

ALEXANDRE MATOS DRUMOND

**ANÁLISE DO PROGRAMA LARES HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DE
MINAS GERAIS A PARTIR DA PERSPECTIVA DO POLICY CYCLE**

Dissertação apresentada à Universidade
Federal de Viçosa como parte das exigências
do Programa de Pós-Graduação em
Administração para obtenção do título de
Magister Scientiae

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

D795a
2014 Drumond, Alexandre Matos, 1986-
Análise do programa lares habitação popular do Estado de
Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle / Alexandre
Matos Drumond. – Viçosa, MG, 2014.
xv, 170f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.158-162.

1. Políticas públicas. 2. Políticas sociais. 3. Habitação.
4. Programa Lares Habitação Popular. I. Universidade Federal
de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 361.61

ALEXANDRE MATOS DRUMOND

**ANÁLISE DO PROGRAMA LARES HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DE
MINAS GERAIS A PARTIR DA PERSPECTIVA DO POLICY CYCLE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 20 de maio de 2014.

Neide Maria de Almeida Pinto

Alexandre Queiroz Guimarães

Edson Arlindo Silva
(Coorientador)

Aline Werneck Barbosa de Carvalho
(Coorientadora)

Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

Ver o sorriso estampado no rosto suado pelo trabalho cumprido
As marcas dos passos, o caminho traçado, a vida surgindo
Famílias inteiras na luta intensa, resultado vivido
Filhos criados, netos crescendo, no ambiente tranquilo
É isso que quero viver

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente, agradeço à minha família pelo o amor e incentivo para percorrer este caminho, em especial meu pai Pedro Paulo, minha mãe Cleonice, minha irmã Jaqueline, à Renata e ao Pedro que como família me acolheram.

À professora e orientadora Suely de Fátima Ramos Silveira, presente em grande parte do crescimento profissional que adquiri, por todos os trabalhos que desenvolvemos juntos, tanto os que são visíveis ao público quanto os que permanecem implícitos no cotidiano. E o que dizer do grupo de pesquisa coordenado por você? Sinto orgulho por dele fazer parte, inúmeros os aprendizados, valiosas as amizades, que todos os membros se sintam cumprimentados. Em especial, por acompanharem toda a trajetória percorrida e auxiliarem nas pesquisas: Lucas, Marinalva, Vinicius, Myriam, Marina, Maria Olímpia e Fábio, muito obrigado, somente com a participação de vocês e o trabalho em equipe foi possível realizar as pesquisas que subsidiaram esta dissertação. Ao grande amigo Paulo.

Aos meus coorientadores, Prof. Edson Arlindo Silva e Prof.^a Aline Werneck Barbosa de Carvalho, pelas valorosas reflexões, muito importantes para minha formação e pelas contribuições destinadas à melhoria desta dissertação, obrigado pela disposição e disponibilidade.

Aos professores Ricardo Carneiro, Alexandre Queiroz Guimarães e Neide Maria de Almeida Pinto pela leitura atenta e interessada das versões anteriores deste trabalho, por suas considerações e avaliação, muito obrigado.

Aos demais professores do Programa de Pós Graduação em Administração, aos colegas e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, agradeço pelos ensinamentos, colaboração e apoio.

Agradeço a todos os colegas do Mestrado, presentes no ingresso, na caminhada, nos congressos e na conclusão.

A todas as pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização das nossas pesquisas, às pessoas entrevistadas e aos respondentes dos questionários.

À CAPES pela bolsa de estudos, à FAPEMIG e CNPQ pelo financiamento aos nossos projetos, permitindo a execução das pesquisas necessárias ao desenvolvimento desta dissertação.

BIOGRAFIA

ALEXANDRE MATOS DRUMOND, filho de Cleonice Matos Drumond e Pedro Paulo Drumond, nasceu no dia 10 de outubro de 1986, em Itaúna, Minas Gerais.

Em 2005 iniciou o curso de graduação em Administração na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em julho de 2009. No mesmo ano, trabalhou na Cooperativa dos Produtores Rurais de Itaúna Ltda. No ano seguinte, retornou a Viçosa para atuar como Bolsista de Apoio Técnico à Pesquisa, sob orientação da Prof.^a Suely de Fátima Ramos Silveira e ingressou em dois cursos de pós graduação *lato sensu* pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Especialização em Administração Pública e Especialização em Gestão em Responsabilidade Social. No ano de 2012, concluiu ambas especializações e iniciou os estudos no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, por meio do qual se tornou *Magister Scientiae*, em 2014.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	vi
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE TABELAS	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
2.1. Políticas públicas	8
2.2. Ciclo Político (<i>Policy Cycle</i>)	10
3. POLÍTICA HABITACIONAL.....	20
3.1. Política Habitacional no Brasil	20
3.2. Política Habitacional em Minas Gerais	36
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	46
4.1. Procedimentos Qualitativos	47
4.2. Procedimentos Quantitativos	49
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	55
5.1. Percepção e Definição de Problemas.....	56
5.2. Definição de Agenda	67
5.3. Elaboração do Programa.....	87
5.4. Implementação.....	97
5.5. Monitoramento e Avaliação	110
5.6. Resultados do Programa Lares Habitação Popular.....	118
5.7. Avaliação do Programa Lares Habitação Popular na percepção dos beneficiários.....	133
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
7. REFERÊNCIAS	158
APÊNDICE I - ROTEIRO DE ENTREVISTA	163
APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO APLICADO	167

LISTA DE SIGLAS

AED – Análise Exploratória de Dados
AGEI – Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuários
CEF – Caixa Econômica Federal
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
CMH – Conselho Municipal de Habitação
COHAB-MG – Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
COHABs – Companhias de Habitação
CONEDRU – Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DETEL – Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais
EUA – Estados Unidos da América
FCP – Fundação da Casa Popular
FEH – Fundo Estadual de Habitação
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINIS – Programa de Financiamentos Individuais Isolados
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GEs – Gestores Estaduais
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCC – Índice Nacional do Custo da Construção
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
MBES – Ministério do Bem-Estar Social
Mcidades – Ministério das Cidades
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MGS – Minas Gerais Administração e Serviços
MHU – Ministério de Habitação Urbanismo e Meio Ambiente
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PEHIS – Política Estadual de Habitação de Interesse Social
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PLHP – Programa Lares Habitação Popular
PLSP – Programa Lares Segurança Pública
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMQP-H – Programa Mineiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
PNH – Política Nacional de Habitação
PPA – Plano Plurianual
PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
PROHAB – Programa de Habitação Popular de Minas Gerais
Pró-lar – Programa Minas Mais Humana
PROMORAR – Programa Mineiro de Apoio e Orientação Técnica à Reforma e Melhoria das Morádias
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSH – Programa de Subsídio Habitacional
PT – Partido dos Trabalhadores
REs – Representantes Estaduais
RMs – Representantes Municipais
SAM – Sociedade de Apoio à Moradia
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEF – Secretaria Estadual da Fazenda
SEHADU – Secretaria Especial de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
SPSS – Statistical Package for Social Science
TTS – Trabalho Técnico Social
UEMP – União Estadual de Moradia Popular
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Contribuições na área de políticas públicas.	9
Quadro 2. Características da política habitacional no Brasil em diferentes períodos.....	35
Quadro 3. Principais marcos legais relacionados à política habitacional em Minas Gerais	39
Quadro 4. Sujeitos entrevistados e órgãos em que atuam.....	48
Quadro 5. Percepção de Problemas, suas subcategorias e unidades de análise.	57
Quadro 6. Agenda de Decisão e suas unidades de análise.	69
Quadro 7. Definição de agenda, subcategorias e unidades de análise.	75
Quadro 8. Agenda Institucional e suas unidades de análise.	79
Quadro 9. Agenda Sistêmica e suas unidades de análise.	83
Quadro 10. Desenho lógico do PLHP: insumos e atividades.....	91
Quadro 11. O PLHP soluciona o problema da habitação?.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas do Ciclo Político.....	11
Figura 2. Níveis de Agenda.....	17
Figura 3. Percurso Metodológico	53
Figura 4. Níveis da agenda habitacional do estado de Minas Gerais.....	86
Figura 5. Níveis de Monitoramento.	111
Figura 6. Investimentos do PLHP, deflacionados pelo INCC para o ano base 2005....	120
Figura 7. Municípios contemplados com o PLHP por região de planejamento	122
Figura 8. Região de Planejamento Zona da Mata, municípios participantes do PLPH, municípios participantes da pesquisa de campo.....	134
Figura 9. Distribuição da quantidade de moradores nas unidades habitacionais do PLHP	136
Figura 10. Diagramas de caixas renda familiar mensal e renda per capita	137
Figura 11. Padrão habitacional das casas da COHAB-MG	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Unidades habitacionais construídas pelo BNH por período e mercado	26
Tabela 2. Dados para cálculo da amostra.....	50
Tabela 3. Municípios visitados e quantidade de questionários aplicados.....	51
Tabela 4. Evolução do Programa Lares Habitação Popular de 2005 a 2013	118
Tabela 5. Investimento médio do PLHP por casa construída	121
Tabela 6. Quantidade de Municípios e População por Região de Planejamento.....	121
Tabela 7. Casas construídas por Região de Planejamento	123
Tabela 8. Quantidade de Municípios e População por Região de Planejamento e Tamanho Populacional.....	124
Tabela 9. Déficit Habitacional dos anos 2000 e 2010 por Região de Planejamento e Tamanho Populacional.....	127
Tabela 10. Déficit Habitacional Comparado (2010-2000) e Casas Construídas pelo PLHP, por Região de Planejamento e Tamanho Populacional dos Municípios	129
Tabela 11. Déficit Habitacional Comparado (2010-2000) e Casas Construídas pelo PLHP até 2010, por Região de Planejamento e Tamanho Populacional dos Municípios	131
Tabela 12. Representatividade do PLHP em relação ao Déficit Habitacional 2010.....	132
Tabela 13. Perfil do Mutuário do Programa Lares Habitação Popular	135
Tabela 14. Condições anteriores de moradia	138
Tabela 15. Avaliação do tamanho dos cômodos do imóvel do PLHP	141
Tabela 16. Avaliação da qualidade da construção do PLHP	143
Tabela 17. Avaliação da segurança das habitações construídas pelo PLHP.....	144
Tabela 18. Avaliação quanto à acessibilidade do conjunto habitacional do PLHP	145
Tabela 19. Avaliação quanto à qualidade dos serviços e equipamentos públicos	146
Tabela 20. Avaliação quanto à satisfação pessoal após participar do PLHP	148

RESUMO

DRUMOND, Alexandre Matos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2014. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Edson Arlindo Silva e Aline Werneck Barbosa de Carvalho.

Nesta pesquisa buscou-se desenvolver a análise de políticas públicas a partir da estrutura do ciclo político (*policy cycle*) tendo-se como objeto de estudo o programa habitacional desenvolvido por iniciativa do Estado de Minas Gerais. A pesquisa objetiva ainda descrever e analisar os processos de percepção de problemas, definição de agenda, formulação, implementação e o sistema de monitoramento e avaliação do Programa Lares Habitação Popular do estado de Minas Gerais, bem como seus resultados. O período de análise concentra-se entre os anos de 2003 e 2013, demarcado inclusive pelo retorno da notoriedade da questão habitacional, tanto no nível nacional como estadual. Para o desenvolvimento da pesquisa foram realizadas dezessete entrevistas com gestores estaduais, representantes no Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, além de entrevistas com representantes de municípios que participaram do programa e a aplicação de trezentos e quarenta e sete questionários a beneficiários finais. Tanto os representantes municipais quanto os beneficiários finais pertencem a municípios da Zona da Mata de Minas Gerais. Além disso, foram consultados documentos, relatórios e a legislação que regulamenta o programa. Para análise dos dados recorreu-se à Análise de Conteúdo e à Análise Exploratória de Dados. Destaca-se que o foco da política habitacional do Governo do Estado de Minas Gerais concentra-se na modalidade de provisão habitacional, por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP). Em relação à percepção de problemas e definição de agenda percebe-se que há um conflito entre três grupos de interesses: os movimentos sociais, os municípios e o governo estadual; de modo que prevaleceu o entendimento do governo para a definição da agenda. Esta percepção refletiu-se na etapa de elaboração do programa, em que houve pouca participação de membros da sociedade civil, tendo sido elaborado por um grupo de pessoas mais restrito, ligado ao governador em 2003, entre eles a equipe de governo e os servidores do Estado. A implementação caracteriza-se pelo modelo *top down*, concentrada na Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG), que é o órgão gestor do programa. Em relação ao sistema de monitoramento e avaliação percebe-se que o governo estadual possui uma reconhecida competência, adotando sistemas

informatizados de monitoramento, desde o acompanhamento de processos mais específicos a acompanhamentos semanais, mensais e anuais, por meio de indicadores e metas físicas e financeiras. Tanto a COHAB-MG, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão participam deste processo de monitoramento, encaminhando informações para o próprio governador do estado. Quanto à avaliação, o PLHP ainda é pouco avaliado em termos de seus resultados, impactos e efeitos para a sociedade. Destaca-se que em geral os beneficiários encontram-se satisfeitos com o programa, embora sejam apresentadas algumas queixas quanto à infraestrutura no entorno dos empreendimentos, principalmente nos primeiros anos após a inauguração, além de alguns problemas com a casa construída. Apesar das famílias efetuarem o pagamento mensal do seguro do imóvel identificou-se que a COHAB-MG não tem providenciado os devidos reparos. Os entrevistados apontam que outras modalidades de programas habitacionais devem ser promovidas pelo governo estadual, de modo a atender outras carências habitacionais, como um programa de reforma de moradias, doação de terreno e, principalmente, que em tais programas seja incorporada a participação popular e o trabalho técnico social junto às novas comunidades que se formam. Acredita-se que este estudo se justificou pela ampliação da fronteira do conhecimento no que se refere ao campo de Políticas Públicas, especialmente quanto à abordagem do Ciclo Político e permite uma compreensão do Programa Lares Habitação Popular, a qual pode ser utilizada para que sejam realizadas melhorias, impactando positivamente na qualidade de vida da população atendida.

ABSTRACT

DRUMOND, Alexandre Matos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May 2014. **Analysis of the *Lares Habitação Popular* Program of the State of Minas Gerais from the perspective of the Policy Cycle.** Adviser: Suely Fatima Ramos Silveira. Co-advisers: Edson Arlindo Silva and Aline Werneck Barbosa de Carvalho.

