento de conceitos e práticas relevantes ao tema da avaliação de projetos que visam à melhoria da qualidade das intervenções e da alocação orçamentária.

A contribuição de Ala-Harja e Helgason (2000) ao presente trabalho se dá na abordagem conceitual da avaliação de programas, entendida, grosso modo, como um instrumento voltado a produzir informações sobre os resultados dos programas de intervenção. Esses autores buscam identificar as questões e práticas considerando os esforços de maximizar os resultados dos programas.

Cohen e Franco (1999) apresentam uma contribuição bastante significativa ao desenvolverem uma teoria no campo da avaliação de projetos sociais com uma orientação prática. Estes mesmos autores abordam o conceito e a aplicação do cálculo do grau de eficácia e eficiência criado por Hernández Orozco (1986). A

justificativa pelo uso dos conceitos apresentados por estes autores está na contribuição do cálculo para as decisões que serão tomadas nos próximos programas, ajudando a ampliar a racionalidade, maximizando sua eficiência e eficácia.

A contribuição de Garcia (2001) se dá referente ao aspecto direcionado à análise das ações governamentais, apontando o momento que se deu, no Brasil, o processo de avaliação como instrumento de gestão na Administração Pública Federal, bem como discute os conceitos básicos afirmando que sem tal discussão não há como organizar um sistema avaliativo.

As principais contribuições de Ala-Harja e Helgason (2000) se traduzem na ampla descrição do histórico de avaliações realizadas no mundo, bem como na apresentação de um vasto leque de conceitos de avaliação de programas. Destaca-se ainda a classificação dos tipos de avaliações, além da caracterização de seus objetivos e metas.

Dentre um vasto referencial teórico de significativa contribuição, sem dúvida as obras destacadas neste capítulo se apresentam de forma indispensável para a realização da proposta da presente dissertação: avaliar o Programa Habitar Brasil/BID implementado no Conjunto habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, localizado em Vila Velha/ES.

Garcia (2001) aponta a necessidade de ampliar os “recursos” para se organizar as avaliações da ação governamental. O autor denuncia uma inexistência, no Brasil, por parte do poder público, de cultura institucional de avaliação, assim como, limitações para o uso do instrumento da avaliação. A construção de um processo sistemático e mais indicado de avaliações das ações de governo possibilitaria, para esse autor, um cenário capaz de estimular discussões, discordâncias e críticas para a elaboração de propostas que avancem na construção de uma administração pública mais eficaz.

O presente trabalho se difere das idéias dos autores Cohen e Franco (1999) e Garcia (2001) no que tange a análise dos problemas que permaneceram e os que surgiram após a intervenção. Para tanto, serão utilizados os critérios da Matriz de

Avaliação da Pós-Ocupação em Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais do Ministério das Cidades, indicando as dimensões que serão avaliadas, os indicadores pertinentes a cada dimensão e os descritores correspondentes a cada indicador, além de apontar os meios de verificação.

Para operacionalização metodológica, foram realizadas entrevistas aos moradores e a duas assistentes sociais do Programa, bem como um levantamento documental a fim de identificar as características, objetivos e limitações do Programa HBB executado nos bairros Dom João Batista e Nossa Senhora da Penha - Vila Velha/ES.

4.1. Breve Histórico da Avaliação de Programas Públicos.

No âmbito internacional, a avaliação passou por três fases distintas. i) a primeira fase, delimitada entre os anos de 1960 e 1970, marcados por uma ampla ligação aos governos sócio-liberais, os quais estavam engajados em programas sociais; ii) a segunda, nos anos de 1980, período de estímulo governamental predominantemente conservador na tentativa de lidar com programas públicos em face de limitações fiscais; iii) a terceira caracteriza-se por uma tradição de avaliação firmemente estabelecida e inclinada a encarar a necessidade de avaliar as próprias avaliações (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 14-15).

No cenário internacional, os Estados Unidos, a Suécia e o Canadá são países que possuem tradição e sólidos sistemas de avaliações institucionalizadas. A Austrália e os Países Baixos também ocupam um lugar especial em sistemas de avaliação muito sofisticados. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 14).

Segundo Cohen e Franco (1999, p. 19) os governos latino-americanos apresentam profundo interesse na implantação de programas sociais, isso devido à crise social desencadeada nos anos de 1980. A preocupação está em conter possíveis explosões de violência social, as quais podem desencadear situações de instabilidade política.

No Brasil, o tema “avaliação de políticas públicas”, bem como sua aplicação passou a ter maior evidência a partir da década de 1980. Período marcado por um contexto de “transição política e do seu impacto sobre a necessidade de formulação de políticas sociais mais equânimes, como direito inalienável do cidadão na construção da democracia almejada” (CASTRO, 1989, p. 6). É possível afirmar que as pesquisas em torno da temática “avaliação” estão ainda em maturação no Brasil, “apresentando-se de forma assimétrica e pouco sistemática entre os diferentes tipos de política social” (CASTRO, 1989, p. 6).

Segundo Garcia (2001, p. 15) as avaliações, no caso brasileiro, surgem dentro de um contexto de grandes ineficiências, de desperdícios, de erros na forma de conduzir as ações por parte do governo, da ampliação das críticas no que tange a qualidade, quantidade e oportunidade dos serviços e produtos ofertados pela Administração Pública. Soma-se ainda o interminável ajuste fiscal (que exige maior eficiência com os mesmos ou até com menos recursos financeiros) e a sensação dominante de que os esforços são superiores aos resultados. Todo esse conjunto de deficiências e dificuldades em interação produzem um verdadeiro clamor por avaliações. Mediante a interação de tantas deficiências, amplia-se a necessidade de uso de instrumentos de avaliações.

Tão emergente se tornou a questão da avaliação que foi criada - após a medida provisória nº. 1548, em dezembro de 1994 - a Lei nº. 9625, de 7 de abril de 1998, denominada “Ciclo de Gestão Pública” a qual passou a distribuir competências e atribuições avaliativas.

(...) aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas (GARCIA, 2001, p. 7).

A materialização da Lei nº. 9625, mesmo sem algumas definições de como será produzida as avaliações, ampliou o reconhecimento da necessidade do

instrumento de avaliação e formalização da idéia do ciclo de gestão. Essa dificuldade de produzir avaliação, segundo Garcia (2001, p. 24), está relacionada ao fato de no Brasil não haver um histórico do uso desse instrumento, não havendo uma cultura consolidada, com conceitos estabelecidos, procedimentos conhecidos, métodos e técnicas consagradas.

4.2. Conceitos, Objetivos e Limitações das avaliações de Programas Públicos.

O conceito “avaliação”, segundo Ala-Harja e Helgason (2007, p. 7), apresenta múltiplas definições, as vezes contraditórias. Tal multiplicidade é explicada pela grande variedade de ciências, instituições e executores que a utiliza. “De modo mais simples, o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos” (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 8).

Grosso modo, as avaliações podem ser classificadas em somativas e formativas (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 7). As avaliações somativas são caracterizadas por serem conduzidas, frequentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral. Já as avaliações formativas são, geralmente, adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de adquirir maiores esclarecimentos deste, tendo como propósito apoiar e maximizar a sua qualidade de gestão, de implementação e de desenvolvimento. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 8).

Neste trabalho adotar-se-á a avaliação somativa (avaliação *ex post*) por se tratar de um programa já executado pelo HBB no município de Vila Velha/ES entre os anos de 2000 e 2003.

Garcia (2001) propõe o seguinte conceito de avaliação:

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001, p. 27).

De acordo com Garcia (2001, p. 59), as avaliações devem estar centradas em sete pilares, como descreveu:

(i) permitir conhecer o desempenho (eficiência e eficácia) e os resultados atuais das ações/programas; (ii) verificar o intercâmbio de problemas (efeitos desejados 'versus' efeitos indesejados); (iii) detectar as causas dos erros e dos acertos; (iv) julgar o desempenho dos responsáveis, em todos os níveis; (v) incentivar a motivação dos responsáveis; (vi) fortalecer e aprimorar os sistemas de planejamento e de decisão; e (vii) informar a sociedade e o Parlamento (GARCIA, 2001, p. 59)

Para Garcia (2001) o debate para se organizar novas formas de avaliação dos programas federais, bem como, para a discussão dos conceitos básicos que o envolve e sua ampliação está ainda em fase de maturação, embora já estejam lançadas as bases para uma discussão inicial.

Para Cohen e Franco (1999, p. 77), "avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos".