This research sought to develop public policy analysis from the structure of the policy cycle, taking as object of the study the housing program developed by the State of Minas Gerais. The research also aims to describe and analyze the processes of perception of problems, agenda setting, formulation, implementation and the systems of monitoring and evaluation of *Lares Habitação Popular* Program in Minas Gerais, as well as their results. The period of analysis is concentrated between the years 2003 and 2013, marked by the return of the housing issue, both at the national and state levels. For the research development were made seventeen interviews with state managers, representatives of the social movements and managers of the municipalities that participated in the program, and the application of three hundred forty-seven questionnaires to final beneficiaries. Both municipal managers how the final beneficiaries are from the municipalities of Zona da Mata, a region of Minas Gerais State. Furthermore, documents, reports and the legislation from the program were consulted. For the analysis, we resorted to the Content Analysis and Exploratory Data Analysis. It is noteworthy that the focus of the housing policy of the State of Minas Gerais concentrates in the housing provision through the *Lares Habitação Popular* Program. The agenda-setting analysis shows there is a conflict between three interest groups: social movements, municipalities and state government; so that the state government opinion is stronger to define the agenda. This perception is noted in the program design, in which there was little participation of members of civil society. The implementation is characterized by top-down model, focused on the Housing Company of the State of Minas Gerais (COHAB-MG), which is the manager of the program. The State have a monitoring computerized system, which controls since specific processes to yearly monitoring, through indicators of physical and financial targets. On the other hand, the system of the program evaluation is still poorly developed for the measure of the results, impacts and effects. Although some complaints, in general the beneficiaries are satisfied with the program. The main problems are the local infrastructure and some critical points with the house built, how as the roof quality, size of the kitchen and the service area. Respondents point out that other types of housing programs should be

promoted by the state, as an housing reform program and land donation. Furthermore, these programs should incorporated popular participation and social work with the new communities. This study promote an expanding of the frontiers of knowledge at the public policy field, especially on the Policy Cycle approach. It is hoped that these analysis could serve for improvements at the Lares Habitação Popular Program and then impact positively at the life quality of the population benefited.

1. INTRODUÇÃO

A condição adequada de moradia é elemento fundamental para a vida, este recurso representa o abrigo à família contra as intempéries, é neste espaço que as pessoas podem descansar e realizar o convívio familiar em sentido privativo, essencial para a formação do indivíduo e do grupo familiar. A moradia digna contribui para que as pessoas possam alcançar condições de bem-estar, saúde e segurança.

A defesa da moradia como direito social está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, a partir de 14 de fevereiro de 2000, apresenta-se como Direito Social na Constituição da República Federativa do Brasil, conforme o Artigo 6º. Este é um reconhecimento da importância da condição adequada de moradia para todas as famílias.

Entretanto, identifica-se no Brasil que é alarmante o número de famílias que se encontram desprovidas de condições dignas de moradia. Os resultados do estudo Déficit Habitacional no Brasil, referente ao ano de 2010, comprova a precariedade desta situação, ao relatar que no Brasil existe um déficit de 6,4 milhões de domicílios, o que representa 12,1% dos domicílios totais do país (FJP, 2013).

O referido estudo considera como déficit habitacional as habitações precárias (domicílios rústicos e domicílios improvisados), a coabitação familiar com intenção de constituir domicílio exclusivo, o ônus excessivo do aluguel para famílias com renda inferior a três salários mínimos (sendo este equivalente ao comprometimento da renda familiar igual ou superior a 30% com as despesas de aluguel) e o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (considera-se número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório). A identificação destas situações remete à necessidade de reposição de estoque de moradias, ou seja, à construção ou disponibilização de novas moradias (FJP, 2013).

Contudo, o mesmo estudo apresenta outras cinco situações, as quais são consideradas como inadequação de domicílios, sendo elas: domicílios com carência de infraestrutura; inadequação fundiária; adensamento excessivo por dormitório em domicílios próprios; domicílios sem banheiro e domicílios com cobertura inadequada. Ao considerar todas estas situações são identificados 15,6 milhões de domicílios em situação de inadequação, o que reforça o argumento da precariedade da condição habitacional brasileira (FJP, 2013).

Os dados apresentados indicam que são aproximadamente 22 milhões os

domicílios que necessitam de nova construção, alguma intervenção ou reforma, o que representa aproximadamente 43% do total de domicílios urbanos permanentes do país. Destaca-se ainda que esta situação afeta predominantemente as famílias com renda inferior a três salários mínimos, as quais representam 62,7% do déficit habitacional brasileiro (FJP, 2013)

O estado de Minas Gerais é o terceiro estado com maior déficit habitacional no Brasil, que corresponde a 557.371 domicílios, sendo que, destes, 64,2% são compostos por famílias com renda de até três salários mínimos. Quanto aos domicílios inadequados no estado, estes somam 802.242 unidades, o que corresponde a 5,14% da inadequação de domicílios no país (FJP, 2013).

O elevado número de domicílios em situação de déficit e inadequação habitacional decorre do elevado custo das moradias para as famílias, tanto pelos valores relativos à construção (materiais e serviços), como também pelo elevado valor da terra e sua regularização. Estes fatores, aliados à baixa capacidade das famílias de menor renda no Brasil de conseguirem crédito para financiamento imobiliário resulta no processo de autoconstrução desordenado, além de promover a segregação espacial em muitas cidades brasileiras (ROLNIK, 2012). Todos os aspectos que compõem o quadro descrito indicam que há necessidade de intervenção do Estado frente a este problema social, com a proposição, formulação e implementação de políticas públicas.

As políticas públicas são elaboradas para atender às demandas públicas que se tornam relevantes para a sociedade, neste caso a questão habitacional constitui uma delas. Este problema, no entanto, não é recente no Brasil. A partir da década de 1940, em função do crescente e rápido movimento migratório, para consolidação da sociedade de base urbano-industrial, identificou-se uma situação de crise da habitação em São Paulo e outras grandes cidades do país (BONDUKI, 2004).

Observa-se que somente a partir do governo de Getúlio Vargas (1930), o Estado Brasileiro se propôs a intervir na questão habitacional visto que este problema não se resolveria exclusivamente pela iniciativa privada. Neste contexto, algumas políticas foram criadas e principalmente os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) tiveram importantes desdobramentos para a habitação. Apesar dos IAPS destinarem seus planos de locação, financiamento e empréstimos hipotecário somente aos associados e principalmente às classes médias e altas, estes constituíram-se em instrumentos importantes para a habitação social, produzindo em torno de 124.000 moradias (BONDUKI, 2004; FIX, 2011).

Após o golpe militar de 1964, estabeleceu-se a principal iniciativa do governo nacional em busca de soluções para a questão habitacional, trata-se da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da instituição do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Como fonte de capital para as operações do BNH foram direcionados os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (FIX, 2011; SILVA e ALVES, 2014).

O Banco Nacional de Habitação obteve abrangência nacional, contudo, evidenciou-se que em sua lógica sobressaiu o interesse econômico, de modo que as famílias que tiveram acesso aos financiamentos eram de classe média, as quais poderiam ter acesso às linhas de financiamento dos bancos privados (ROLNIK e NAKANO, 2009). Portanto, as famílias de baixa renda permaneciam somente com a opção da autoconstrução, principalmente em terrenos irregulares.

A situação neste campo se agrava nos anos 1980, com o descontrole inflacionário, a estagnação da economia brasileira e a crise da dívida. Como consequência, tem-se a queda dos investimentos do Sistema Financeiro da Habitação e, em 1986, a extinção do BNH (FIX, 2011).

Em meio ao desinvestimento do governo federal em políticas habitacionais, os Estados passam a desenvolver as principais iniciativas, principalmente através das Companhias Habitacionais (COHAB's) direcionadas à habitação de interesse social. Destaca-se que as COHAB's foram criadas como estruturas essenciais do BNH, caracterizando-se como autarquias dos estados ou municípios a que pertencem (FIX, 2011).

O governo federal volta a investir no setor habitacional nos anos 1990, a partir dos programas: Habitar Brasil BID, Projeto Moradia, Morar Município e Programa de Arrendamento Residencial. No entanto, estas intervenções do Estado brasileiro se mostraram inconstantes e incapazes de conter a evolução do déficit habitacional.

Ao considerar um período mais recente, a partir dos anos 2000, observa-se que a questão habitacional retorna às agendas dos governos. O Governo Federal elaborou um novo arranjo institucional em que se destaca a criação do Ministério das Cidades em 2003, no qual se estruturou a Secretaria Nacional de Habitação; elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004 e instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005.

No mesmo período, o Governo de Minas Gerais sob influência do modelo gerencial na administração pública, lançou, no escopo do “Choque de Gestão”, o

Projeto Estruturador Lares Geraes, o qual se subdivide em dois programas, ainda vigentes: Lares Segurança Pública e Lares Habitação Popular.

O Programa Lares Segurança Pública (PLSP), criado em 2004, destina-se aos policiais civis e agentes penitenciários, através da concessão de financiamentos habitacionais em condições especiais para aquisição, construção e reforma de moradias, além da permissão temporária de uso de moradias funcionais aos servidores em situação de risco.

Por sua vez, o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) foi implementado a partir de 2005 e visa atender a famílias que recebem até três salários mínimos e não têm condições de adquirir a própria moradia. O Governo de Minas em parceria com a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG), com o governo federal e com as prefeituras municipais, concede subsídios, realiza o financiamento e a construção de moradias para as famílias desta faixa de renda. Em Minas Gerais, até o ano de 2013, 475 municípios foram beneficiados pela implantação do PLHP, visando solucionar seus problemas de habitação de interesse social.

Considerando os problemas habitacionais existentes e as soluções propostas pelos governos (federal, estadual e municipais), o setor habitacional apresenta-se como segmento relevante para análise, pois, situa-se entre uma demanda social legítima e interesses econômicos de desenvolvimento, geração de renda e ocupação do espaço urbano.

Deste modo, configura-se um ambiente de intensa disputa entre diversos grupos de interesses. Compreender a forma como os governos (estadual e municipais), a sociedade civil, os movimentos sociais e as empresas interagem em meio à demanda social por moradia e as propostas de políticas públicas para atendê-la, constitui elemento central no campo de análise de políticas públicas. A análise do desenvolvimento de seus programas adquire relevância para pesquisadores, gestores públicos e demais membros da sociedade.

No campo de estudos sobre políticas públicas desenvolveu-se o modelo do ciclo político (*policy cycle*), por meio do qual determinada política pode ser compreendida a partir de etapas ou estágios que juntos formam o seu respectivo ciclo de vida. Primeiramente há que se identificar quais os problemas existentes em determinada sociedade e defini-los, identificando suas principais causas; esta etapa consiste na “percepção de problemas”. Posteriormente estabelece-se uma lista de problemas que merecem prioridade para serem tratados, o que configura a “definição da agenda” de

governo. A partir de então buscam-se alternativas para solução dos problemas, por meio da “elaboração” de políticas e programas, os quais serão posteriormente colocados em ação o que constitui a etapa de “implementação”. Tem-se, de modo complementar e simultaneamente, a etapa de “avaliação”, por meio da qual se verifica se programas e políticas têm acompanhado os objetivos propostos solucionando os problemas identificados.

As análises fundamentadas no ciclo político têm apresentado contribuições relevantes, seja analisando a política pública como um ciclo completo ou analisando cada uma de suas etapas. A identificação de características e problemas inerentes a cada etapa e as respectivas propostas de soluções têm permitido a elaboração de modelos teóricos que contribuem para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas, auxiliando os *policy makers* nos processos de decisão.

Ressalta-se o caráter de fronteira deste estudo no campo de pesquisas no Brasil em análise de políticas públicas pela abordagem do ciclo político. Por meio de um levantamento de dados no Scielo (*Scientific Electronic Library Online*), foram identificados 10 artigos em periódicos brasileiros que utilizaram o termo “*policy cycle*”, 5 artigos com o termo “ciclo político” e 2 que mencionaram o termo “ciclo de políticas públicas”.

Ao se pesquisar nesta mesma base de dados as palavras-chave que tratam da etapa de percepção de problemas: “*problem recognition*”, “*issue selection*”, “percepção de problemas”, “definição de problemas” e “*reconocimiento del problema*” não foram identificados nenhum artigo, nem em periódicos nacionais e nos outros 11 países que integram o Scielo. Para ir mais além, foi realizada uma busca sobre as palavras-chave que representam a etapa subsequente, de definição de agenda, no Brasil foram identificados 9 artigos com o termo “*agenda setting*” e nenhum de nenhum país com os termos “definição de agenda”, “formação de agenda”, “agenda de políticas públicas” ou “*definición de la agenda*”. Sobre as demais etapas, como elaboração da política ou programa, implementação e avaliação foram identificados inúmeras publicações. Esta busca demonstra que este campo no Brasil ainda pode ser muito explorado, ainda mais quando se trata de uma análise aprofundada de todas as etapas do ciclo político.

Para fins desta pesquisa considerou-se analisar o Programa Lares Habitação Popular, implementado pelo governo de Minas Gerais. Este programa representa a principal iniciativa do governo estadual para proporcionar o acesso à moradia a cidadãos de baixa renda, contribuindo para redução do déficit habitacional.

Pelo fato de ser um programa em vigência e que já possui nove anos de implementação, possibilita-se sua análise a partir de todas as etapas do ciclo político. Analisar como ocorrem as interações entre os sujeitos sociais em cada etapa do ciclo da política habitacional permite desenvolver aprendizado crítico sobre a administração pública no Estado de Minas Gerais. Com este estudo, pretende-se contribuir com subsídios para o desempenho desta política pública.

A questão central desta pesquisa é assim apresentada: Como o Programa Lares Habitação Popular foi desenvolvido, considerando-o sob a perspectiva das etapas do ciclo político, desde a sua concepção até o ano de 2013? Deste modo o objetivo principal desta pesquisa consistiu em analisar o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) do estado de Minas Gerais sob a perspectiva do ciclo político.

Especificamente pretendeu-se:

- Analisar como ocorreu o processo de percepção e definição do problema habitacional pelo Governo do Estado de Minas Gerais;
- Analisar como a questão habitacional tornou-se agenda de governo;
- Analisar o processo de elaboração do Programa Lares Habitação Popular;
- Analisar a etapa de implementação do PLHP;
- Identificar como está estruturado o sistema de monitoramento e avaliação do PLHP;
- Avaliar os resultados do Programa Lares Habitação Popular como política habitacional.