Nesta dissertação adotaram-se os conceitos de Eficácia e Eficiência utilizados por Cohen e Franco (1999), que consideram esses conceitos essenciais na avaliação, o que torna necessário uma definição clara de seus parâmetros operacionais. Entende-se ainda que esses conceitos são "ferramentas úteis para estabelecer o grau de racionalidade na alocação de recursos em atividades de projetos sociais" (COHEN E FRANCO, 1999, p. 107).

Para Cohen e Franco (1999, p. 102), "eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados". Dessa forma, eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos propostos. Já o conceito de eficiência pode ser definido "como a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos", sendo que o conceito de eficiência passa por duas perspectivas complementares, quando a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto (COHEN; FRANCO, 1999, p. 103-104).

Frente à necessidade de implementação de programas e a escassez de recursos torna-se necessário maximizar os resultados de cada programa. De acordo com Cohen e Franco (1999, p. 19), o uso racional dos recursos pode ser um meio de captar mais recursos e até mesmo multiplicá-los. Isso pode ser possível medindo a eficiência na utilização destes recursos e comprovando a eficácia com que se alcançam os objetivos.

É comum que os programas sociais utilizem os recursos sem racionalidade. Este comportamento se dá pela ausência de controles adequados e pela falta de utilização de metodologias de avaliação que, de certa forma, poderiam apontar as opções mais econômicas para alcance dos objetivos, bem como, quando necessário, reorientar o projeto quando se julgar que os objetivos não estão sendo alcançados (COHEN E FRANCO, 1999, p. 31). Dessa forma, a avaliação pode maximizar os resultados das ações do setor público fortalecendo a base para as atividades da iniciativa pública (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 6).

Entre os benefícios da avaliação de programas destaca-se: i) ajuda a identificar os meios mais eficientes e eficazes de se alcançar os resultados desejados e de manipular os gastos; ii) ampliação da transparência do Poder Executivo tornando mais claro o impacto das atividades governamentais ao público em geral; iii) as informações referentes às avaliações podem ser um fator importante para uma posterior formulação de políticas públicas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Existe um razoável consenso de que o processo avaliativo só apresentará êxito se este possuir quatro características fundamentais:

(i) deve ser útil para as partes envolvidas no processo; (ii) tem que ser oportuno, ou seja, realizado em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão, que é um processo incessante; (iii) tem que ser ético, isto é, conduzido de maneira a respeitar os valores das pessoas e instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas; (iv) tem que ser preciso, bem feito, adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade (FIRME, 1997 apud GARCIA, 2001. P. 25).

Uma das limitações em torno da avaliação está a dificuldade de estabelecer um período de tempo apropriado para a avaliação do programa, na medida em que os resultados mais relevantes dependem de algum tempo de maturação (ALA-HARJA E HELGASON, 2000).

A preparação das avaliações é de grande importância para o seu êxito. Por isso é “conveniente dedicar algum tempo e esforço à seleção do tópico e à determinação do escopo e dos objetivos, planejando o processo avaliativo com cautela e escolhendo-se os critérios que serão utilizados” (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 38). Embora deva haver um planejamento cuidadoso, este não pode se tornar demasiadamente rígido. O planejamento deve ser flexível, para possibilitar que as avaliações sejam ajustadas a mudanças de necessidades e circunstâncias.

O objetivo da avaliação não é buscar a verdade absoluta, mas oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas. A avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 10).

Para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 110), o gerenciamento de um Programa perpassa os ciclos de planejamento/preparação, dotação orçamentária, implementação e por fim a avaliação que fecha o círculo. Uma política ou programa que tenham sido avaliados podem ser melhorados, expandidos ou substituídos.

De acordo com os autores Ala-Harja e Helgason (2000, p. 10), as principais metas da avaliação podem ser caracterizadas como sendo a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade.

4.3. Procedimentos metodológicos.

A presente pesquisa tem como delimitação espacial os bairros Dom João Batista e Nossa Senhora da Penha, ambos localizados no município de Vila Velha/ES. O primeiro bairro trata-se da área onde ocorreu a implementação de uma

urbanização integrada e a remoção de domicílios irregulares por meio do Programa HBB. O segundo foi escolhido como local de reassentamento das 112 famílias removidas.

A identificação do diagnóstico anterior à execução do Programa HBB e o prognóstico da área foi possível por meio da análise do “Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista” a qual está delimitado ao período entre 2000 e 2003, datas, respectivamente, de início e conclusão da primeira etapa do programa.

No bairro Nossa Senhora da Penha foi construído o Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, o qual é resultado da 1ª etapa do Projeto de Urbanização Integrada, sendo esse o objeto de pesquisa da presente dissertação. Nesse programa se destacam dois atores: a Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV), entidade proponente e; o Programa Habitar Brasil – BID (HBB), órgão financiador.

A natureza da pesquisa tratada neste trabalho é a pesquisa aplicada e exploratória. Aplicada porque os resultados que serão gerados poderão subsidiar as decisões quanto a manter ou modificar os objetivos e as atividades, além de subsidiar a ampliação, manutenção ou redução dos recursos financeiros nos próximos projetos, de forma que as decisões tomadas sejam mais eficazes e eficientes. Exploratória porque, embora a avaliação de projetos seja um estudo que ao longo do tempo tem sido ampliado, verifica-se que poucos trabalhos têm sido desenvolvidos com o mesmo foco que esta pesquisa se propõe.

Frente à necessidade de inicialmente identificar o objeto em estudo foi necessário efetuar uma pesquisa quantitativa a qual teve como referência as orientações da Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação em Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais do Ministério das Cidades (2004).

Quanto aos meios, a pesquisa caracterizou-se como documental e de campo. A pesquisa documental justifica-se pela necessidade de consultar os documentos internos, pertinentes ao Projeto de intervenção, obtido juntamente a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES.

A pesquisa de campo foi elaborada pela necessidade de averiguar a estrutura física das unidades habitacionais após seis anos de implementação bem como de identificar a situação de sua ocupação.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos buscou-se dividir a análise em dois momentos: a análise documental do Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista em Vila Velha (ES) e a verificação *in loco* da realidade atual do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães. A verificação *in loco* foi por meio de observação sistemática do conjunto habitacional, entrevista a um membro de cada uma das 112 residências existentes, e duas entrevistas não estruturadas com as Assistentes Sociais do Projeto, a saber: Sra. Denise Bussú Lima e Jaqueline Ribeiro Teixeira, as quais forneceram as informações iniciais em torno do projeto, como, características, objetivos, execução e resultados alcançados. Por dificuldade de acesso aos moradores foram concretizadas 102 entrevistas aos residentes. Embora a totalidade dos moradores não tenha sido entrevistada, entende-se que a proporção de 91,07% do universo é suficiente para descrever a percepção dos moradores com relação ao uso e ocupação das residências.

A fim de alcançar os objetivos propostos, o questionário para as entrevistas (Anexo 1) foi elaborado para identificar se há existência de adensamento excessivo, famílias conviventes, sinais de umidades/rachaduras, se foram realizadas melhorias ou ampliação nas unidades habitacionais e identificar se os beneficiários iniciais ainda continuam residindo no conjunto. Parte desses quesitos foi baseada em conceitos elaborados e utilizados pelo indicador de Déficit Habitacional adotado pelo Ministério das Cidades (Fundação João Pinheiro, 2006).

Buscando averiguar se existe adensamento excessivo foi perguntado aos entrevistados qual era o total de moradores na unidade domiciliar e quantos cômodos são utilizados como dormitório. O parâmetro utilizado foi o estabelecido pela Fundação João Pinheiro, ou seja, são considerados como adensados os domicílios com mais de três moradores por dormitório (Fundação João Pinheiro, 2006, p. 17).

Para averiguar o percentual de famílias conviventes no conjunto habitacional foram realizados os seguintes questionamentos: 1) Quantas pessoas moram no domicílio?; 2) Quem são eles? A partir das respostas foi possível identificar quantos responsáveis coabitam no domicílio, identificando assim se há famílias conviventes e quantas são. O conceito de “Família Censitária” utilizada pelo IBGE define um responsável pela família, mesmo que este não seja o responsável pelo domicílio. As famílias conviventes do IBGE são famílias estendidas, compostas por duas ou mais famílias nucleares, parentes ou não-parentes. Considera-se, neste trabalho, a definição da Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades de novembro de 2004, a qual aponta que toda coabitação caracteriza déficit habitacional.

Quanto à identificação de sinais de umidade ou rachaduras, a entrevista foi mais direta e objetiva. Foi perguntado se havia existência ou não de umidade e/ou rachaduras na unidade habitacional a qual residia o entrevistado. Para a identificação de melhorias ou ampliação, o questionário foi igualmente direto: “Você realizou melhorias ou ampliação na casa?” Para todas essas perguntas foram apresentadas apenas duas opções de resposta: sim ou não.