A partir dessas proposições, buscou-se desenvolver uma análise de políticas públicas a partir da estrutura do ciclo político (*policy cycle*), considerando-o como um modelo analítico que guia a seleção de questões e variáveis. Por meio da estrutura conceitual do ciclo político visou-se ampliar a compreensão do processo político com vistas a contribuir com uma visão crítica sobre os processos de percepção e definição do problema, definição de agenda, formulação de programa, implementação e sistema de monitoramento e avaliação.

Incluindo esta introdução, o trabalho se encontra dividido em seis capítulos. O referencial teórico compõe o segundo capítulo, por meio do qual são apresentados os conceitos de políticas públicas e o ciclo político, sendo este último tratado sob a perspectiva de cinco etapas: percepção e definição de problemas, definição de agenda, elaboração de políticas, implementação e monitoramento e avaliação. O terceiro

capítulo apresenta o contexto de desenvolvimento das políticas públicas de habitação no Brasil e em Minas Gerais. No quarto capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a condução desta pesquisa científica. Os resultados da pesquisa e sua discussão constituem o quinto capítulo. O sexto capítulo é formado pelas considerações finais acerca da pesquisa realizada e dos resultados obtidos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Políticas públicas

A sociedade é composta por pessoas que possuem diferentes valores, ideias, aspirações e que ao longo de sua existência desempenham também diferentes papéis. A política apresenta-se como meio dos diversos interesses presentes na sociedade serem negociados. Para Rua (1997, 2009) a política é o meio pelo qual se devem manter os conflitos em níveis aceitáveis, para sobrevivência e progresso da sociedade.

Com a evolução do processo democrático, a sociedade brasileira começou a exigir seus direitos, o que na visão de Matias-Pereira (2007) irá contribuir para o país superar características históricas do autoritarismo e elitismo em um movimento de fortalecimento do sistema institucional mais democrático, com justiça social, que promova a diminuição das desigualdades e injustiças na distribuição de riqueza, renda e poder.

As políticas públicas são, portanto, criadas pelo Estado em resposta às necessidades da sociedade e de si próprio (CUNHA e CUNHA, 2002). Para Souza (2006) a política pública é tida como o campo do conhecimento que visa tanto colocar o governo em ação como analisar esta ação e, sendo necessário, propor mudanças ao curso desta ação.

Conforme a definição de Dunn (1981) a análise de políticas públicas caracteriza-se pela utilização de múltiplos métodos e disciplinas das ciências sociais, com o intuito de que as informações geradas pelo processo de pesquisa sejam utilizadas na política para resolução de problemas públicos (FISCHER, MILLER e SIDNEY, 2007).

Ao compreender a política pública enquanto área de conhecimento torna-se relevante apresentar a origem da teorização sobre este campo. Conforme Souza (2006) esta teorização se deve às contribuições de Laswell, Simon, Lindblom e Easton, que ao longo dos anos desenvolveram conceitos importantes, sintetizados no Quadro 1.

AUTORES	CONTRIBUIÇÕES
<p>Harold D. Lasswell (1936)</p>	<p>Introduziu a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública) nos anos 1930, como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Foi quem primeiro apresentou a ideia de modelar o processo político em termos de estágios, o <i>policy cycle</i> (ciclo político), em 1956.</p>
<p>Herbert A. Simon (1947)</p>	<p>Introduziu o conceito de <i>policymaker</i> ou <i>policy maker</i> (racionalidade limitada dos decisores públicos, não operam com informação completa, nem realizam análises custo-benefício). Argumentou que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional e maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados desejados, sem, contudo, levar a maximização de interesses próprios.</p>
<p>Charles E. Lindblom (1959; 1979)</p>	<p>Criticou o modelo racional e defendeu o método incremental. O método incrementalista, que se refere à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes. Criticou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon. Segundo o autor mais que interessados em uma atualização racional e abrangente de uma política, os <i>policymakers</i> tomam decisões políticas baseados em pequenas mudanças nas políticas existentes. Decisões tomadas de acordo com problemas a serem resolvidos; análise voltada para solução de problemas; análise de políticas específicas; soluções setoriais dos problemas (RUA, 2009).</p>
<p>David Easton (1965)</p>	<p>Sugeriu a aplicação da teoria de sistemas para o estudo da ciência política. Apresentou um esquema de cinco etapas para ser usado para estudar o processo de decisão política: <i>input, conversion, output, feedback and environment</i>, conhecido como Modelo Sistêmico. As forças do ambiente que afetam o sistema político são os <i>inputs</i> e o ambiente constitui o limite externo ao sistema político. As políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.</p>
<p>Theodore Lowi (1970; 1972)</p>	<p>Com a proposição sobre “qual é o produto do processo político e o que ele nos diz sobre a política?” Argumentou que “<i>policies determine politics</i>” (SMITH e LARIMER, 2009:37; HEINELT, 2007:109). O governo tem poder de coerção. Pela identificação do tipo de coerção é possível prever o tipo da política. Desenvolveu uma matriz 2 x 2 de coerção do governo baseada em seus objetivos (individuais x ambientais) e previsão do que está sendo empregado (imediato x remoto). Observou que cada tipo de coerção pode ser associado a um processo político. As políticas podem ser classificadas em quatro categorias: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e “<i>constituent policy</i>” (que é a categoria menos clara entre as outras, adicionada pelo autor posteriormente à sua formulação original, de 1964).</p>

Quadro 1. Contribuições na área de políticas públicas.

Fonte: Elaborado a partir de SOUZA (2006); HEINELT (2007); SMITH e LARIMER (2009); SILVA (2011).

Este resgate conceitual contribui para o entendimento do surgimento dos modelos de ciclo político (*policy cycle*). De acordo com Smith e Larimer (2009), a tentativa inicial de modelar o processo político foi proposta por Harold Laswell e

Charles Jones na década de 1970.

2.2. Ciclo Político (*Policy Cycle*)

Desde sua origem, o campo de análise de políticas públicas está estreitamente relacionado com a perspectiva do processo político, que envolve uma série de etapas ou estágios. A abordagem do ciclo político tem servido como base para sistematizar e comparar diversos debates, abordagens e modelos no campo de estudo (JANN e WEGRICH, 2007).

O ciclo político compreende a política pública a partir de vários estágios, os quais constituem um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006). A distinção entre estes estágios é importante uma vez que os atores, os processos e as ênfases em cada um deles são diferentes, assim torna-se possível a compreensão relações estabelecidas (SARAVIA, 2006).

Conforme Jann e Wegrich (2007) a tipologia de etapas apresenta um forte apelo como modelo normativo e racional, o que contribuiu para o sucesso e longevidade de sua utilização. Neste mesmo sentido, Secchi (2010) argumenta que o ciclo de políticas públicas permite a organização da vida de uma política, a partir do estabelecimento de fases sequenciais e interdependentes.

Para a análise proposta nesta pesquisa é adotado o ciclo político a partir das fases ou estágios elaborados por Frey (2000), que apresentam certo grau de similaridade com Theodoulou (1995), quais sejam: percepção e definição de problemas, definição de agenda (*agenda-setting*), elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas, com a eventual correção das ações. Na Figura 1 apresenta-se esquematicamente a sequência das fases adotadas como constituintes do ciclo político.

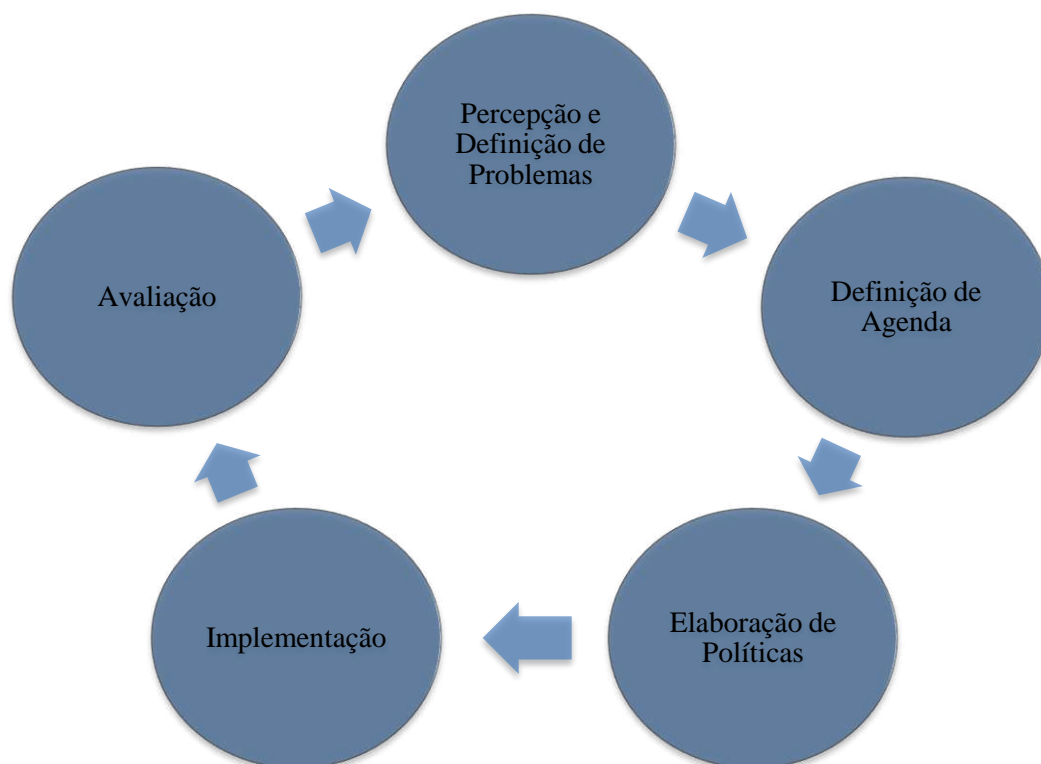


Figura 1. Etapas do Ciclo Político

Fonte: Elaboração própria, a partir de Frey (2000).

Entre as críticas ao modelo do ciclo político, pode-se citar a elaborada por Simon em 1947, referente ao conceito “*decision making*”, que indica que no mundo real a tomada de decisão não segue a sequência das etapas do ciclo político. Deste modo, reforça a compreensão do ciclo político como um tipo ideal para planejamento e tomada de decisão. Alguns autores defendem a ideia de que no mundo real, as políticas constantemente são revisadas, controladas, avaliadas e adaptadas. Este processo dinâmico não envolve uma sequência clara em que seja possível delimitar precisamente cada etapa de uma política, além do mais os estágios são mais entrelaçados no processo de fazer política (JANN e WEGRICH, 2007, p. 44).

Embora existam algumas críticas quanto a aplicação empírica deste modelo, principalmente questionando-o como uma estrutura estanque, em que a política pública como fenômeno social possui uma dinâmica mais fluida do que a definição de etapas permite assimilar, as pesquisas continuam relacionando a política pública a etapas do ciclo político (JANN e WEGRICH, 2007).

Nesta pesquisa adota-se o modelo do ciclo político como o modelo apropriado para analisar a política habitacional do Estado de Minas Gerais. A organização proposta pelo modelo facilita a compreensão dos processos pelos quais esta política pública vem se desenvolvendo, bem como permite a identificação da atuação de diversos sujeitos

sociais e suas interferências no delineamento da política habitacional em todas as etapas do processo desta política pública.

A seguir, apresentam-se os principais elementos que constituem cada etapa do ciclo político a ser analisada.

2.2.1. Percepção e Definição de Problemas

A etapa de percepção e definição de problemas caracteriza-se pela identificação, dentre os inúmeros problemas, aqueles mais apropriados para tratamento por meio de políticas públicas, podendo ser identificado por grupos sociais isolados, por grupos políticos ou pela administração pública (FREY, 2000).

Os problemas existentes passam por diferentes processos de reconhecimento por parte do Estado, assim um problema público pode: aparecer subitamente como as catástrofes naturais; aos poucos pode ganhar relevância, como o congestionamento das cidades; ou ainda podem por muito tempo não receber a devida atenção, como a favelização das periferias das grandes cidades (SECCHI, 2010).

Uma vez que nem todos os problemas recebem a mesma atenção, como determinada questão é percebida como um problema de política pública? A atenção que é direcionada para os problemas e suas soluções constituem aspectos relevantes neste tipo de estudo.

Neste campo, os diferentes grupos de interesse agem para que determinadas questões sejam percebidas como um problema de política pública, o grupo que obtiver sucesso na identificação e definição do problema provavelmente será o que definirá as soluções para ele, prevalecendo no debate político. Ao mesmo tempo, grupos lutam para manter suas questões na agenda e não deixar que outras questões ocupem este status, esta ação de bloqueio é tão importante quanto a ação afirmativa para ganhar atenção pública (BIRKLAND, 2007).

Em meio às políticas públicas diversos grupos podem agir visando interferir no processo político, no entanto, mesmo nas democracias, é possível perceber que determinados grupos possuem suas vozes ampliadas enquanto outros estão excluídos da participação no sistema de pressão e demandas, o que configura um sistema injusto. Como exemplo, tem-se que em Washington os banqueiros, advogados, bombeiros, professores são bem representados, por outro lado, os grupos de trabalhadores de baixa renda e os desempregados não possuem representação e, portanto, suas demandas dificilmente figuram no processo político (BAUMGARTNER, 2009).

Além disso, na maioria das vezes as políticas são debatidas e discutidas em

comunidades de especialistas, ou seja, em grupos restritos com limitada participação. Considerando a possibilidade de ocorrência desta restrição é possível questionar por que algumas questões estão de fora da agenda e como estas comunidades de especialistas agem para as manterem fora do foco do público (BAUMGARTNER, 2009; JONES e BAUGARTNER, 2005).

Estudos empíricos sobre os motivos de determinadas questões permanecerem fora do debate político, não serem consideradas problemas de políticas públicas e conseqüentemente não pertencerem à agenda dos governos contribui para a consolidação do campo de estudo.

Kingdon (1995) percebeu que apesar de alguns grupos estarem de fora do governo (isto é, não fazerem parte do governo), sem possibilidade de debater suas questões nos espaços dos governos, não é adequado caracterizá-los como meros espectadores, pois podem estabelecer algumas estratégias para que seus pleitos sejam discutidos e considerados.