Para identificar se os beneficiários iniciais ainda residiam na unidade habitacional foram apresentadas as seguintes opções de respostas: 1) Esse domicílio é próprio; 2) Esse domicílio é cedido (emprestado) 3) Esse domicílio é alugado. Se a opção escolhida pelo entrevistado foi a 2 ou a 3, conclui-se que o domicílio já pertence ou está cedido a terceiros. Se a opção de resposta foi a 1ª, foi perguntado se o dono do domicílio é aquele que recebeu a unidade habitacional diretamente do programa.

Para a efetivação das análises quantitativas foi utilizado o Software estatístico SPSS. Através deste, foram produzidos tabelas de contingências, a qual possibilita o cruzamento de dados, bem como a frequência de respostas obtidas. A partir daí, foi possível organizar os dados levantados, e analisá-los segundo os objetivos propostos na presente dissertação.

Para a operacionalização da avaliação deste trabalho tomar-se-á o modelo matemático proposto por Orozco (1986) e citado por Cohen e Franco (1999, p. 102).

Esses autores utilizaram-se de dois cálculos: Cálculo do Grau de Eficácia (Ea) e o Cálculo do Grau de Eficiência (Ee).

O cálculo do Grau de Eficácia pode ser apresentado como na equação 1 e os resultados devem ser interpretados como na tabela 11.

$$Ea = \frac{\frac{Mr}{Tr}}{\frac{Mp}{Tp}} = \frac{Mr}{Tr} \cdot \frac{Tp}{Mp} = \frac{Mr.Tp}{Mp.Tr}$$

Equação 1

Considerando que

<i>Ea</i>	Eficácia
<i>Mr</i>	Unidades realizadas da meta programada
<i>Mp</i>	Meta programada
<i>Tr</i>	Tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas
<i>Tp</i>	Tempo planejado para realizar a meta total

O termo “Ineficaz” será utilizado quando o tempo executado for maior do que o tempo programado. O termo “eficaz” será adotado quando o tempo de execução e de planejamento for idêntico. Já o conceito de “mais do que eficaz” será utilizado para designar o programa quando este apresentar um tempo de execução menor do que o tempo programado.

Tabela 11 - Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficácia

Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficácia	
$Ea > 1$	A ação é mais do que eficaz
$Ea = 1$	A ação é eficaz
$Ea < 1$	A ação é ineficaz

Fonte: Cohen e Franco (1999).

Para o cálculo de Eficiência, adotar-se-á igualmente àquela proposta por Orozco (1986) e utilizada por Cohen e Franco (1999), representada na equação 2 e os resultados devem ser interpretados como na tabela 12.

$$Ee = \frac{\frac{Mr}{Tr.Cr}}{\frac{Mp}{Tp.Cp}} = \frac{\frac{Mr}{Tr} \cdot \frac{Tp.Cp}{Cr}}{Mp.Tr.Cr} = \frac{Mr.Tp.Cp}{Mp.Tr.Cr}$$

Equação 2

Considerando que

<i>Ee</i>	Eficiência
<i>Cr</i>	Custo real da ação
<i>Cp</i>	Custo programado da ação

Tabela 12 - Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficiência.

Resultados possíveis do cálculo do Grau de Eficiência	
$Ee > 1$	A ação é mais do que eficiente
$Ee = 1$	A ação é eficiente
$Ee < 1$	A ação é ineficiente

Fonte: Cohen e Franco (1999).

A partir dos cálculos apresentados nas equações 1 e 2, buscar-se-á avaliar a eficácia e a eficiência do Programa HBB executado no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães. Os dados utilizados nas equações foram obtidos por meio da análise do Cronograma Físico-financeiro Executivo Geral do Programa HBB.

Na sequência, foram levantados os dados para identificar qual o custo real e planejado dos resultados produzidos pela intervenção no eixo moradia. Para tanto, foi consultado o Plano de Trabalho Social – 2000. De posse desses dados foi calculado o grau de racionalidade na alocação dos recursos do Projeto, determinando o seu grau de eficiência. Para tanto, será utilizada a fórmula apresentada na equação 2.

Os resultados da aplicação da fórmula devem ser interpretados como na tabela 12. Sendo assim, o termo “Ineficiente” será utilizado quando o gasto executado for maior do que o programado. O termo “Eficiente” será adotado quando o gasto na execução e do planejamento forem os mesmos. Já o conceito de “Mais do que eficiente” será utilizado para designar o programa quando apresentar o gasto na execução ainda menor do que o programado.

Na segunda etapa da análise do objeto de estudo, foi efetuado um levantamento dos problemas que ainda permanecem e quais surgiram após as ações executadas pelo Projeto de Urbanização Integrada no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães em Vila Velha/ES, tendo como meio de verificação, os seguintes instrumentos de coleta de dados: a) Análise documental do Plano de Trabalho; b) Observação sistemática; c) Entrevistas estruturadas aos residentes do Conjunto Ewerton Montenegro Guimarães.

A Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação em Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais do Ministério das Cidades (2004 b) foi utilizada como referência para a análise da dimensão “moradia”. Para tanto, utilizou-se do indicador “adequação às funções básicas da unidade” a qual apresenta os seguintes descritores:

- a) percentual (%) de domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório;
- b) percentual (%) de domicílios com sinais de umidade e/ou rachaduras;
- c) percentual (%) de domicílios que executaram melhorias na unidade, de acordo com o projeto aprovado e;
- d) percentual (%) de famílias que não constam do cadastro elaborado no início da intervenção.

Foi ainda acrescentada à Matriz, a análise do percentual de famílias conviventes, a fim de identificar o déficit habitacional no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães após seis anos de implementação.

“A matriz avaliativa indica as dimensões a serem avaliadas, os indicadores pertinentes a cada dimensão e descritores correspondentes a cada indicador”, e esta é uma exigência do Ministério das Cidades para avaliação pós-ocupação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004 b, p.9).

As questões utilizadas nas entrevistas estão inseridas em um contexto de adequação às funções básicas da unidade que “refere-se à oferta e manutenção de condições de privacidade, suficiência de espaço, segurança e salubridade adequada às funções básicas da unidade domiciliar, tais como estar, dormir, cozinhar, etc.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004 b, p. 27). Os resultados de tais entrevistas

poderão apontar problemas não resolvidos e os que surgiram após a entrega das casas.

5. AVALIAÇÃO DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO NO CONJUNTO HABITACIONAL EWERTON MONTENEGRO GUIMARÃES/ES

Este capítulo caracteriza-se pela avaliação quantitativa do HBB no que tange a implementação das ações de urbanização e reassentamento realizado no bairro Nossa Senhora da Penha – Vila Velha/ES, tratando-se de uma avaliação pós-ocupação, dividindo-se em três seções.

A primeira seção foi destinada à identificação dos problemas existentes na área de intervenção ainda antes do início da implementação do HBB, bem como a identificação da proposta de intervenção. Esta seção tem como delimitação temporal o ano de 2000. Na segunda seção foi avaliado o Grau de Eficácia e Eficiência do Programa em relação à entrega das casas populares ocorrida em 2003. Por fim, na terceira seção, buscou-se identificar quais problemas permaneceram e quais surgiram após a intervenção do HBB.

5.1. Área de Estudo e proposta do Projeto de Urbanização Integrada no bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES.

O município de Vila Velha está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) (ver figura 2) e possui área de 209 km², equivalente a 0,46% do Território Estadual, com uma população estimada de 398.068 habitantes, em 2007,

representando 24,5% do total da população metropolitana e 11,9% do estado do Espírito Santo (IBGE, 2007).

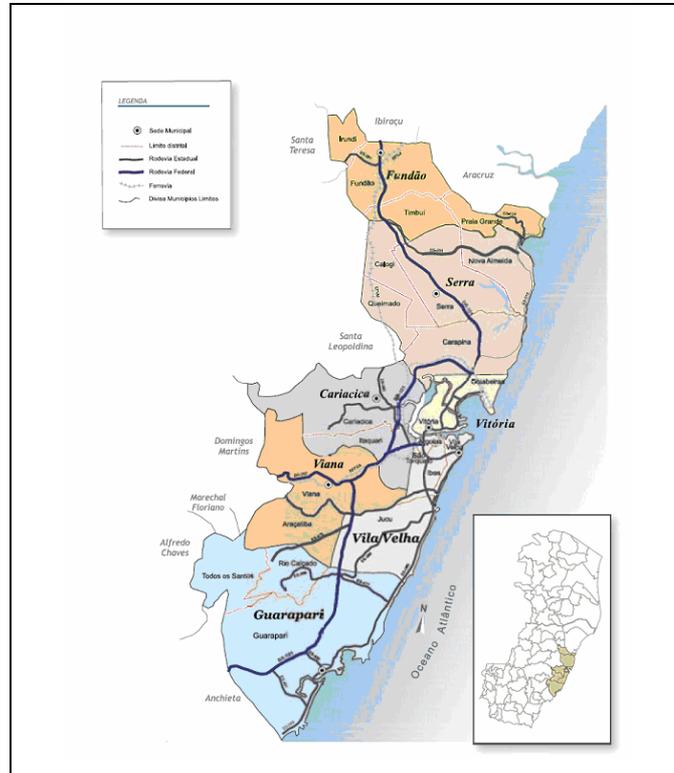


Figura 2 – Região Metropolitana da Grande Vitória.
Fonte: IPES (2005)

A expansão do município de Vila Velha está diretamente relacionada à dinâmica econômica desenvolvida na RMGV, especialmente após a década de 70, período marcado pelo grande número de imigrantes (SIQUEIRA, 2001, p. 110). De acordo com Siqueira (2001, p. 110), nesse mesmo período buscou-se atender as demandas habitacionais da população imigrante com a implantação de programas desenvolvidos pela Cohab/ES e Inocoop/ES, sendo construídas, até 1980, 15 conjuntos habitacionais no município, atendendo mais de 7 mil famílias. Embora existisse tal pretensão, os programas não foram suficientes para atender a demanda, acarretando o surgimento de uma ocupação desordenada em morros e manguezais.

Até pouco tempo atrás, o município de Vila Velha era conhecido como “cidade-dormitório”. Nos últimos anos, com a dinamização e o crescimento dos

setores comerciais, industriais e de prestação de serviços, a cidade está perdendo esse título.

O documento Agenda XXI (PMVV, 2004) do município aponta que Vila Velha foi classificado, em 2003, como a 18ª cidade brasileira com a maior proporção de indivíduos com oito anos de estudo ou mais. O município, ainda de acordo com esse documento, teria uma taxa de alfabetização de 94,6% e uma expectativa de vida de 72 anos. Porém nesse município se imbricam riqueza e pobreza, integração e vulnerabilidade, opulência e privação. Em algumas partes, moradores, integrados à dinâmica da cidade, usufruem dos recursos que ela oferece. Em outras, moradores precariamente incluídos, com frágil inserção no trabalho e nas redes de proteção social (PMVV, 2004).

De acordo a Agenda XXI do município (PMVV, 2004, p. 58), o IPES (Instituto de Pesquisa do Espírito Santo) estimou o déficit habitacional de Vila Velha em 12.434 unidades, em 2004, podendo chegar a 14.830 em 2010 e a 17.175 em 2015. Em 2004 o município possuía 64 assentamentos subnormais, 16 loteamentos irregulares, uma ocupação em área de preservação, duas ocupações de praias, abrangendo uma população de 163.103 habitantes que corresponde a 47,16% da população do município. As favelas totalizavam 148.486 habitantes e 41.767 domicílios (PMVV, 2004, p. 58). Nesse contexto surgiu a ação do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a implantação do Programa de Urbanização Integrada no bairro Dom João Batista.

O bairro Dom João Batista tem sua história iniciada no final da década de 70, com a ocupação progressiva das margens do rio Aribiri. A população do bairro correspondia, em 2000, a 4.000 pessoas, as quais viviam em 959 domicílios. A grande maioria dos responsáveis pelos domicílios (73,72%) possuía rendimento mensal de até 3 salários mínimos, dos quais 40,87% viviam com até 1 salário mínimo (PMVV, 2000).

De acordo com o documento “Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista - Vila Velha/ES” (PMVV, 2000), a área de intervenção do Projeto compreende 826 domicílios com 2.860 moradores. Nessa área estão inclusas 112 famílias (ver figura 3 e tabela 13) que viviam às

margens do rio Aribiri e que foram reassentadas em uma área no bairro Nossa Senhora da Penha, formando o Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães que é objeto de estudo desta dissertação.



Figura 3 – Bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES: Área de intervenção do Programa HBB.

Fonte: Google Earth.

O Programa HBB efetivou a remoção das famílias que residiam nas palafitas construídas sobre as margens do rio Aribiri, configurando uma ação ambiental em prol da qualidade de vida desta população, bem como para a preservação dos manguezais do referido rio.

Tabela 13 – Limites de atuação do HBB no bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES

População total do bairro	População beneficiária	Nº de famílias beneficiárias	Nº de domicílios beneficiários	Nº de famílias reassentadas
4.000*	2.860	826	770	112

Nota: * População estimada com base em contagem realizada no ano de 2000 pela PMVV.

Fonte: Programa Habitar Brasil BID (PMVV, 2000).

A figura 4 possibilita uma visualização ampla de como era o bairro Dom João Batista no ano de 2000. É possível observar uma ocupação desordenada do solo

por residências precárias. É importante destacar que se trata de uma área de invasão e, portanto, sem regularização fundiária.

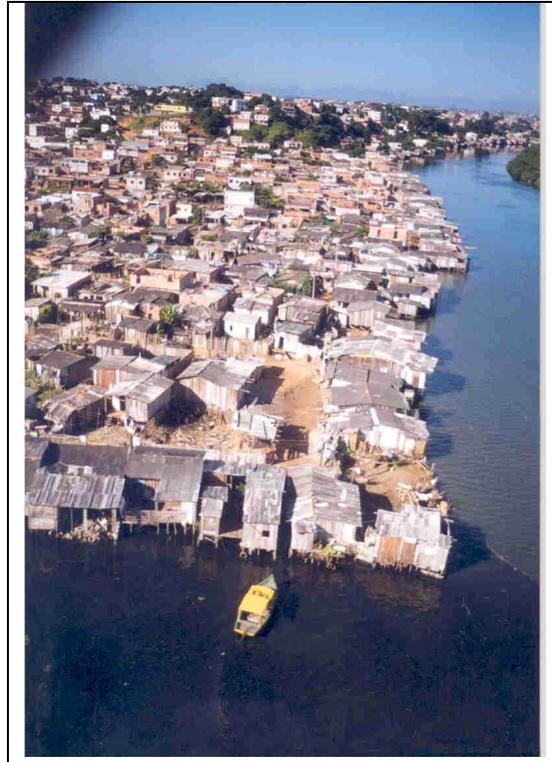


Figura 4 – Vista aérea do Bairro Dom João Batista (2000).

Fonte: Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista (PMVV, 2000)

A figura 5 aponta a falta de infraestrutura que existia no bairro Dom João Batista no período de 2000. Nesse período a área não apresentava saneamento básico, pavimentação e coleta de lixo adequada. Além desses problemas, a área estava se expandindo rumo ao rio Aribiri, com aterros constantes em área caracterizada como Terreno de Marinha.



Figura 5 – Vista de uma das ruas do Bairro Dom João Batista (2000).

Fonte: Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista (PMVV, 2000).

Entende-se que o bairro Dom João Batista possuía, em 2000, todas as características típicas de favela, ou seja, era composto por uma população de baixa renda, em área predominantemente habitacional, com precariedade de infraestrutura e serviços públicos e com construções irregulares e ilegais. Ressalte-se que embora as vias e lotes apresentassem formas e tamanhos razoavelmente regulares, fruto de uma tentativa de urbanização parcial da área na década de 1980 (PMVV, 2000, p. 8).

De acordo com o diagnóstico efetuado pelo HBB, a população alvo do programa apresentava aspectos característicos de vulnerabilidade social típicos de assentamentos humanos degradados, tais como: “renda muito baixa, inserção precária no mercado de trabalho, baixa escolaridade” (PMVV, 2000, p. 8).

A escolha do Bairro Dom João Batista como área de intervenção do Programa Habitar Brasil/BID foi estabelecida a partir de três pilares: 1) necessidade; 2) possibilidade de intervenção global e; 3) condições para estabelecimento de parceria com a população local.

O programa objetivou solucionar os principais problemas urbano-habitacionais existentes na área, como a precariedade de acesso à infraestrutura e serviço, a

insegurança jurídica, a improvisação e insalubridade de parte significativa dos domicílios e do ambiente no entorno, tendo como objetivo central disponibilizar moradia adequada com acesso à legalidade e a infraestrutura fortalecendo os direitos de cidadania (PMVV, 2000).