Entre estas estratégias utilizadas pode-se citar a expansão do conflito, por meio da qual alguns sujeitos estrategicamente posicionados conseguem alterar os rumos de determinado debate, cujo foco proposto inicialmente era “x” e passa a ser “y”, ampliando o debate (RIKER, 1984, 1986 citado por BAUMGARTNER, 2009).

Há que considerar, entretanto, que para cada sujeito ou grupo que intenta alterar os termos de um debate ou inserir novas questões para serem discutidas, há pelo menos um grupo opositor que trabalha para proteger o *status quo*, ou seja, pela manutenção do poder vigente.

Há autores que sugerem que a agenda do público em geral é diferente da agenda dos grupos de interesse e seus respectivos lobistas. Os lobistas possuem o papel de chamar a atenção dos governos para determinadas questões de políticas públicas.

Na pesquisa desenvolvida por Kimball *et al.* (2012) nos Estados Unidos, foi realizada uma comparação entre grupos de baixa renda, alta renda e os lobistas, em busca da identificação de quais políticas públicas cada grupo considera como principais. Foi identificado que a agenda dos lobistas não representa nem a agenda das pessoas de baixa renda e nem a agenda dos trabalhadores de alta renda.

De acordo com a teoria da representação desigual, no caso dos Estados Unidos onde o voto não é obrigatório, as pessoas mais ricas têm mais propensão a votar e atuar nas campanhas políticas, além disso, membros do congresso e do senado tendem a ser mais ricos que a média da população e respondem mais aos pleitos dos eleitores

votantes que os não-votantes. Desse modo, alguns grupos de interesse são mais organizados e representam os interesses das grandes corporações. Por outro lado, mesmo aqueles grupos que se propõem a representar as demandas da população de baixa renda, acabam por buscar o atendimento do interesse particular de seus membros. Examinando estas circunstâncias é possível perceber que as elites possuem uma influência desproporcional na agenda política (KIMBALL *et al.*, 2012).

Outra estratégia utilizada para que determinados problemas e demandas sejam percebidos, conhecida como *venue shopping*, é a ação promovida por grupos excluídos do debate político de procurar no ceio do governo alguns sujeitos ou instituições que a princípio teriam aderência às suas demandas. Desse modo apresentam seus argumentos em locais onde teriam audiência, como uma forma de buscar aliados específicos em locais que têm expectativas de obterem sucesso.

Os partidos políticos constituem grupos que devem ser levados em consideração ao estudar as políticas públicas, como se forma e como é alterada a agenda dos governos. A composição dos partidos políticos pode afetar as políticas públicas, deste modo assume-se que as decisões políticas não são tomadas exclusivamente considerando aspectos econômicos e de eficiência conforme pressupõe a teoria da escolha racional ou “*rational choice*” (CASTLES e MCKINLAY, 1979; CASTLES, 1982, citados por BAUMGARTNER, BROAURD e GROSSMAN, 2009).

Em seus estudos Baumgartner, Brouard e Grossman (2009) avaliaram a evolução das questões de políticas públicas em três instituições na França: a Presidência, o Governo e Assembleia Nacional. O objetivo do trabalho foi identificar quais fatores são responsáveis pela variação nas questões que pertencem à agenda de decisão. A conclusão geral a que chegam é que a diferenciação de partidos no poder executivo é a maior responsável pela variação das questões de políticas públicas.

Os novos governos buscam evidenciar suas diferenças com os governos precedentes por meio de mudanças nas questões de políticas públicas, ao mesmo tempo que enfatizam questões que foram consideradas menos importantes pelos adversários. Cada partido busca vincular sua respectiva imagem a determinadas questões de acordo com suas preferências políticas, visando obter uma identificação com os eleitores. Deste modo é possível identificar os interesses pertencentes a cada partido que se encontra no governo em determinado período e os grupos de interesse a eles relacionados, bem como a influência que exercem para a manutenção ou mudança nas questões de políticas públicas que pertencem à agenda dos governos.

No campo de estudos dos grupos de interesses um aspecto relevante relaciona-se à identificação dos grupos que possuem suas vozes ampliadas, ou seja, são grupos com influência, que ditam as regras, seus argumentos e ideias que predominam no meio político. Por outro lado, encontram-se os grupos que tem suas vozes excluídas deste debate, suas ideias e argumentos são abafados, desconsiderados e não são levados à frente no debate político.

A etapa de percepção e definição de problemas de políticas públicas está fortemente ligada à ação de diversos grupos de interesse que buscam inserir suas demandas nas agendas dos governos, este processo é denominado de definição de agenda. Porém, a definição da agenda não é um processo simples, as disputas entre os diversos grupos permanecem, de modo que algumas demandas passam a fazer parte da agenda dos governos, enquanto outras demandas são excluídas neste processo.

2.2.2. Definição de Agenda

A agenda nada mais é que “a lista de temas ou problemas que os agentes do governo ou grupos de fora do governo fortemente associados a estes estão prestando atenção em determinado momento” (KINGDON, 1995, p. 3).

Conforme Rua (1997, 2009), a inclusão de determinado problema na agenda governamental decorre do atendimento de pelo menos um dos seguintes fatores: a) mobilização política de grandes grupos, pequenos grupos dotados de poder ou por ação de indivíduos estrategicamente posicionados; b) constitui-se uma calamidade ou catástrofe, em que o ônus de não resolver o problema é maior que o ônus de resolvê-lo; c) seja uma oportunidade, através de sua solução obtenham-se vantagens.

A agenda governamental representa os problemas e temas que são percebidos como prioridades e que são escolhidos como foco de ação dos agentes governamentais (THEODOULOU, 1995).

Destaca-se que a formação de agenda é caracterizada por diferentes composições de sujeitos sociais e os papéis por eles desempenhados.

Primeiro, os sujeitos sociais podem forçar os governos a inserirem determinada questão na agenda, através do oferecimento de suporte político (MAY, 1991; HOWLETT e RAMESH, 2003 citados por JANN e WEGRICH, 2007).

Outra possibilidade consiste em grupos de interesse que possuem contato direto com agências governamentais e são capazes de incluir determinados tópicos na agenda, sem a necessidade de maiores interferências e sem necessidade de reconhecimento do público em geral.

O governo também pode desempenhar um papel de mobilizador dentro do público em geral. Após a decisão de incluir determinada questão na agenda, os governos tentam inserir no meio público a justificativa de que determinada questão de fato é relevante, a partir da mobilização na arena pública.

O quarto tipo é designado de consolidação, quando atores do governo incluem na agenda uma questão que o público em geral já apoia (HOWLETT e RAMESH, 2003 citados por JANN e WEGRICH, 2007).

Neste campo de estudo deve-se analisar o movimento que determinada questão percorre entre o seu reconhecimento e sua inclusão na agenda formal de governo. Este movimento é marcado por alguns subestágios através dos quais são realizadas sucessivas seleções de questões (JANN e WEGRICH, 2007).

Birkland (2007) estabelece quatro níveis de agenda. A agenda universal contém todos os problemas e demandas que podem ser discutidas na sociedade ou em um sistema político.

A agenda sistêmica, conforme Cobb e Elder (1983), consiste em todas as questões que comumente são percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de intervenção pública e encontram-se no âmbito da autoridade governamental. A delimitação entre agenda sistêmica e agenda universal corresponde à jurisdição legítima da autoridade governamental.

A agenda institucional é a lista de itens que explicitamente são considerados pelas autoridades e gestores públicos para sofrerem intervenção.

A agenda de decisão diz respeito aos problemas específicos sobre os quais o corpo governamental definitivamente irá agir (Figura 2).



Figura 2. Níveis de Agenda

Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de Birkland (2007, p. 64)

O quarto nível definido por Birkland (2007) está relacionado à etapa subsequente, ou seja, para os itens presentes na agenda de decisão será feita a elaboração de políticas públicas, programas e projetos.

2.2.3. Elaboração de políticas

A fase de elaboração de políticas públicas tem como propósito formular políticas, programas e projetos considerados consistentes e capazes de promover soluções aos temas que compõem a agenda de governo. Segundo Jann e Wegrich (2007), durante a formulação de políticas públicas, problemas, propostas e demandas são transformados em programas de governo.

Nesta etapa questiona-se: Qual é o plano para lidar com determinado problema? Quais os objetivos e as prioridades? Quais as opções válidas para atingir determinados objetivos? Quais os custos e benefícios de cada opção? Quais as externalidades, positivas e negativas, associadas a cada alternativa? (COCHRAN e MALONE, 1999 citados por SIDNEY, 2007).

O processo de elaboração de políticas expressa a relação de poder estabelecidos nos e entre aspectos sociais, políticos e econômicos. A definição entre alternativas representa uma escolha permeada de conflitos e esta decisão implica em alocar poder entre grupos com distintos interesses (SCHATTCHNEIDER, 1960, citados por SIDNEY, 2007).

Há que se considerar nos estudos sobre a formulação de políticas a presença do conceito de teoria do programa e desenho de política. Sua importância é reforçada por estudos sobre a implementação, nos quais pesquisadores indicavam que era preciso analisar as relações causais entre causas, problemas, atividades necessárias, produtos e impactos, para compreender as razões de determinada política obter sucesso ou falhar. A formação original do processo político e o desenho da política contribuem significativamente para os produtos da implementação (SIDNEY, 2007).

2.2.4. Implementação

A etapa de implementação de políticas abrange todo o conjunto de decisões e ações que devem ser realizadas pelos agentes ou instituições governamentais e por demais grupos ou indivíduos de natureza privada para que a política formulada e seus objetivos sejam alcançados, ou seja, trata-se das ações para que determinada política saia do papel (RUA, 1997).

O objetivo dessa etapa do ciclo político é colocar em prática as políticas formuladas e verificar se os resultados e impactos reais das políticas implementadas correspondem ou não aos impactos projetados na fase da sua formulação (FREY, 2000).

Os problemas que surgem durante a implementação e que não foram previstos anteriormente, podem representar obstáculos à obtenção dos resultados esperados, podendo implicar na descontinuidade das ações por parte dos atores e das agências responsáveis (SILVA e MELLO, 2000).

Conforme Jann e Wegrich (2007), na fase de execução da política as instituições e organizações responsáveis por sua implantação exercem grande influência nos processos de implementação e por consequência nos seus resultados. A execução nem sempre é de exclusiva responsabilidade do Estado, de modo que torna-se necessário a utilização de mecanismos de monitoramento e avaliação.

2.2.5. Monitoramento e Avaliação

A avaliação pode ser utilizada em todas as etapas do processo político em resposta a questões referentes a qualquer momento do ciclo de vida de um programa em análise, avaliando processos, produtos, necessidades, investimentos, resultados e efeitos (RUA, 1997; O'SULLIVAN, 2004).

A avaliação pode ser compreendida de diversas maneiras, de modo que seu conceito assume diferentes significados. Estas diferenças ocorrem em função do propósito da avaliação e em função do momento em que ocorre, tendo como base

determinado objeto de investigação, determinada intervenção. Entre as definições mais utilizadas geralmente encontra-se presente a noção de realizar um julgamento quanto ao valor da situação em avaliação, ressaltando o que é positivo e o que é negativo (IMAS e RIST, 2009).

Deste modo, vale ressaltar que a avaliação pode ocorrer em dois níveis diferentes: a avaliação de processo, que analisa a forma como os recursos foram utilizados e os processos que favorecem e dificultam a implementação da política e a avaliação de resultados, que visa identificar o desempenho, impacto e efeitos da política (DRAIBE, 2001).

A avaliação pode, então, ser compreendida como um processo para determinar a significância ou não, de alguma atividade, projeto, programa ou política. Esta prática deve ser conduzida de modo sistemático, profundo e objetivo, produzindo julgamentos criteriosos, auxiliando determinado grupo a tomar decisões (JOPPERT e SILVA, 2012).

A análise e avaliação de políticas públicas é aspecto essencial em uma sociedade, uma vez que as demandas sociais são crescentes, os recursos possuem limites e o Estado é o ente responsável pela mediação de interesses de diversos grupos, alocando recursos em determinadas áreas em detrimento de outras, ou seja, optando pelas políticas e programas prioritários (CUNHA e CUNHA, 2002; COHEN e FRANCO, 2008).

Com o intuito de contribuir para os avanços da pesquisa em políticas públicas, Souza (2003) e Rossi, Lipsey e Freeman (2004) sugerem três premissas para a análise em sentido *bottom up* e que se enquadram na avaliação de processo: i) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores; ii) concentrar a análise na natureza do problema; iii) descrever e analisar as redes de implementação.

A etapa de avaliação de políticas é importante, pois permite a compreensão do Estado em ação e gera informações como subsídio à tomada de decisão. A partir dos resultados da avaliação podem-se propor modificações ao programa, a suspensão ou até mesmo a exclusão do programa, encerrando-se o ciclo de uma política pública.

Um aspecto da avaliação que está presente nas ideias de Patton (1990) e Guedes e Fonseca (2007) consiste na utilização que será dada à avaliação, isto é, como as informações geradas pela avaliação serão apropriadas pelos gestores públicos e agentes políticos tomadores de decisão. Este argumento é compartilhado por Cano (2004, p.103) para o qual é preciso superar as “décadas de relatórios (de avaliação) equivocados e engavetados”. Neste aspecto, a prioridade torna-se a utilidade da avaliação.

3. POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo possui o intuito de apresentar algumas características dos contextos político, econômico e social presentes em diferentes períodos da política habitacional no Brasil. Posteriormente, apresentam-se elementos da política habitacional implementada em Minas Gerais no século XXI. Acredita-se que este capítulo contribui para a compreensão de características do Programa Lares Habitação Popular desenvolvido pelo governo de Minas Gerais, o qual constitui o objeto de análise deste estudo.

3.1. Política Habitacional no Brasil

Para tratar da política habitacional no Brasil se estabelece uma demarcação por períodos, os quais, por aspectos políticos, econômicos e sociais diferem entre si. Destacam-se, então, seis períodos característicos: antes de 1930; entre 1930 e 1945; de 1946 a 1964; entre 1964 e 1986; de 1986 a 1999; após 2000.

3.1.1. Antes de 1930

Há certo consenso de que antes de 1930 não se identificaram políticas habitacionais promovidas pelo Estado. Até este período a produção habitacional era exclusivamente conduzida pela iniciativa privada, ou seja, a construção, comercialização, financiamento e locação habitacional pertenciam às livres forças do mercado.

Neste período, o Brasil possuía grande parte da sua população como residentes do meio rural (mais de 65%), as habitações eram esparsas no território e as precariedades existentes não constituíam problemas de intervenção pública. Havia exceções em algumas grandes cidades, como Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, que já demonstravam taxas de urbanização mais elevadas e maior densidade demográfica em alguns bairros, principalmente aqueles marcados pela ocupação irregular resultante da exclusão de acesso das famílias de baixa renda ao mercado formal de lotes e moradias (MARICATO, 2003).

Predominava neste período a construção de moradias pela iniciativa privada como um investimento, para o mercado de aluguel. Tais habitações eram destinadas aos imigrantes estrangeiros e às famílias que migraram do campo para a cidade ou de pequenas cidades para as cidades maiores e que já dispunham de algum trabalho remunerado, compatível com o valor do aluguel.

Algumas intervenções estatais com o pretexto de prover o meio urbano de

infraestrutura básica de saneamento resultaram em uma política higienista, removendo famílias de baixa renda ou sem renda de cortiços e terrenos ocupados de modo ilegal nas regiões centrais das cidades, os quais serviram posteriormente para investimento dos setores privados, sem, no entanto, consolidar-se como opção de moradia às famílias removidas.

3.1.2. Entre 1930 e 1945

A partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, o Brasil assume um amplo interesse de valorização do meio urbano, como ambiente promotor do desenvolvimento a partir do incentivo e implantação de atividades industriais. Este objetivo político e econômico, assumido pelos governantes do país, penetra no ideal imaginário da população brasileira intensificando o processo migratório.

Este contexto resulta em necessidades habitacionais no meio urbano, as quais começam a ser tratadas por meio dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão, vinculados a segmentos de trabalhadores. Estes depositam nos respectivos fundos dos institutos e o montante de recurso arrecadado é utilizado como fonte de financiamento habitacional (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Em relação à questão habitacional, o período de 1930 a 1945 é marcado pela atuação destes institutos, os quais conseguiram produzir habitações de qualidade, porém, restringidas a classes específicas de trabalhadores, aqueles que se encontravam associados. Deste modo, tais institutos não funcionaram como instrumento de atendimento às demandas das famílias de mais baixa renda, excluídas, inclusive, do mercado formal de trabalho.

O governo de Getúlio Vargas pode ser caracterizado como um governo populista, no qual foram estabelecidos alguns direitos, principalmente aos trabalhadores, como redução da jornada de trabalho, Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), entre outros.

Ainda que implementada no período posterior, a Fundação Casa Popular (FCP) foi idealizada no governo de Getúlio de Vargas, contexto no qual foi cunhada a ideologia da casa própria.

3.1.3. Entre 1946 e 1964

O governo que sucedeu Getúlio Vargas, em 1946, com o presidente Gaspar Dutra, prosseguiu com o reconhecimento da necessidade de atuar no âmbito das políticas sociais como meio de atender a algumas necessidades da população, dentre

elas a habitação.

Neste ano criou-se foi implantada a Fundação da Casa Popular (FCP), considerado o primeiro órgão a nível nacional destinado à provisão de moradias às populações de baixo poder aquisitivo (CINTRA, 1982 in AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

A necessidade de o governo atuar no âmbito social é reforçada pelo crescente apoio da população ao Partido Comunista, o que pode ser verificado no percentual de votos da eleição anterior. A instituição da Fundação da Casa Popular em 1º de maio de 1946, dia do trabalhador, possui como objetivo mais amplo, de cunho político, obter legitimidade junto aos trabalhadores urbanos. A partir de então, os gestores públicos percebem o potencial de apoio político, que políticas habitacionais podem conceder aos governos (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Inicialmente a Fundação da Casa Popular foi pensada como órgão provedor de habitações para famílias de baixa renda, entretanto, logo no seu primeiro ano, percebeu-se a necessidade de enfrentar o problema habitacional juntamente com o saneamento básico e a infraestrutura física de acesso. A partir de 6 de setembro de 1946, por meio do Decreto-Lei 9.777, a FCP passa a ter como possibilidade e responsabilidade atuar nestas funções complementares.

O modelo utilizado pela Fundação da Casa Popular para operacionalizar as construções, basicamente contava com o Orçamento Geral da União (OGU) como fonte de financiamento. Algumas tentativas de vinculação de empréstimos compulsórios e impostos cujos recolhimentos eram de responsabilidade dos Estados foram iniciadas, porém não surtiram o efeito esperado, visto que a FCP não possuía mecanismos de verificação das cobranças pelos Estados, os quais, por sua vez, nem sempre as efetuavam em função do ônus político. Além disto, os municípios eram responsáveis pela doação do terreno e realização da infraestrutura básica, como água, luz e esgotamento sanitário.

A Fundação da Casa Popular se viu diante a dependência dos recursos do OGU, os quais ao longo dos anos foram reduzidos e se mostraram insuficientes para os propósitos que foram estabelecidos.

Destaca-se que no início de sua implementação, os conjuntos habitacionais foram construídos por administração direta, passando logo após para o regime de empreitada, no qual as empresas eram contratadas por meio de licitação. Ressalta-se que a partir de 1956 foi aplicada uma modalidade de licitação para empreendimentos com

mais de 50 casas, no qual a empresa vencedora ficava responsável pela construção de metade das habitações contratadas, enquanto a outra metade era oferecida às três outras empresas melhor classificadas. Entre os objetivos desta prática pode-se citar a obtenção de parâmetros de custos e qualidade, além de possibilitar a participação, principalmente nas cidades do interior, de empresas de médio e pequeno porte as quais provavelmente não teriam condições de assumir a responsabilidade pela construção de grandes conjuntos habitacionais.

Contudo, os projetos arquitetônicos sempre eram elaborados pela FCP. Em termos gerais, para o mesmo conjunto as construções eram homogêneas e possuíam 70m², no caso das habitações de um piso e de no máximo 60m² quando se tratavam de construções em dois pavimentos. Geralmente o projeto habitacional contava com três quartos, para atender à uma família mais numerosa (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

No início de sua implementação, a FCP não havia definido critérios claros para enquadramento e seleção das famílias; a primeira orientação destinava-se ao estabelecimento de uma proporção de 60% para trabalhadores em atividades particulares, 20% para servidores públicos ou de autarquias e 20% para outras pessoas. Posteriormente, foram inseridos como critérios a renda líquida inferior a 60 mil cruzeiros anuais e um mínimo de cinco pessoas como dependentes.

Ao estabelecer o critério de renda delimitaram-se as famílias que poderiam pleitear as casas da FCP, embora o valor estipulado permitisse enquadrar famílias com renda de até 12 salários mínimos por mês.

Uma crítica recorrente à FCP decorre do processo de seleção das famílias a serem beneficiadas, o qual foi marcado por inúmeras discricionariedades, caracterizadas como práticas clientelistas, marcas do modelo patrimonialista de gestão, deteriorando a imagem desta instituição.

No período de 1946 a 1960, foram construídas pela FCP 16.964 moradias, das quais 55% destinaram-se a cidades com mais de 100 mil habitantes. Além disto, 70% localizavam-se na região Sudeste. Este período é marcado pelo governo de Juscelino Kubitschek como presidente do Brasil e curiosamente o seu estado natal, Minas Gerais, foi o que mais recebeu casas construídas, representando 25% do total, seguido pelo Rio de Janeiro (24%) (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Uma característica peculiar identificada em Minas Gerais decorre do número de empreendimentos realizados, 46 no total, ou seja, neste estado houve uma grande difusão dos empreendimentos entre as cidades. Uma justificativa para tal fato reside na

visibilidade política que se obtém ao distribuir entre muitas cidades os empreendimentos habitacionais, ainda que resultem em menor quantidade de casas construídas em cada um.

A Fundação Casa Popular não logrou mudanças significativas em termos quantitativos de atendimento à demanda por habitações, visto que em 1950 estimava-se a necessidade de 3,6 milhões de novas moradias. Insuficiente para promover as mudanças necessárias, a Fundação da Casa Popular cedeu lugar ao Banco Nacional de Habitação, já em outro contexto político: a ditadura militar a partir de 1964.

3.1.4. Entre 1964 e 1985

Em 1964 ocorreu o Golpe Militar, dando fim ao período marcado como Segunda República e iniciando o Regime Militar, que perdurou até 1965. O governo dos militares assume o poder diante uma crise do populismo que marcou o período anterior. Novamente a questão habitacional, apesar de se mostrar uma necessidade social da população, aglutina um efeito político, com sua capacidade de estabilizar os ânimos exaltados da população, cujos receios, além de outros, consiste no não atendimento de suas demandas sociais.

Além disso, inspirado pelo *New Deal* norte-americano, o governo reconhece no tratamento da questão habitacional a potencialidade de desencadear um aquecimento do setor produtivo brasileiro, principalmente da construção civil, ampliando a geração de empregos, com o intuito de atenuar a crise econômica (ROLNIK, 2009 citado por KLINTOWITZ, 2011).

A Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, considerados como primeiro passo para uma nova política habitacional no país. Para o presidente Castelo Branco, o plano habitacional era fundamental para retomada de legitimidade por parte do governo junto às camadas populares.

O BNH é então instituído como órgão central dos Sistemas Financeiros de Habitação e Saneamento, para promover a construção e aquisição de casa própria, principalmente para as famílias de baixa renda.

Diferentemente das propostas anteriores, o BNH conta como fonte de financiamento a receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além de um capital inicial de 1 milhão de cruzeiros.

As diferenças não param por aí: a lógica adotada pelo BNH pressupõe que os

financiamentos concedidos sejam reajustados por correção monetária, conforme os índices da taxa de inflação, evitando a insolvência do banco em função da inflação. Além disto, busca-se articular o setor público, como principal agente financiador, com o setor privado, agente executor da política habitacional em última análise.

Outra estrutura criada neste período para auxiliar no desenvolvimento da política habitacional foram as companhias habitacionais (COHABs), autarquias e fundações públicas, principalmente de âmbito estadual. Estas atuavam como intermediadoras entre a fonte de recurso de nível nacional e as empresas executoras dos projetos habitacionais no nível local, mais precisamente para o atendimento às famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, faixa de renda que foi ampliada em um segundo momento para 5 salários mínimos mensais.

Tais instituições ficavam responsáveis, em seus respectivos estados, pela elaboração dos projetos habitacionais e a administração dos financiamentos realizados. Apesar de constituírem-se como sociedades de economia mista, os Estados possuíam suas ações majoritárias, o que representou uma retomada da figura do Estado, como ente federativo, para a implementação da política habitacional. Além disto, os Estados e Municípios poderiam complementar os recursos a serem investidos quando da insuficiência dos valores do BNH para a implantação dos projetos e poderiam efetuar a doação de terrenos. Às prefeituras, quase sempre, cabia a responsabilidade pela infraestrutura local de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, acesso rodoviário, arruamento e meio fio.

O governo central incentivou a gestão administrativa e econômica de tipo empresarial às COHABs, de modo que suas operações fossem autossustentáveis e dependessem o mínimo possível de novos investimentos da Fazenda Nacional.

Ao analisar este aspecto percebem-se alguns objetivos contraditórios na condução desta política, havia o interesse de atender às famílias de mais baixa renda, porém para o modelo ser autossustentável deveria funcionar como um financiamento habitacional, sem a concessão de subsídios às famílias, permitindo o retorno do recurso investido para propiciar novos financiamentos. No entanto, em um ambiente econômico inflacionário, tornava-se difícil para as famílias de baixa renda manter os pagamentos em dia, de modo que o BNH começou a priorizar as famílias de classe média, pois tinham maiores condições de atender aos compromissos firmados.

Uma característica do período do BNH foi o fortalecimento de um determinado grupo de interesses, representado pelas construtoras, bancos e financeiras, essenciais

para a operacionalização da política habitacional. Dificilmente esses grupos apoiariam decisões que lhes contrariassem os interesses (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Posteriormente, em 1966, o BNH assume a gestão financeira do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que representou a disponibilidade de recursos para investimento, superando a escassez de recursos dos dois anos anteriores. A partir das disponibilidades do FGTS, as COHABs passavam a financiar integralmente as famílias de baixa renda, sem exigir que tivessem uma poupança prévia para arcar com parte do investimento.

Em termos gerais, embora as COHABs pudessem implementar os conjuntos habitacionais por meio da administração direta, transferiam a execução para empresas privadas, selecionadas por licitação. De toda forma, a responsabilidade pela fiscalização das obras permanece com as COHABs, as quais efetuam o pagamento às construtoras conforme a evolução das obras.

Como resultados gerais, a política habitacional do Brasil no período do BNH alcançou número significativo de moradias financiadas e construídas. Conforme Azevedo e Andrade (2011), entre 1964 a 1980, foram construídas mais de 2 milhões de moradias (Tabela 1). Ao estabelecer uma comparação com o período anterior, da Fundação da Casa Popular, evidencia-se a magnitude dos investimentos do BNH.

Tabela 1. Unidades habitacionais construídas pelo BNH por período e mercado

Mercados	1964 a 1969		1970 a 1974		1975 a 1980		Total (1964-1980)	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Popular*	178.227	40,7	76.746	12,0	749.911	74,6	1.004.884	48,3
Econômico**	125.950	28,8	157.748	24,7	-	-	-	-
Médio***	133.838	30,6	404.123	63,3	-	-	-	-
Total	438.015	100	638.617	100	1.005.242	100	2.081.874	100,0

*Conjuntos COHAB e residências construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.

**Cooperativas, Hipotecas, Entidades Assistenciais voltadas para a classe média baixa.

***Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) voltado para as classes média e alta.

Fonte: Adaptado de Azevedo e Andrade, 2011.

Contudo, algumas observações se fazem necessárias. Considerando os cinco primeiros anos do BNH, percebe-se que o mercado popular, aquele composto pelas famílias de baixa renda, até três salários mínimos, foi o que produziu mais moradias, representando 40,7% do total. No entanto, isto não representa que o maior investimento foi destinado a este mercado, visto que os mercados econômico e médio, principalmente, são compostos por moradias cujos valores são superiores ao mercado

popular.