No bairro Dom João Batista a solução da questão da moradia proposta pelo HBB buscava produzir um conjunto de ações capazes de assegurar a moradia segura e saudável, possibilitando o acesso ao saneamento, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, áreas verdes e de lazer para os moradores beneficiados. O programa HBB buscava uma solução habitacional adequada abrangendo a produção de novas unidades habitacionais para as famílias que residiam em loteamentos adensados e em palafitas, melhorias habitacionais em residências precárias, com o fornecimento de materiais de construção e assessoria técnica, para implantação de módulos hidráulicos para as moradias edificadas em madeira, com área igual ou inferior a 20 m² e construção de cômodo de 9 m², para as moradias em alvenaria, mas com área igual ou inferior a 20 m². Além de tais ações buscava-se ainda uma recuperação ambiental, envolvendo a recuperação das margens do Rio, que será liberado das palafitas e minimizando os danos causados ao meio ambiente pela ocupação irregular e degradada pela ausência de saneamento. O programa ainda previa a implantação de infraestrutura, compreendendo rede de abastecimento de água, rede de coleta e tratamento de esgoto, rede de drenagem superficial, pavimentação, rede de iluminação elétrica, áreas de lazer, obras e ações de recuperação ambiental e a regularização fundiária.

Ainda de acordo com o Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES (PMVV, 2000), no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães as intervenções previam a produção de 112 habitações e de toda urbanização da área ocupada e a regularização fundiária.

O Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista apresentava como estratégia de execução minimizar a interferência que as obras poderiam trazer ao cotidiano da população. Desta forma, as obras se iniciariam pelas etapas construtivas nas quais não seria necessário remover a população do local. Outra ação do projeto objetivou integrar a população ao projeto a partir de um fluxo

contínuo de informação do andamento das obras, bem como interagir executores e beneficiários, buscando assegurar a participação da população e suas organizações na realização do projeto.

5.2. Avaliação dos resultados do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista.

As obras do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães tiveram início em julho de 2002, tendo sido concluídas e entregues em julho de 2003. As habitações foram construídas em blocos de concreto, em uma área de 3,2 ha localizada aproximadamente 1,5 km e 3 km de distância dos bairros Dom João Batista e Centro respectivamente, como se verifica na figura 6.

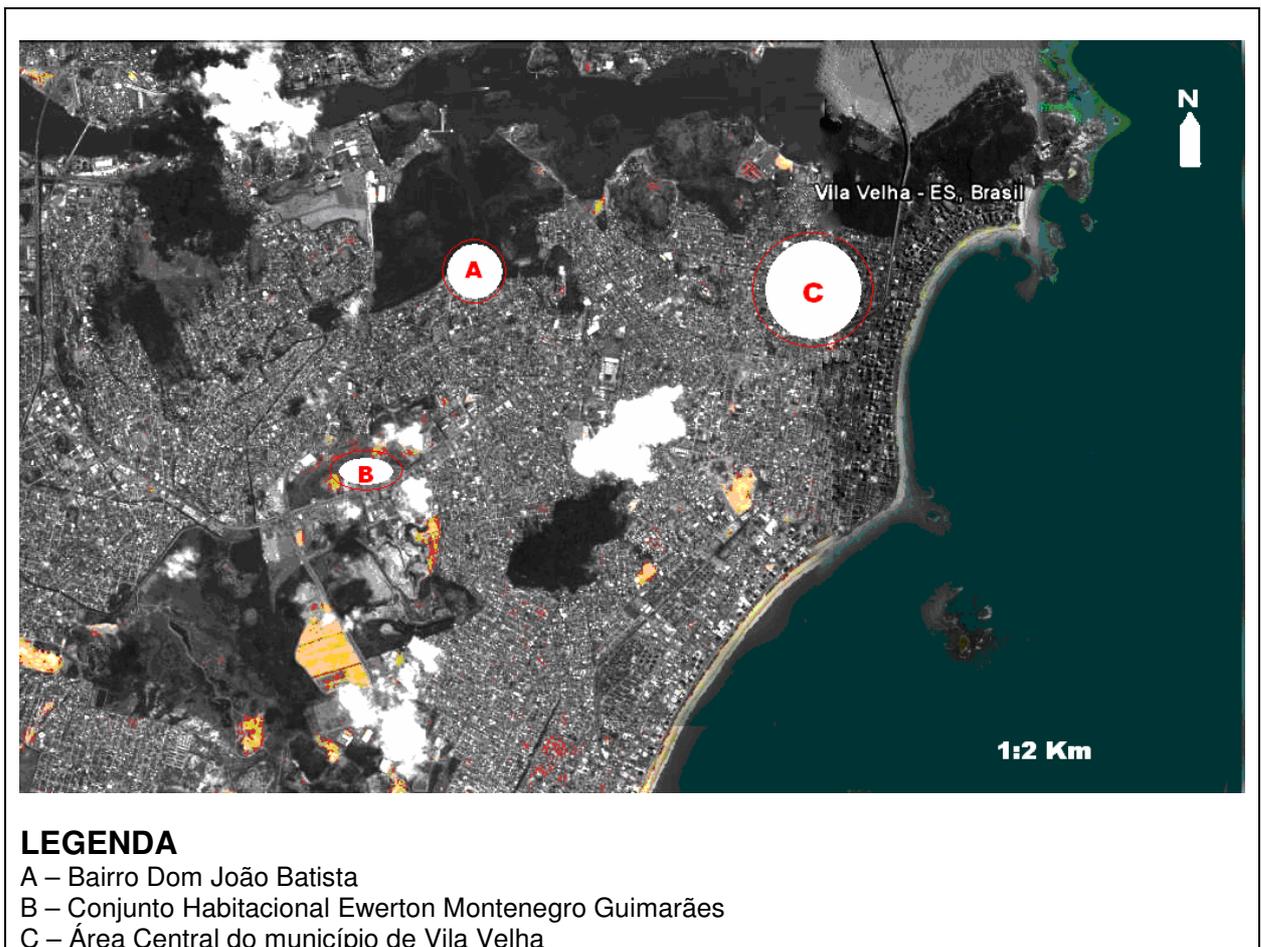


Figura 6 – Vila Velha/ES: Localização das áreas de intervenção e de reassentamento realizado pelo Programa HBB.

Fonte: Google Earth.

Cada unidade habitacional ocupou um terreno de 72,56 m², possuindo 37,98 m² de área construída, constituída de 01 sala, 02 quartos, 01 cozinha e 01 banheiro. Todas as unidades eram inicialmente padronizadas. Na figura 7 observa-se o aspecto externo original da unidade.



Figura 7 – Unidade Habitacional original do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães (2003).

Fonte: Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista (PMVV, 2000).

O conjunto habitacional construído no Bairro Nossa Senhora da Penha pelo Programa Habitar Brasil/BID (HBB) é composto por quatro quadras, tendo cada uma delas 28 unidades habitacionais, totalizando 112 unidades. A figura 8 possibilita uma visualização aérea de todo o Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães, sendo possível identificar as suas quatro quadras.



Figura 8 – Visualização das quadras do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães.

Fonte: Google Earth.

O Conjunto Ewerton Montenegro Guimarães, construído pelo HBB, possui infraestrutura básica (drenagem, esgotamento sanitário, rede de abastecimento de água, pavimentação, rede de energia elétrica e iluminação pública), uma estação de tratamento de esgoto, uma unidade municipal de educação infantil, uma praça pública e um centro comunitário (previsto no projeto). Atualmente duas linhas de transporte coletivo atendem as proximidades do Conjunto Habitacional. A partir da figura 9, é possível constatar visualmente parte desta infraestrutura urbana.



Figura 9 – Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães (2003).

Fonte: Plano de Trabalho Social do Projeto de Urbanização Integrada do Bairro Dom João Batista (PMVV, 2000).

Após a implantação do programa habitacional, o bairro Dom João Batista passou a apresentar uma ocupação ordenada do solo, apresentando ruas pavimentadas dotadas de coleta de esgoto e de lixo, além da assistência de rede de água e de luz elétrica, bem como maior acessibilidade ao restante da cidade, uma vez que o bairro passou a ser assistido por linhas de transporte coletivo (ônibus urbano) (ver figura 10).



Figura 10 – Bairro Dom João Batista – Vila Velha/ES após intervenção do Programa HBB.

Fonte: Google Earth.

É certo que a situação de moradia da população beneficiada melhorou significativamente. Embora tal melhoria seja notória, torna-se necessário avaliar se o programa foi eficiente e/ou eficaz segundo os critérios descritos na seção metodológica.

5.2.1. Avaliação da Eficácia e Eficiência do Projeto Integrado de Urbanização do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães - Vila Velha/ES.

A fim de efetuar o cálculo do Grau de Eficiência torna-se necessário alguns dados para a sua efetivação, os quais estão assim dispostos:

Tabela 14 - Dados base para os cálculos de Eficácia e Eficiência.