O segundo período de análise, entre 1970 a 1974, ressalta a inversão de prioridades entre os mercados, de modo que o mercado popular representou somente 12% do total de moradias construídas. Este período é reconhecido como a decadência das COHABs, que priorizaram famílias de até 3 salários mínimos, as quais tiveram o poder de compra reduzido em função da inflação e o não reajuste proporcional de seus salários. Como resultado, encontravam-se em dificuldades financeiras para arcar com as prestações da casa financiada. As COHABs chegaram a identificar 60% dos financiamentos com inadimplência no pagamento das prestações.

Além disso, no contexto político, ao perceber o privilégio das classes média e alta na política habitacional entre 1970 e 1974, a população intensificou as críticas ao BNH, bem como ao regime militar. Deste modo, o governo precisava novamente angariar o apoio popular para o regime militar, e a política habitacional potencialmente poderia ser útil neste aspecto, de modo que ampliaram-se os investimentos para o mercado popular.

Como alternativa, houve a ampliação da faixa de atuação do mercado popular, passando a atender famílias com até 5 salários mínimos.

Esta alteração, juntamente com outros fatores econômicos e políticos, justificam os resultados encontrados no período subsequente, entre 1975 e 1980, no qual foram construídas 749.911 moradias para o mercado popular, o que representou o revigoramento das COHABs.

Ressalta-se que neste período, o mercado imobiliário brasileiro apresentava valores elevados dos terrenos e dos aluguéis, de modo que famílias com rendimento entre 3 e 5 salários mínimos identificaram nas COHABs uma boa alternativa para suas necessidades de moradia, as quais tinham mais condições de arcar com os compromissos do financiamento.

Até a extinção do BNH, a qual ocorreu em 1986, contabilizam-se o financiamento e construção de 4,3 milhões de novas unidades habitacionais no país (MELO e JUCÁ FILHO, 1990 citados por KLINTOWITZ, 2011).

Todo este período retratado pertence a um contexto intenso do processo de crescimento populacional e de urbanização no Brasil, dado que em 1950 a população brasileira era pouco maior que 51 milhões de habitantes, em 1980 ultrapassa 119 milhões de pessoas, sendo que a população urbana passa a representar 67,6% da população total no país superando a situação vigente até as décadas anteriores, de uma

população predominantemente rural.

Este processo demográfico indica a crescente necessidade da população por habitações na área urbana e, apesar dos expressivos números do BNH, ainda sim a atuação dos governos foi insuficiente para organizar toda a demanda, principalmente das famílias de baixa renda. Assim, intensificou-se a ocupação irregular, em terrenos impróprios, formando os aglomerados urbanos na periferia das cidades e as ocupações urbanas nas encostas de morros.

O regime militar se viu diante um cenário político contestador, de modo que o processo de redemocratização do país apresentou-se irreversível. Em 1985 encerrou-se o regime militar e iniciava um novo período na história brasileira, a Nova República, sendo José Sarney o primeiro presidente, visto que Tancredo Neves morreu antes de assumir o poder.

3.1.5. Entre 1986 e 1999

Após um longo período de crescimento econômico no país, ancorado no incentivo governamental à industrialização, principalmente a indústria de base, a década de 1980 é reconhecida no Brasil como a década perdida (MARICATO, 2003). O ambiente econômico está marcado pelas elevadas taxas de inflação, resultando em insegurança a investimentos produtivos dos empresários no país.

Nesta segunda metade dos anos 80, identifica-se a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a consequente extinção do BNH, em 1986. A partir de então, percebe-se a existência de um vácuo em relação às políticas habitacionais (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011).

Progressivamente ocorre a desarticulação da instância federal na política habitacional, com a fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área, sendo a política habitacional regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem alcançar resultados efetivos (ARRETCHE, 1996 citada por CARDOSO, 2006).

Até o ano de 1985 o BNH pertencia ao Ministério do Interior, no mesmo ano, sob governo de José Sarney, o BNH passa a pertencer ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Com a extinção do BNH, suas atribuições são transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF) vinculada ao Ministério da Fazenda, mas, a área habitacional permanece vinculada ao MDU. Em 1987, o MDU passa a Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), incorporando a CEF. Em setembro de 1988 é criado o Ministério do Bem-Estar Social

(MBES), o qual incorpora a gestão da política habitacional. Em seguida, em março de 1989, é extinto o MBES, sendo criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), a qual passa a ser vinculada novamente ao Ministério do Interior, sendo que as funções financeiras do Sistema Financeiro da Habitação e a CEF retornam ao Ministério da Fazenda.

Durante todo o governo de José Sarney, além das condicionantes econômicas e financeiras desfavoráveis à implantação de programas habitacionais, o vai e vem institucional para gestão da pasta de habitação representa a descontinuidade de qualquer iniciativa.

Vale recordar que em 1988 ocorre a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual, notoriamente introduz um novo contexto federativo, induzindo a descentralização, mais precisamente em direção aos municípios, os quais, em tese, têm melhores condições de diagnosticar demandas sociais e propor alternativas para sua resolução, além de serem instâncias mais acessíveis à implantação de mecanismos de participação social (CARVALHO, 2005; CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011).

Pode-se afirmar que a descentralização entre os níveis governamentais após a Constituição de 1988 possui um formato único, sustentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização) e na institucionalização da participação popular na gestão municipal, através da criação de conselhos municipais (CARVALHO, 2005).

Um reflexo deste novo contexto federativo, em relação à política habitacional ocorre em 1990, com a SEAC, a qual, por meio de seus programas implementa linhas de financiamento a fundo perdido, originários do orçamento da União, para a população de até 3 salários mínimos. Uma característica destes programas é o incentivo a sistemas alternativos de produção habitacional, como os mutirões e lotes urbanizados, predominantemente a partir de iniciativas dos Estados e Municípios, os quais deixam de atuar somente como executores de uma política federal.

Este processo de municipalização das políticas habitacionais representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do BNH (1964-1986), quando programas e recursos eram centralizados e a execução desenvolvida sob principal responsabilidade das COHABs. Neste novo cenário, muitas COHABs foram fechadas, sendo verificado posteriormente que somente seis não estavam falidas ou extintas: SP, PR, DF, MG, ES e CE (MARICATO, 2011; CARDOSO, ARAGÃO e

ARAÚJO, 2011).

Uma ressalva a este modelo é que toda vez que se implementa uma política cuja iniciativa deva partir dos governos locais ou estaduais, as regiões menos desenvolvidas tendem a ficar prejudicadas (AZEVEDO, 1996 citado por CARDOSO, 2006).

Já no governo Collor, entre 1990 a 1992, mantiveram-se as propostas iniciadas nos anos anteriores, de financiamento a programas protagonizados pelos municípios, para a construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados. Entretanto, percebe-se neste governo a intensificação de práticas clientelistas na alocação de recursos entre os entes federados, que compunham a base aliada do governo central.

Após o *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, Itamar Franco assume o poder e prioriza as conclusões das obras iniciadas na gestão anterior, além disto, cria os Programas Habitar-Brasil e Morar Município, com recursos do OGU e do Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

Contudo, o investimento em habitação neste período ocorreu em menor escala que o previsto, influenciada pela política de contenção de gastos para adequação ao Plano Real. Recorda-se que o Plano Real foi uma ampla política adotada para estabilização econômica do país.

Em 1994, a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, percebe-se uma generalizada contenção de gastos públicos em políticas sociais, inclusive na política habitacional. As principais características deste período consistem na extinção do MBES e criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), esfera responsável pela formulação e implementação da política habitacional no país. Com esta reorganização a CEF tem sua função limitada a agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH (OLIVEIRA, 2000 citado por CARDOSO, 2006).

Deste período ressalta-se a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999. Este programa modifica a estrutura de financiamento habitacional até então adotada, visto que atua como uma operação de *leasing*, por meio do qual as famílias pagam mensalmente um determinado valor durante 15 anos e ao término possui a opção de adquirir o imóvel, pagando o saldo devedor ou até financiando-o (BONATES, 2008).

Este programa, utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual possui como gestor e agente operador a Caixa Econômica Federal. Deste modo, enquanto o imóvel não for quitado, a CAIXA é a proprietária fiduciária. É importante

destacar que nos anos iniciais deste programa, havia uma recomendação para que fossem implantados pequenos conjuntos habitacionais nos vazios urbanos. Contudo, com o passar dos anos, também verificou-se a construção na periferia da malha urbana. (BONATES, 2008).

Além do PAR, foi criado o programa Carta de Crédito, cujo acesso se dá diretamente pelo beneficiário final. Este possui duas modalidades, o Carta de Crédito Individual e o Carta de Crédito Associativo, ambos atuam através de financiamentos pela CEF. Este último destina-se a famílias organizadas em associações ou cooperativas habitacionais.

3.1.6. Após 2000

O cenário mais recente da política habitacional brasileira é marcado por uma reestruturação e importantes marcos institucionais e regulatórios, como: a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, seguido da aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004, a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o lançamento do programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) em 2009, além da ampliação dos financiamentos habitacionais (MARICATO, 2003; KLINTOWITZ, 2011; SOARES, CARVALHO, FILHO e PINTO, 2013; DRUMOND, SILVEIRA e SILVA, 2014).

Além da criação de um ambiente político favorável a tais alterações, ressalta-se que os sacrifícios de ajuste fiscal e contenção de gastos da década anterior propiciaram uma estabilidade econômica e financeira para sustentar os investimentos nas políticas sociais, incluindo a habitação.

Chama-se a atenção para um momento anterior às eleições de 2002, que resultaram na vitória do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), quando já se articulavam as ideias em torno de um plano para resolução do problema habitacional no país, o qual foi chamado de Projeto Moradia. As propostas contidas neste projeto vieram a ser implementadas ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula (BONDUKI, 2009).

No primeiro governo de Lula (2003-2007) o crédito direto ao mercado privado foi mantido, porém com a ampliação dos investimentos do FGTS, e a utilização dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). A criação do Ministério das Cidades foi o primeiro passo institucional para a retomada da questão

habitacional na agenda do governo.

O Ministério das Cidades (Mcidades) foi criado em 2003 com o objetivo de elaborar e coordenar a política de desenvolvimento urbano integrando as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, acessibilidade e programas urbanos.

Em 2004 foi elaborada a Política Nacional de Habitação (PNH), que visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, principalmente o de baixa renda.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é considerado o principal instrumento da PNH, pois prevê a integração dos três níveis de governo e a articulação entre recursos onerosos e não onerosos. Juntamente com o SNHIS, foi criado em 2005 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), antiga reivindicação popular, presente no primeiro projeto de lei de iniciativa popular elaborado em 1992, o qual permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas (KLINTOWITZ, 2011).

Para acesso ao SNHIS, os estados e municípios devem instituir seus próprios fundos estaduais e municipais de habitação, bem como os respectivos conselhos de participação popular. Este requisito, mesmo que questionada sua efetividade, induz à criação de tais mecanismos de participação popular nos níveis locais. Além disto, os entes federados devem realizar seus planos locais de habitação, com o objetivo de possuir diagnósticos das necessidades habitacionais locais e propor soluções mais adequadas aos problemas identificados.

Já o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), começou a ser elaborado em 2007 e possuiu como metodologia de elaboração seminários regionais com participação de diversos setores da sociedade, tendo em vista o horizonte temporal de 2023. Este plano apresenta propostas de articulação entre os três entes federados e seus programas, e prevê a revisão a cada ano de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA).

Ressalta-se que em 2007 o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como forma de intensificar os investimentos estruturais em grandes obras de infraestrutura no país. Entre os programas do PAC, foi inserida a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo volumosos recursos para a habitação (BONDUKI, 2009).

Contudo, apesar de todo o planejamento feito até então para o desenvolvimento da política habitacional, o país se viu diante da crise financeira em 2008, desencadeada

nos EUA. Como forma de enfrentar a crise financeira de ordem mundial, o governo federal apostou em medidas anticíclicas, como a intensificação dos investimentos do PAC, para a geração de empregos e manutenção da atividade econômica.

Novamente, na história do país, vislumbrou-se o setor da habitação, promovendo-o com o incentivo à produção da indústria da construção civil. O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi elaborado em 2009 com a perspectiva de atividade anticíclica à crise, incentivou-se o mercado privado para a construção de unidades habitacionais.

A meta foi construir 1 milhão de moradias. Como a prioridade do governo foi de cunho econômico, diversas estratégias e propostas que foram construídas no PlanHab foram ignoradas, prevalecendo o formato mais interessante para o mercado privado: a construção de conjuntos habitacionais em terrenos de menor preço, ou seja, aqueles desvalorizados e que concentram-se nas franjas das cidades. Este modelo potencializa os lucros das empresas, uma vez que qualquer redução nos custos da operação pode se tornar lucrativa.

O programa MCMV, nesta sua primeira etapa, destinou 40% das unidades para famílias com renda de até 3 salários mínimos. Das 600 mil moradias restantes, 400 mil foram destinadas a famílias com renda de até 6 salários mínimos, sendo 200 mil moradias direcionadas a famílias com renda de até 10 salários mínimos. Observa-se que o programa não priorizou as famílias que constituem o foco do déficit habitacional no país. De toda forma, o montante de recurso aplicado e a meta estabelecida representam uma retomada dos investimentos em habitação por parte do governo federal (KLINTOWITZ, 2011; SOARES, CARVALHO, FILHO e PINTO, 2013).

As relações federativas para implantação deste programa restringem-se às direcionadas ao público de menor renda e passaram a ser mais diretas entre União e Municípios. Para os demais segmentos da população há a articulação direta com o setor privado.

Neste modelo, o papel dos municípios passou a ser o de organizador da demanda, enviando à CEF os cadastros das famílias candidatas ao MCMV, para que seja feita a seleção dos beneficiários. Além disto, cabe aos municípios criar condições para facilitar a produção habitacional, seja através da doação do terreno, desoneração tributária e flexibilização da legislação urbanística (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011; SOARES, CARVALHO, FILHO e PINTO, 2013).

À construtora cabe a execução dos empreendimentos habitacionais, os quais

devem seguir atender as exigências mínimas estabelecidas no âmbito do MCMV. A análise dos projetos, contratação e medição das etapas é de responsabilidade da CEF.