	Programado	Real
Custo (R\$)	980.021,28	980.021,28
Tempo de execução	5 meses	12 meses
Meta (Produção habitacional)	112 unidades	112 unidades

Fonte: Cronograma Físico-financeiro Executivo Geral (PMVV, 2003).

O Grau de Eficácia objetiva identificar se a meta estabelecida para o Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães foi atingida dentro do tempo pré-estabelecido, a qual foi de cinco meses.

A figura 11 apresenta a memória de cálculo do Grau de Eficácia do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães.

$$Ea = \frac{Mr \times Tp}{Mp \times Tr} = Ea = \frac{112 \times 5}{112 \times 12} = 0,42$$

Figura 11 – Cálculo do Grau de Eficácia do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

Fonte: Cronograma Físico-financeiro Executivo Geral (PMVV, 2003).

Ao efetuar o Cálculo do Grau de Eficácia foi constatado que o Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães foi Ineficaz quanto ao tempo de execução, uma vez que o resultado (0,42) foi inferior ao

valor de 1,0, pré-estabelecido para ser classificado como eficaz. Desta forma, no que diz respeito ao tempo de execução, o programa pode ser, de certa forma, considerado deficiente.

$$Ee = \frac{Cp}{Cr} = Ee = \frac{980021,28}{980021,28} = 1$$

Figura 12 – Cálculo do Grau de Eficiência do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

Fonte: Cronograma Físico-financeiro Executivo Geral (PMVV, 2003).

A figura 12 apresenta a memória do cálculo do Grau de Eficiência do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães. O resultado aponta para 1,0 (um), sendo desta forma classificado como eficiente. Ou seja, o objetivo proposto foi executado com o valor definido inicialmente, não sendo necessária a criação de aditivo que é uma prática muito comum em obras públicas de infraestrutura.

5.2.2. Avaliação Pós-Ocupação do Projeto Integrado de Urbanização do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

Esta seção objetiva avaliar quais problemas ainda permanecem e quais surgiram após a execução do projeto. A delimitação espacial desta análise resume-se à área de reassentamento. Para a efetivação da avaliação Pós-Ocupação, na dimensão moradia, foi adotado a Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação em Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004b).

A fim de efetivar tal análise foi necessário realizar uma pesquisa de campo quantitativa. Das 112 unidades habitacionais, foram realizadas visitas à 102 domicílios, onde foi entrevistado um indivíduo por domicílio. Desta forma tornou-se possível efetuar o levantamento dos dados necessários para a presente avaliação. As entrevistas abrangeram 91,07% do total de domicílios sendo que destes, 31,37% eram do sexo masculino e 68,63% do sexo feminino. A diferença nesta composição

dos entrevistados justifica-se por grande parte dos domicílios, daquele conjunto habitacional, ter como chefe do domicílio a mulher, isso devido, entre outros motivos, ao grande número de casais separados.

Tabela 15 – Dados quantitativos do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães.

	Quadra 1	Quadra 2	Quadra 3	Quadra 4	Total
Nº de domicílios	28	28	28	28	112
Nº de domicílios entrevistados	27	25	23	27	102
Domicílios não pesquisados por falta de atendimento¹⁶	0	Unid. Hab. nº 23	Unid. Hab.nº 4; 13; 14; 17e 27	Unid. Hab.nº 14.	07
Unidade habitacional não pesquisada por ser Igreja	Unid. Hab. nº 16	Unid. Hab. nº 08; 17	0	0	03
Total de moradores	127	107	97	137	468

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

A tabela 15 aponta o número de domicílios por quadra, bem como o número de entrevistados. Ao efetuar as pesquisas constatou-se que, no total dos domicílios pesquisados, residem no conjunto habitacional 468 moradores como indica a tabela 15. Foi constatado que três unidades habitacionais foram transformadas em templos religiosos. A figura 13, apresenta uma dessas unidades habitacionais que foram transformadas em templos religiosos, localizada na quadra 2 do conjunto habitacional.

¹⁶ Após quatro tentativas (em dias diferentes) não foi encontrado morador na residência para responder a entrevista.



Figura 13 – Foto de unidade habitacional que foi transformada em Templo Religioso.

Fonte: Foto tirada pelo autor

Como parte da avaliação pós-ocupação, o Conjunto Habitacional foi analisado com base nos descritores apontados pelo Ministério das Cidades, como apresentado anteriormente.

Com base na pesquisa realizada foi possível constatar que das 102 unidades habitacionais que teve um morador entrevistado, 92 delas ainda mantém a mesma família beneficiada pelo programa, ou seja, apenas 9,8% das famílias residentes não são os moradores inicialmente beneficiados pelo HBB.

Ao buscar identificar o percentual de domicílios com adensamento excessivo, utilizou-se o critério adotado pelo Fundação João Pinheiro (2006), onde tal situação é identificada quando o domicílio apresenta mais de três residentes por dormitório. Foram então perguntados aos 102 entrevistados quantos residentes possuíam na unidade habitacional e quantos cômodos eram utilizados como dormitório. A tabela 16 aponta os resultados encontrados.

Tabela 16 – Tabela de contingência: Relação entre o total de moradores por unidade habitacional e o total de dormitórios por domicílio.

	1 dormitório	2 dormitórios	3 dormitórios	4 dormitórios	5 dormitórios	Total
1	3	0	0	0	0	3
2	4	8	0	0	0	12
3	2	15	1	0	0	18
4	0	16	2	1	0	19
5	0	17	8	1	0	26
6	0	2	6	0	0	8
7	0	0	4	1	0	5
8	0	2	3	0	0	5
9	0	1	0	0	1	2
10	0	0	1	1	0	2
11	0	0	1	1	0	2
Total	9	61	26	5	1	102

LEGENDA

 Campo que configura adensamento excessivo

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

A partir da tabela 16 é possível identificar que dos 102 domicílios entrevistados apenas 9 (8,82%) possuíam um dormitório, não sendo identificado adensamento excessivo nestes, uma vez que todas as 9 unidades possuíam até 3 residentes. Com 2 dormitórios foram identificados 61 unidades habitacionais, correspondente a 59,8% do total (esse grande percentual justifica-se pelo fato das unidades terem sido construídas, a partir do projeto inicial, com dois quartos cada). Destes, três domicílios apresentaram ter adensamento excessivo. Entre as 26 unidades habitacionais com três quartos (25,49% do total dos 102 domicílios pesquisados) apenas 2 unidades apresentaram ter adensamento excessivo. Foram identificados ainda que, 5 domicílios possuíam 4 dormitórios e 1 domicílio com 5 dormitórios. Entre estes não foi identificado adensamento. Portanto, identificou-se que, entre os 102 domicílios entrevistados, apenas 4,9% (5 unidades) apresentou adensamento excessivo.

O programa HBB realizado no Bairro Nossa Senhora da Penha, em Vila Velha, completou 6 anos no dia 11 de setembro de 2009. Para a realização da avaliação pós-ocupação buscou-se identificar se as unidades habitacionais apresentaram problemas pós-ocupação, entre eles sinais de rachaduras e/ou umidade. Foi identificado, entre os 102 domicílios pesquisados, que 51 delas

apresentaram sinais de rachadura e/ou umidade, o que configura um problema pós-ocupação.

É muito comum a população beneficiada por programas habitacionais alterarem a estrutura inicial das unidades habitacionais. Dentro dos descritores do Ministério das Cidades, tal ação é identificada como um aspecto positivo, embora, muitas vezes, tais alterações no projeto original possam provocar uma desorganização estrutural, assim como prejudicar a aparência do conjunto habitacional. Os motivos das melhorias e ampliações podem ser diversos, como, por exemplo, a ampliação do tamanho da família e a ampliação da renda familiar.

Na presente avaliação pós-ocupação buscou-se identificar se as unidades habitacionais produzidas pelo programa HBB sofreram alterações em suas características iniciais. Os resultados encontrados são apresentados na tabela 17.

Tabela 17 - Tabela de contingência: Relação entre o total de moradores e melhoria ou ampliação na unidade habitacional.

Nº de moradores por domicílio	Melhoria ou ampliação na casa		Total
	Sim	Não	
1	1	2	3
2	9	3	12
3	15	3	18
4	15	4	19
5	24	2	26
6	7	1	8
7	4	1	5
8	4	1	5
9	2	0	2
10	2	0	2
11	1	1	2
Total	84	18	102

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

A partir da tabela 17 é possível identificar que das 102 unidades em estudo, 84 (82,35%) passaram, ao longo de 6 anos, por melhorias ou ampliação. Destas, 64 (76,19%) possuía até 5 moradores. Embora não seja o objetivo desta análise, é possível levantar uma hipótese inicial, como por exemplo: as famílias numerosas

têm maiores dificuldades para ampliar ou melhorar a unidade habitacional? A partir da matriz de avaliação adotada na presente dissertação tais ampliações ou melhorias são vistas como um ponto positivo surgido na pós-ocupação.



Figura 14 – Fotos das unidades habitacionais que passaram por ampliação ou melhorias.

Fonte: fotos tiradas pelo autor

Com base na figura 14 é possível identificar alguns tipos de alterações no projeto inicial, como por exemplo, a ampliação, a reforma e a mudança no acabamento da unidade habitacional. Não cabe aqui julgar se tais mudanças são positivas ou negativas, pois se trata de uma questão muito subjetiva. A presente avaliação limitou-se aos descritores apontados pelo Ministério das Cidades.

Tabela 18 – Tabela de Contingência: Relação entre unidades habitacionais que passaram ou não por melhorias e ampliações, e Sinais de umidade e/ou rachadura.

		Melhoria ou ampliação		Total
		Sim	Não	
Sinais de umidade e/ou rachadura	Sim	40	11	51
	Não	44	7	51
Total		84	18	102

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

Cruzando os dados entre melhoria/ampliação e sinais de umidade/rachadura foi possível identificar que das 84 unidades habitacionais que passaram por melhorias e/ou ampliação 44 delas não apresentaram sinais de rachadura e/ou umidade, ou seja, 52,38% desse total. Dentre as 18 unidades que ainda não passaram por melhoria e/ou ampliação 7 não apresentaram sinais de rachadura e/ou melhorias, ou seja, 38,88% desse total.

A fim de apresentar uma estimativa mais próxima do real, foi testada a correlação entre as variáveis em estudo: melhoria/ampliação com a variável umidade/rachadura, a fim de obter o *chi-Square* (Q-quadrado). Se o *chi-Square* for superior ao nível de significância pré-estabelecido, no caso 0,5 de significância, o resultado sugere que não existem indícios de correlação entre as variáveis defrontadas. Se o resultado do *Chi-Square* for igual ou inferior à significância de 0,5 o teste estará indicando que existem indícios de correlação entre as variáveis em análise. Nesse teste o resultado apontou a existência de correlação, uma vez que o *Chi-Square* foi de 0,299. Desta forma, os resultados destas avaliações apontam para a possibilidade de que se os moradores não tivessem efetuado ampliação ou melhorias o percentual de unidades com sinais de umidades e/ou rachadura poderia ser ainda maior. Um dos problemas pós-ocupação identificado em programas habitacionais no âmbito do HBB é a venda ou troca da unidade habitacional. No caso do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães foi identificado que apenas 7% adquiriram o imóvel dos proprietários cadastrados no programa.

Um problema identificado foi o percentual de domicílios com famílias conviventes¹⁷ (29,41%). Tal constatação indica que o problema existente antes da implantação do programa ainda persiste, o que já evidencia a necessidade de um novo programa que venha atender tais famílias. Entre os domicílios que possuem famílias conviventes foi identificado que uma expressiva parcela (19,61%) delas possuem 2 famílias que convivem no mesmo domicílio.

Tabela 19 – Número e percentual de famílias conviventes.

Família Convivente		
Nº de Famílias conviventes	Frequência	Percentual
0	72	70,59
2	20	19,61
3	6	5,88
4	4	3,92
Total	102	100

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

O problema é ainda melhor percebido ao cruzar os dados referentes às famílias conviventes com o número de dormitório por unidade habitacional. A tabela 20 efetua justamente essa análise.

Tabela 20 – Tabela de Contingência: relação entre o número de famílias conviventes e o número de dormitórios por unidade habitacional

	nº de famílias conviventes				Total
	Nenhuma fam. Conv	2 família conv.	3 famílias conv.	4 famílias conv.	
1	9	0	0	0	9
2	51	9	1	0	61
3	9	11	4	2	26
4	2	0	1	2	5
5	1	0	0	0	1
Total	72	20	6	4	102

Fonte: Pesquisa de campo quantitativa realizada pelo autor nos dias 11/07; 02/08; 04/08 e 15/08 de 2009 no Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães – Vila Velha/ES.

¹⁷ O conceito de “Família Censitária” utilizada pelo IBGE define um responsável pela família, mesmo que este não seja o responsável pelo domicílio. As famílias conviventes do IBGE são famílias estendidas, compostas por duas ou mais famílias nucleares, parentes ou não-parentes.

A partir da tabela 20 é possível afirmar que entre as 102 unidades habitacionais em análise, trinta delas possuem família convivente. Sendo que vinte delas têm duas famílias conviventes, ou seja, duas famílias residindo na mesma unidade habitacional. Seis residências possuem três famílias conviventes e quatro unidades habitacionais com quatro famílias convivendo sob o mesmo teto. Desta forma constatou-se que 29,41% dos domicílios possuem famílias conviventes. A partir desta averiguação é possível afirmar que para solucionar o déficit habitacional, existente em 2009, do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães seria necessária a construção de trinta novas unidades.

A partir das análises realizadas nesta seção, é possível apontar que o programa, quando em sua implantação, eliminou o déficit habitacional anteriormente existente, mas que ao longo desse período, de 6 anos, o déficit tem alcançado um percentual significativo. Outro problema surgido posteriormente a ocupação foi o volume de rachaduras existente nas unidades habitacionais (38,88%). Embora exista um percentual elevado de famílias conviventes, apenas 4,9% (5 unidades) apresentou adensamento excessivo. Como ponto positivo foi identificado que grande parte das unidades passaram por melhorias (82,35%), assim como foi identificado que o percentual de famílias que deixaram o local é bem pequeno (9,8%).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o direito à moradia seja reconhecido em lei, a realidade de muitos brasileiros não tem sido condizente com tais direitos, os quais acabam se alojando em locais alternativos ou em “residências” precárias. Desta forma, o que se observa é uma realidade diversa àquela garantida por lei. Projetos e Programas foram criados, ao longo dos últimos 80 anos, com o intuito de transformar essa realidade. Ora alcançando resultados significativos, ora não apresentando efeitos relevantes sobre o déficit habitacional brasileiro.

Dentre tantos programas, esta dissertação buscou analisar em especial o Programa Habitar-Brasil/BID, mais especificamente à implantação de um conjunto habitacional localizado no bairro Nossa Senhora da Penha, no município de Vila Velha, ES.

Buscou-se no presente trabalho analisar a eficácia, isto é, a verificação quanto aos objetivos que foram propostos e quais foram cumpridos, e eficiência do Projeto, ou seja, verificar se os valores destinados à construção das moradias foram utilizados racionalmente no período de 2000 a 2003, bem como identificar na leitura atual os problemas que ainda persistem e os que surgiram após entrega das casas.

Com relação à Eficácia do programa em análise, foi constatado que o Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães foi, quanto ao tempo de execução, Ineficaz, uma vez que o resultado (0,42) foi inferior ao valor de 1,0, pré-estabelecido para ser classificado como eficaz. Desta forma, nesse aspecto, o programa pode ser considerado deficiente.

Quanto a Eficiência do programa, o Grau de Eficiência do Projeto de Urbanização Integrada do Conjunto Habitacional Ewerton Montenegro Guimarães apontou ser classificado como eficiente. Ou seja, o objetivo proposto foi executado com o valor definido inicialmente, não sendo necessária a criação de aditivo que é uma prática muito comum em obras públicas de infra-estrutura.

Ao avaliar os resultados pós-ocupação foi possível identificar os seguintes pontos:

- O programa propiciou uma melhor infra-estrutura urbana;
- Possibilitou um maior acesso, da população alvo, ao restante da cidade;
- O alto percentual de domicílios com famílias conviventes (29,41%);
- O programa, quando em sua implantação, eliminou o déficit habitacional anteriormente existente, mas ao longo do período de 6 anos, o déficit tem alcançado um percentual significativo;
- Foi identificado um alto volume de rachaduras existente nas unidades habitacionais (38,88%).
- Embora exista um percentual elevado de famílias conviventes, apenas 4,9% (5 unidades) apresentou adensamento excessivo.
- Como ponto positivo foi identificado que grande parte das unidades habitacionais passou por melhorias (82,35%),
- O percentual de famílias que deixaram o local é bem pequeno (9,8%).
- Identificou-se que apenas 7% dos residentes atuais adquiriram o imóvel dos proprietários inicialmente cadastrados no programa. O que evidencia que a venda ou a troca de unidades pouco ocorreu neste programa durante o período em análise.