Além do MCMV ser conduzido de modo a enfraquecer o SNHIS, também enfraquece os governos subnacionais à medida que estes se ausentam da responsabilidade do ordenamento territorial. Existem fortes interesses mercadológicos para que os empreendimentos habitacionais sejam implementados rapidamente nos municípios. Deste modo, as diretrizes do Plano Diretor, as demarcações de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o planejamento municipal são ignorados por algumas modalidades do MCMV, principalmente as que atendem famílias com faixa de renda superior a três salários mínimos. Muitas vezes estes empreendimentos são aprovados pela CEF sem qualquer necessidade de comunicação às prefeituras (KLINTOWITZ, 2011).

Pela opção ao modelo adotado percebe-se que as políticas brasileiras de provisão habitacional apresentam padrões uniformes de intervenções. Desde o BNH, as propostas de programas habitacionais permanecem sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação (ROLNIK e KLINK, 2011).

No governo da Presidenta Dilma Rouseff, a partir de 2011, é dada sequência à política habitacional que vinha sendo elaborada. Contudo, houve o incremento de recursos para esta política e o estabelecimento de novas metas para a produção habitacional: a construção de 2 milhões de novas moradias, por meio do programa Minha Casa Minha Vida 2 (MCMV 2).

Com a apresentação deste subtópico é possível perceber como a política habitacional foi tratada no contexto brasileiro, ao longo do século XX e XXI. Apesar do reconhecimento de algumas diferenças marcantes entre os governos e principalmente os seis períodos que foram detalhados, percebem-se também algumas semelhanças.

Entre as principais destacam-se a vinculação desta política aos interesses de empresas privadas da indústria da construção e a influência que exercem no delineamento das ações principalmente em contextos em que há a necessidade de buscar aquecer a economia. Além disto, percebe-se que a política habitacional é utilizada, em diversos momentos, com um interesse político de contenção do ânimo social, sendo compreendida por alguns governantes como um mecanismo de legitimação social do governo.

Ao longo de todo o período descrito, a política habitacional mostrou-se incapaz

de conter o avanço das necessidades por moradias do país, visto que priorizou programas de provisão de habitação. Apesar dos avanços normativos e legais, como o Estatuto da Cidade, poucos instrumentos foram colocados em prática com o intuito de superar a lógica do mercado, de supervalorização da terra e do imóvel que alimenta a especulação imobiliária e provoca uma segregação socioespacial nas cidades.

Como uma síntese do desenvolvimento da política habitacional no Brasil apresenta-se o Quadro 2, que caracteriza os seis períodos destacados anteriormente.

Período	Presidentes	Políticas e Programas	Características
Antes de 1930	Primeira República	-	Política higienista, produção para locação por meio da iniciativa privada.
1930 a 1945	Getúlio Vargas	Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	Habitações de muita qualidade, porém restringidas a alguns setores de trabalhadores associados.
1946 a 1964	Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart	Fundação da Casa Popular (FCP)	Habitação como questão social e política pública, controle dos aluguéis, iniciativa por produção estatal. Pequeno alcance em termos da produção quantitativa de moradias.
1964 a 1986	Castelo Branco, Artur da Costa e Silva, Médici, Geisel, João Figueiredo, José Sarney	Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Banco Nacional de Habitação (BNH).	Elevação da produção estatal de moradias. Em busca de autossustentação resultou na predominância do atendimento a famílias com renda superior a 5 salários mínimos.
1986 a 1999	Sarney, Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso	Habitar Brasil. Morar Município. Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Carta de Crédito.	Extinção do BNH. Crise da política nacional de habitação. Iniciativas descentralizadas, com maior pró-atividade dos Estados e Municípios.
Pós 2000	Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff	Ministério das Cidades, Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) Plano Nacional e Habitação (PlanHab), Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	Estatuto da Cidade. Investimentos para a urbanização de assentamentos precários. Centralização por meio da Política Nacional de Habitação, estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com subsídios para a produção de habitação de interesse social. Produção Habitacional em larga escala.

Quadro 2. Características da política habitacional no Brasil em diferentes períodos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após expor algumas características da trajetória da política habitacional no

Brasil, é válida a apresentação do desenvolvimento da política e dos programas habitacionais implementados pelo Estado de Minas Gerais, como forma de aproximação do objeto de estudo desta pesquisa deste trabalho.

3.2. Política Habitacional em Minas Gerais

Este subtópico possui o objetivo de apresentar alguns aspectos políticos, econômicos, sociais e institucionais que resultaram na atual configuração da política habitacional do Estado de Minas Gerais, que constitui o interesse principal.

Vale recordar, conforme demonstrado no subtópico anterior, que no caso da política habitacional no Brasil, percebe-se em diversos períodos a dependência dos Estados e Municípios da organização de uma política nacional.

Apesar das iniciativas nos períodos anteriores, pode-se dizer que a primeira grande política habitacional no Brasil, que movimentou vultosos investimentos e alcançou uma produção elevada de moradias decorre do Regime Militar, com a instituição do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional de Habitação.

Entre as estruturas para operacionalização desta política destacam-se as Companhias Habitacionais criadas por diversos Estados, como meio de implementar a política elaborada em nível nacional.

A Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG) foi criada pela Lei 3.403 de 1965 com o objetivo de implementar as políticas de habitação no estado destinadas às famílias de baixa renda. A empresa de economia mista foi instituída condicionada às normas estabelecidas pela Lei Federal 4.380 de 1964, que criou o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (COHAB-MG, 2013). Recorda-se que a COHAB-MG foi uma das poucas que se mantiveram ativas desde sua criação.

Apesar de no âmbito federal a política habitacional ter percorrido outros caminhos e desmantelado a estrutura criada no período do BNH, em Minas Gerais a COHAB continuou desenvolvendo alguns projetos habitacionais, mesmo que a partir de ações autônomas do Estado e Municípios e em um volume inferior ao período do Regime Militar.

A manutenção da COHAB-MG representa a notoriedade desta instituição nos governos estaduais até os dias de hoje, segunda década do século XXI. A COHAB/MG é o principal agente executor das políticas habitacionais promovidas pelo estado. A sua criação como uma sociedade de economia mista a transforma em um ponto chave de interligação entre o governo estadual, a iniciativa privada e a sociedade civil.

O Estado de Minas Gerais demonstra o seu pioneirismo, antecipando as mudanças institucionais que ocorreram em nível federal mais de duas décadas depois. Trata-se da criação, 1982, de um órgão colegiado para elaborar, coordenar, fiscalizar e executar a política habitacional no estado, o Conselho Estadual de Política Urbana, incentivando a participação social. No entanto, este conselho era subordinado diretamente ao Governador.

Nos anos 1980, a lacuna deixada pela União força os Estados e Municípios a buscarem formas próprias para atuação. Neste contexto, mais precisamente em 1992, em Minas Gerais é criada a Secretaria de Estado de Habitação e de Desenvolvimento Urbano (SEHADU), cuja função é planejar, coordenar e executar as atividades relativas à habitação e ao desenvolvimento urbano.

Dentre os programas elaborados em Minas Gerais, destacam-se: o Programa de Habitação Popular de Minas Gerais (PROHAB), o Programa Minas Mais Humana ou Pró-lar, o Programa de Financiamentos Individuais Isolados (FINIS) e o Programa Mineiro de Apoio e Orientação Técnica à Reforma e Melhoria de Moradias (PROMORAR).

O Programa de Habitação Popular de Minas Gerais (PROHAB) teve como objetivo principal o estímulo à construção de casas para as famílias de renda igual ou inferior a cinco salários mínimos, por meio de financiamentos. Dentre suas modalidades, destacam-se: aquisição de casa própria, aquisição de lote e simultânea construção; término, ampliação e reforma de habitação; e construção de conjuntos habitacionais (MINAS GERAIS, 1992).

O Minas Mais Humana ou Pró-lar é destinado à construção de moradias para famílias com rendimento de até três salários mínimos, em parceria com os municípios e a Caixa Econômica Federal (CEF).

O Programa de Financiamentos Individuais Isolados ou FINIS, utiliza recursos próprios da COHAB/MG para financiar famílias na aquisição ou construção de residência própria.

Por sua vez, o Programa Mineiro de Apoio e Orientação Técnica à Reforma e Melhoria de Moradias (PROMORAR) era coordenado pela SEHADU e tinha por objetivo fornecer assistência técnica gratuita às famílias de baixa renda na construção, reforma ou melhoria de suas moradias.

Três anos após a criação da SEHADU, por meio da Lei 11.830 de 1995, foi criado o Fundo Estadual de Habitação (FEH), que tem por objetivo fornecer suporte

financeiro a programas habitacionais de interesse social, ou seja, aos programas voltados para famílias de baixa renda o qual se constituiu como a principal fonte de recursos para programas habitacionais do Estado. Observa-se que a iniciativa do Estado de Minas Gerais em criar um fundo específico para a habitação antecipou em 10 anos a decisão do governo federal, que criou o FNHIS em 2005.

O contexto político neste período é marcado pelo governo de Aécio Neves no nível estadual e do Presidente Lula em nível federal e ambos iniciam, em 2003, uma reestruturação institucional dos órgãos responsáveis, dentre outras questões, pela política habitacional.

As alterações institucionais se intensificam a partir de 2003, quando a SEHADU se funde com a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, formando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), que passou a ser responsável pela Política Habitacional de Minas Gerais. O Conselho Estadual de Política Urbana passa a se vincular a esta nova Secretaria, alterando sua denominação para Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU). No nível federal é criado o Ministério das Cidades, o qual agrega as Secretarias Nacional de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Programas Urbanos.

Observa-se, apesar da relação de oposição entre os partidos políticos do então governador de Minas Gerais e o Presidente da República, um alinhamento de transformações ao incorporar a função da habitação a um órgão mais amplo, com o objetivo de pensar o planejamento urbano. Porém, percebe-se a desarticulação entre a política habitacional e a política urbana.

Enquanto o governo federal se organiza para a elaboração da política nacional de habitação, o Governo do Estado de Minas Gerais elabora o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que consiste no plano estratégico de longo prazo para as ações do Estado de Minas Gerais.

O PDMI representa a estratégia de desenvolvimento para o Estado de Minas Gerais, de modo a guiar a intervenção estatal a partir do estabelecimento de metas factíveis e desafiadoras. Se por um lado, reconhece-se que em nível federal, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi proposta a Reforma Gerencial e buscou-se sua implementação, em Minas Gerais, esta reforma é um símbolo das gestões do governador Aécio Neves.

No escopo do “Choque de Gestão” conforme ficou conhecida o governo de Aécio Neves em Minas Gerais (2003 a 2010), para a concretização das estratégias do

PMDI em 2003, foram elaboradas ações e produtos esperados mediante a definição de 11 Áreas de Resultados. Cada área de resultados definida abarca programas, projetos e ações a ela relacionados. Uma destas áreas de resultado é a Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, que visa minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento (MINAS GERAIS, 2007).

No ano seguinte, foi elaborado o Projeto Estruturador Lares Geraes, tendo como um dos seus componentes o Programa Lares Habitação Popular (PLHP), que se tornou o principal programa da Política Habitacional Estadual.

O Quadro 3 representa uma síntese dos principais marcos legais que se relacionam com o desenvolvimento da política habitacional em Minas Gerais.

Tipo	Número	Ano	Tema	Esfera
Lei	3.403	1965	Cria a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB/MG).	Estadual
Lei	11.830	1995	Cria o Fundo Estadual de Habitação (FEH).	Estadual
Decreto	43.418	2003	Dispõe sobre o Programa Mineiro da Qualidade e Produtividade no Habitat (PMQP-H).	Estadual
Decreto	44.168	2005	Cria o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).	Estadual
Lei	11.124	2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).	Federal
Lei Complementar	91	2006	Instituição, Gestão e Extinção de Fundos Estaduais.	Estadual
Decreto	44.612	2007	Regulamenta o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).	Estadual
Lei	18.315	2009	Estabelece diretrizes para a formulação da Política Estadual Habitacional de Interesse Social (PEHIS).	Estadual
Lei Delegada	180	2011	Estruturação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).	Estadual
Decreto	45.780	2011	Organização da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).	Estadual
Decreto	45.794	2011	Organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).	Estadual

Quadro 3. Principais marcos legais relacionados à política habitacional em Minas Gerais

Fonte: Adaptado de Rodrigues e Silveira, 2013.

Vale destacar que o CONEDRU foi regulamentado por meio do Decreto 44.612

de 2007, e atualmente conta com espaço para participação social para representantes dos seguintes segmentos: Poder Público, treze no total; Movimentos Sociais Populares, com quatro representantes; Entidades de Classe, em um total de seis; três Empresariais; seis entre Profissionais e Acadêmicos; quatro provenientes de ONG's; e nove do Poder Público Municipal (RODRIGUES e SILVEIRA, 2013).

Como o objeto de estudo desta pesquisa consiste no Programa Lares Habitação Popular apresentam-se as características deste programa.

3.2.1. Programa Lares Habitação Popular

O Programa Lares Habitação Popular (PLHP) foi instituído pelo Decreto 44.168 de 3 de novembro de 2005, por iniciativa do Poder Executivo Estadual. O Programa possui cinco objetivos: (a) Reduzir o déficit habitacional, de modo prioritário, em área urbana; (b) Priorizar regiões e municípios com maior concentração de déficit habitacional; (c) Promover habitação de qualidade dentro da malha urbana e em terrenos dotados de equipamentos e serviços públicos; (d) Apoiar a remoção de população em áreas de risco, além da recuperação ambiental dessas áreas; (e) Reduzir o custo de aquisição de moradia para permitir o acesso a famílias mais carentes.

Os recursos do PLHP são provenientes do Fundo Estadual de Habitação – FEH, de demais fundos ou órgãos federais destinados a programas habitacionais e dos municípios, por meio da doação de terrenos e do provimento de sua infraestrutura. Até 2011, a COHAB-MG era o agente financeiro e gestor do FEH, mas por meio da Lei Delegada nº 180 do referido ano, passa a atuar somente como agente financeiro do FEH, de modo que a gestão do fundo passa a ser feita pelo CONEDRU.