O baixo número de unidades habitacionais com adensamento excessivo favoreceu a preservação da estrutura do conjunto habitacional, não comprometendo a rede de água, luz e esgoto, entre outros aspectos que poderiam vir a ser comprometidos.

A partir dos resultados apresentados nesta dissertação, observa-se que as ações de combate aos problemas habitacionais não pode ser estanques. Observou-

se que, no caso do programa em avaliação, inicialmente as ações podem parecer suficientes, mas logo se observa que novos problemas surgem, sendo necessário um acompanhamento constante do poder público, a fim de evitar que a situação se reverta ao estágio inicial. Outro ponto que chama a atenção ao longo do estudo de caso foi o fato de que os moradores externalizaram, por meio de conversas/entrevista, a satisfação com o projeto realizado, o qual, segundo esses mesmos moradores, impactou positivamente sobre a sua qualidade de vida. Esta realidade pode ser, de certo modo, observado no baixo número de beneficiários que deixaram o lugar e na disposição em investir, por meio de reformas e ampliações, na sua unidade habitacional.

7. REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka. HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Setor Público. Brasília, nº 4, Out-Dez/2000, p. 5-60. Disponível em <http://bvssp.iciet.fiocruz.br/lildbi/docsonline/6/2/026-16_revista_4_00.pdf> Acesso em 11 de novembro de 2008.

ARIMATÉIA, Emmanuela Wanderly Campos. **O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África - Natal/RN.** Dissertação de Mestrado, Centro de Tecnologia do Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufrn.br/dissertacoes/emmanuelaw.pdf>> Acesso em 15 de agosto de 2008.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A Polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica.** Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.ced.uab.es/jperez/pags/Teorias/Textos/Diniz2002.pdf>> Acesso em 20 maio de 2008.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de políticas.** Campinas, mimeo. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1990.

_____. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. *In*: AFFONSO, Rui de Brito Alvares e SILVA, Pedro Luis Barros (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais.** São Paulo, Fundap. 1996.

_____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. <Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.> Acesso em 10 de dezembro de 2008.

BERQUÓ, Elza. Evolução demográfica. In: SACHS, I., WILHEIM, J., PINHEIRO, P. S. (Orgs). **Brasil um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Cap. 1, págs. 14-37.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo. Annablume; FAPESP, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira**, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004 a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas**. Brasília, 2004 b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac/avaliacao_de_pos_ocupacao.pdf> Acesso em 26 de março de 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida. 1 milhão de casas: crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Apresentacao25309.pdf>> Acesso em: 13 de julho de 2009.

BRASIL. **Habitar Brasil/BID: Regulamento Operacional**. Secretaria Nacional de Habitação. 2004a. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em XXXXX.

_____. **Habitar Brasil/BID: Manual do Programa Habitar Brasil BID**. Secretaria Nacional de Habitação. 2004b. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em XXXXX

_____. **Habitar Brasil/BID: Política Municipal de Habitação:** orientações para formulação e implementação. Cadernos do Habitar Brasil/BID, v.1, 2001. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/hbb/biblioteca/normativos-do-programa-hbb/3-5%20-politica%20municipal%20de%20habitacao%20final.pdf>. Acesso em 18 de Agosto de 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas.** IPPUR/UFRJ. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, [?]. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155%3Apolitica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36%3Acolecacao-textos&Itemid=82&lang=pt> Acesso em 15 de outubro de 2008.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Ed. Vozes, 3. ed., 1999.

DEÁK, Csaba. SCHIFFER, Sueli R. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2005.** Informativo CEI/Demografia. Belo Horizonte. Abril de 2007. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/infocei-deficitmg2005.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2006.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/Deficit%20-%202006%2006-05-2008.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2008.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação Governamental.** Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_ronaldo_garcia.pdf> Acesso em 18 de março de 2009.

JÚNIOR, Cid Blanco. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos de 1990: O caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André.** Dissertação de Mestrado, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-22012007-120238/>> Acesso em 10 de setembro de 2008.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma Abordagem Populacional para um Problema Estrutural: a Habitação.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1988.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil.** Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados: Estudo. Julho de 2001. Disponível em:<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/107075.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2008.

MAGALHÃES, Inês. BLANCO JR, Cid. **A política nacional de habitação e os processos de coordenação federativa para atendimento da população moradora de favelas.** XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008 Disponível em <<http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/magalhae.pdf>> Acesso em 11 de março de 2009.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** 7. ed., São Paulo: Editora Atual, 1997.

PMVV. **Agenda XXI: Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha.** 2004.

RAMOS, Edson Arantes. **Do Mangue a Casa. A Política de Habitação Popular no município de Vitória – ES (1988 – 2004).** Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** IPEA. Texto Para discussão nº 654, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2009.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed., 2008.

SILVA, Kelly de Oliveira. **A periferização causada pela desigual urbanização brasileira**. Revista Urutágua, Nº 11 - Dez./Jan../Fev./Mar.2007. Maringá/PR. Disponível em: < <http://www.ututagua.uem.br/011/11silva.htm> > Acesso em 18 de agosto de 2008.

VASCONCELOS, José Romeu de. CÂNDIDO JÚNIOR, Jose Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: Déficit, financiamento e perspectiva**. Texto para discussão nº 410. IPEA. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td_410.pdf> Acesso em 20 de agosto de 2008.

APÊNDICE – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

1- Denise Bussú Lima – Assistente Social da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – 12/08/2008.

2- Charlis Carlini – Técnico Administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – 12/08/2008.

3- Jaqueline Ribeiro Teixeira – Assistente Social da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – 12/08/2008.

Anexo

Instrumento de coleta utilizado nas entrevistas com os moradores

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES		
Id01 Pesquisador <input type="text"/>		Bom dia (boa tarde) meu nome é Cassiano Pessanha. Estou fazendo uma pesquisa acadêmica para complementar a construção do meu trabalho de dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes de Campos dos Goytacazes/RJ - UCAM e gostaria de fazer uma entrevista que não tomará mais do que dez minutos do seu tempo. Não se trata de pesquisa política e nem está associada a nenhuma esfera de governo e suas declarações serão mantidas em sigilo. Você poderia colaborar?
Id02 Crítica <input type="text"/>		
Quadra <input type="text"/>	Nº <input type="text"/>	
Id04 Num Questionário <input type="text"/>		
Identificação e dados demográficos		Codificação
A01 Data da entrevista <input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> de 2009		A02 Hora da entrevista <input type="text"/> <input type="text"/> hs <input type="text"/> <input type="text"/> min
A03 Sexo 1 <input type="checkbox"/> Homem 2 <input type="checkbox"/> Mulher		A04 Qual a idade do senhor(a)? <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
A05 Condição do respondente na unidade domiciliar 1 <input type="checkbox"/> Responsável pelo domicílio 2 <input type="checkbox"/> Cônjuge 3 <input type="checkbox"/> Filho 4 <input type="checkbox"/> Pai/Mãe 5 <input type="checkbox"/> Pensionista 6 <input type="checkbox"/> Outro <input type="text"/>		A03 <input type="text"/> A04 <input type="text"/>
A06 Qual o total de moradores? <input type="checkbox"/> Moradores (Considerar todos membros, inclusive a família convivente)		A05 <input type="text"/>
A07 Qual o total de moradores desta casa? Quem são eles? <input type="checkbox"/> Moradores (Sem considerar os membros da família convivente) _____		A06 <input type="text"/>
A08 Total de cômodos utilizados como dormitório <input type="text"/> <input type="text"/>		A07 <input type="text"/>
A09 Sua casa possui sinais de umidade e/ou rachaduras 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não		A08 <input type="text"/>
A10 Você realizou melhorias ou ampliação na casa 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não		A09 <input type="text"/>
A11 Este domicílio é... 1 <input type="checkbox"/> Próprio 2 <input type="checkbox"/> Cedido (emprestado) 3 <input type="checkbox"/> Alugado		A10 <input type="text"/>
		A11 <input type="text"/>

A12 O Sr(a) é o(a) primeiro (a) morador desta residência?

1 Sim

2 Não

A12

Perguntar este quesito para aqueles que responderam CEDIDO (Opção 2) na questão A06

A12 Quem cedeu esta casa para a sua família morar foi (LEIA AS OPÇÕES)

A13

1 um parente

2 um amigo

3 Não sabe

3 Não respondeu

Perguntar este quesito para aqueles que responderam ALUGADO (Opção 3) na questão A06

A13 Qual o valor pago de aluguel no mês passado

A14

R\$

3 Não respondeu

Agradeça ao entrevistado e encerre a entrevista