A COHAB também é responsável pela implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) cabendo à mesma o gerenciamento da licitação das obras, o repasse de recursos à empresa vencedora mediante a realização das medições *in loco*, o monitoramento da execução, a avaliação dos empreendimentos, além de garantir o provimento de infraestrutura e realizar o Trabalho Técnico Social (TTS). Neste caso, deve-se acompanhar os municípios durante os primeiros seis meses após a entrega do empreendimento. Mais precisamente, a COHAB-MG deve:

- Receber e registrar propostas de empreendimentos habitacionais que forem encaminhadas pelas prefeituras;
- Vistoriar terrenos, realizar levantamento planialtimétrico, consultar as concessionárias e órgãos locais e emitir um parecer sobre a viabilidade de implantação do empreendimento de acordo com a proposta daquela localidade;

- Promover a realização de pesquisas socioeconômicas com a população a ser atendida;
- Orçar, planejar e licitar obras;
- Fiscalizar e acompanhar a construção das unidades habitacionais, o provimento de infraestrutura pelas prefeituras e a aplicação dos recursos liberados pelo FEH;
- Agir como corresponsável pela execução dos empreendimentos.

A contratação de empresas para executar os empreendimentos habitacionais do PLHP ocorre via processo licitatório organizado pela COHAB/MG podendo assumir as modalidades de empreitada global, administração direta ou convênio. De todo modo as empresas vencedoras assumem a construção conforme o projeto habitacional desenvolvido pela COHAB.

Para participar da licitação a COHAB passou a exigir das empresas, a partir de 2010, o certificado de habilitação do Programa Mineiro de Qualidade e Produtividade no Habitat – PMQP-H (COHAB-MG, 2013). O PMQP-H tem como finalidade promover o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida por meio da melhoria dos processos de gestão e contratação no âmbito da Administração Pública Estadual conforme o Decreto 43.418 de 8 de julho de 2003.

O município que desejar executar um empreendimento do PLHP deve assumir alguns compromissos diante da COHAB, como instituir, caso não tenha, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), o qual juntamente com a prefeitura tem a responsabilidade de divulgar para as famílias a implantação do programa no município, cadastrá-las e classificá-las de acordo com os critérios estabelecidos pelo PLHP.

O PLHP possui, como critérios para participação, que a família possua renda média mensal de até três salários mínimos, resida no município há pelo menos um ano, não tenha restrição no Cadastro Nacional dos Mutuários (CADMUT), no Sistema de Proteção ao Crédito (SPC) e no SERASA e ter renda compatível com o valor do imóvel financiado. Além disto, a família não pode ser proprietária de imóvel no município para o qual se inscreveu e nem pode ser promitente comprador de imóvel em qualquer município por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Os critérios estabelecidos demonstram o foco do PLHP em atender as famílias de baixa renda, as que possuem renda inferior a três salários mínimos e compõem a maior parcela do déficit habitacional.

Deve ser ressaltado que outros órgãos governamentais e da sociedade civil também participam das atividades do PLHP, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).

Atualmente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, tem dentre suas atribuições (Decreto 45.536 de 27 de janeiro de 2011):

- Coordenar a política estadual de desenvolvimento regional e urbano, promover e supervisionar sua execução;
- Formular plano e programas de habitação de interesse social, de saneamento básico e ambiental, urbanos e rurais, e de apoio à infraestrutura urbana;
- Desenvolver estratégias de desenvolvimento regional por meio de planejamento territorial;
- Prestar assistência técnica aos municípios, em temas específicos de sua competência;
- Difundir os instrumentos de planejamento e gestão de cidades;
- Fornecer suporte técnico, logístico e administrativo para regular o funcionamento do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU) e do grupo coordenador do Fundo Estadual de Habitação (FEH);
- Promover parcerias entre o estado e os municípios para construção de habitações e realização de melhorias habitacionais nas zonas rurais.

Estão vinculadas à SEDRU: o Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais (DETEL/MG), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB/MG), que é o principal órgão da implementação do Programa Lares Habitação Popular. Ainda, sob a forma de subordinada administrativamente, se encontra o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).

A SEDRU atua no processo de implementação do PLHP basicamente no planejamento e na gestão dos recursos financeiros, uma vez que preside o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação (FEH).

Um dos importantes pilares da administração pública direta do estado de Minas

Gerais, quanto ao acompanhamento de ações presentes e organização das futuras ações, é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que também se faz presente em relação aos programas habitacionais. Dentre as funções da SEPLAG, conforme o Decreto 45.974, destaca-se:

- Formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental, mediante a elaboração e acompanhamento e controle de planos, programas e projetos globais e regionais;
- Assegurar a efetividade, conceber e articular a execução, acompanhar as metas e os resultados e identificar as restrições e as dificuldades das políticas públicas setoriais e multisetoriais;
- Coordenar, compatibilizar e avaliar a alocação de recursos orçamentários e financeiros, bem como acompanhar sua execução;
- Promover a orientação normativa e a supervisão técnica relativas às parcerias entre o Poder Executivo e as organizações da sociedade civil.

Algumas instituições integram a área de competência da SEPLAG, como é o caso das entidades Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), Minas Gerais Administração e Serviços (MGS) e a Fundação João Pinheiro (FJP). A FJP é uma importante instituição para o direcionamento da política habitacional no estado e em todo Brasil, tendo em vista que o Governo Federal utiliza seus estudos sobre o Déficit Habitacional para planejar suas ações.

A SEPLAG integra o grupo coordenador do Fundo Estadual de Habitação (FEH) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU). Dessa forma, esta secretaria, além de ser responsável pelo acompanhamento das políticas públicas do governo estadual, tem um importante papel no provimento de financiamento para a área habitacional.

Em relação ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU), recorda-se que sua história teve início em 1982 com a instituição do Conselho Estadual de Política Habitacional, subordinado ao governador do estado. Em 1992, passou a ser chamado de Conselho Estadual de Habitação, sendo subordinado à Secretária de Estado da Habitação. No ano de 2003, o Conselho passa a ser vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) sendo

denominado Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).

Dentre as suas atribuições se destacam: recomendar programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano; acompanhar e avaliar a implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano; incentivar a criação, a estruturação dos movimentos populares, assim como das organizações não governamentais, para compor o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social.

O CONEDRU é dividido em cinco câmaras onde são discutidos assuntos relacionados ao desenvolvimento das políticas urbanas do estado de Minas Gerais: Câmara de Habitação; Câmara de Saneamento; Câmara de Planejamento e Gestão do Solo Urbano; Câmara de Desenvolvimento Regional; e Câmara Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana.

A Câmara de Habitação é a responsável por analisar as questões relacionadas à Política Habitacional no estado de Minas Gerais, inclusive o Programa Lares Habitação Popular. Além desses, são analisados outros temas relacionados, como: regulamentação e avaliação do Fundo Estadual de Habitação; implementação, avaliação e revisão da Política Estadual de Habitação de Interesse Social; normatização e funcionamento do Sistema Estadual de Interesse Social; e elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (CONEDRU, 2007).

O CONEDRU se constitui como órgão estratégico para implementar, avaliar e propor melhorias aos programas habitacionais do estado de Minas Gerais. Ressalta-se que sua presidência é exercida pela(o) Secretária(o) da SEDRU. No entanto, apesar de seus papéis claramente definidos, ainda não se sabe sobre as reais capacidades deste órgão de participação popular interferir no delineamento de programas habitacionais no Estado.

Nos últimos anos, a instituição de programas habitacionais, tanto do Governo Federal quanto Estadual, tem estimulado os municípios a elaborarem instrumentos que permitam o desenvolvimento da política e estimulem a participação social. A elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a instituição de Conselho Municipal de Habitação e a criação de Fundo Municipal de Habitação são exemplos de instrumentos que podem potencializar as ações na área habitacional e permitir um maior controle social.

Para pleitear recursos do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) as

prefeituras devem, de forma preliminar, estar conveniadas à COHAB/MG. A partir disso, a prefeitura envia uma proposta para averiguação quanto ao enquadramento no Programa. Nesta proposta deve haver o compromisso do município em doar o terreno próprio, juridicamente regularizado, urbanizado e com a completa infraestrutura de redes de água, esgoto e energia elétrica, pavimentação e escoamento de águas pluviais.

Após a averiguação e aprovação pela COHAB/MG do enquadramento da proposta, o município, caso não tenha, deve instituir um conselho municipal de habitação, com participação da sociedade civil e que terá a tarefa de auxiliar a prefeitura no processo de divulgação, inscrição, seleção e classificação das famílias que desejarem participar do Programa.

Desse modo, as prefeituras atuam em duas importantes frentes: na definição das famílias a serem beneficiadas e, em parte, no financiamento do Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

Os recursos do PLHP são destinados a investimentos para construção e implantação de empreendimentos habitacionais, sob as modalidades de empreitada global, administração direta ou convênio com a instituição executora, direcionados às famílias cuja renda média mensal é inferior a três salários mínimos.

Visando ampliar os investimentos do Programa e reduzir os custos do valor do financiamento ao beneficiário final, a COHAB/MG pode firmar acordos com o Governo Federal. Nesse sentido, desde o início do PLHP a COHAB, através do acesso a programas do governo federal, complementa os recursos do governo estadual. Nos primeiros anos foram captados recursos do Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e posteriormente os recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (COHAB/MG, 2013).

Estas informações sobre o desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil e de questões específicas do Estado de Minas Gerais permitem uma melhor compreensão dos resultados alcançados e da discussão que se faz neste trabalho.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, apresentam-se as definições e os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa.

O objeto de estudo desta pesquisa consiste no ciclo da política habitacional do Estado de Minas Gerais cuja proposta de intervenção se materializa no Programa Lares Habitação Popular.

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, a qual visa realizar uma “investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2002, p. 3).

A política habitacional do Estado de Minas Gerais é conduzida sob determinado contexto, no qual elementos políticos, econômicos e sociais influenciam e são influenciados pela política.

A partir da investigação empírica realizada, foi possível analisar cada etapa da política habitacional no Estado, perpassando pela percepção e definição do problema habitacional, definição de agenda, elaboração do programa, sua implementação e o monitoramento e avaliação.

Destaca-se que para as entrevistas com os representantes municipais e a aplicação de questionários com os beneficiários finais foram selecionados municípios da Região de Planejamento da Zona da Mata que participaram do PLHP.

A definição pela região da Zona da Mata se deu por três características principais: primeiramente, é uma região que possui municípios de diversos tamanhos populacionais e com diferentes características socioeconômicas, de modo que é possível encontrar municípios com baixo desenvolvimento econômico e social, bem como municípios com maior atividade econômica e melhores indicadores sociais, podendo utilizar esta região como uma amostra de Minas Gerais; em segundo lugar, percebeu-se que além da considerável representatividade do déficit habitacional no estado, houve a implementação do PLHP, desde sua criação até o presente momento, sendo que a proporção de moradias construídas cresceu em relação às demais regiões do Estado; o terceiro fator levado em consideração está relacionado à acessibilidade para realização da pesquisa, a Universidade Federal de Viçosa é reconhecida e exerce grande influência nesta região o que facilita o acesso para a realização de entrevistas com os prefeitos, por exemplo.

4.1. Procedimentos Qualitativos

4.1.1. Coleta de Dados

A coleta de dados qualitativos foi operacionalizada a partir de dados primários, os quais foram obtidos a partir de entrevistas com representantes das seguintes instituições: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB-MG) além de seis prefeituras localizadas na Zona da Mata de Minas Gerais.

Destaca-se que para a realização das entrevistas com representantes dos municípios da Zona da Mata, foi realizado um levantamento de dados dos que participaram da implementação do PLHP entre 2005 e 2013, identificando 53 municípios. Procedeu-se, então, com uma sondagem, por meio de contato telefônico ou por e-mail, com os gestores destes municípios verificando o interesse e a disponibilidade de participarem desta pesquisa por meio de uma entrevista.

Foram considerados como representantes municipais seus respectivos prefeitos e os secretários ou servidores municipais responsáveis pela área habitacional. Houve a preocupação em selecionar para as entrevistas gestores de municípios de diferentes setores geográficos na Zona da Mata.

A entrevista possui como característica uma abordagem profunda sobre determinado assunto e percebeu-se durante a coleta de dados que, à medida que as entrevistas foram realizadas, havia certa correspondência nas falas dos gestores, de modo que não surgiam novos elementos para análise conforme os objetivos da pesquisa. Por fim, foram realizadas sete entrevistas, sendo que duas com dois gestores de um mesmo município, visto que determinadas informações de interesse somente foram explicitadas pelo segundo entrevistado.

Outros sujeitos entrevistados foram os representantes no Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU) como os membros da União Estadual por Moradia Popular de Minas Gerais (UEMP-MG), do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON) foram entrevistados e assim contribuíram com a pesquisa. No total foram realizadas dezessete entrevistas no período de junho a outubro de 2013 (Quadro 4).

Grupos de Entrevistados	Código do Entrevistado	Órgão no qual atuam
Gestor Estadual	GE1, GE2, GE3, GE4, GE5, GE6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; Companhia Habitacional – COHAB
Representante Estadual no CONEDRU	RE1, RE2, RE3, RE4	Sociedade de Apoio à Moradia (SAM) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); União Estadual de Moradia Popular – UEMP; Sindicato das Indústrias da Construção Civil – SINDUSCON
Representante Municipal	RM1, RM2, RM3, RM4, RM5, RM6, RM7	Prefeituras Municipais de Caputira, Leopoldina, Recreio, Rochedo de Minas*, Ubá e Volta Grande

Quadro 4. Sujeitos entrevistados e órgãos em que atuam

Nota: *Destaca-se que na prefeitura de Rochedo de Minas foram realizadas duas entrevistas.

Fonte: Dados da pesquisa.

Para codificação dos sujeitos participantes da pesquisa adotou-se a seguinte estrutura: para os gestores estaduais dos referidos órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais atribuiu-se aleatoriamente os códigos de GE1 a GE6; para os representantes estaduais no CONEDRU utilizou-se aleatoriamente os códigos de RE1 a RE4; e para os representantes das prefeituras municipais da Zona da Mata, também de forma aleatória, foram atribuídos os códigos de RM1 a RM7.

Destaca-se ainda a coleta de qualitativos a partir de documentos dos órgãos do governo do estado de Minas Gerais, a legislação estadual e a consulta a materiais bibliográficos relacionados à política habitacional.

4.1.2. Técnica de análise

A análise de dados para condução desta pesquisa foi predominantemente de cunho qualitativo a partir do tratamento e análise dos meios documentais, bibliográficos e resultantes das entrevistas.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro e abrangeram todas as etapas do ciclo político. A partir da realização destas entrevistas buscou-se compreender todo o ciclo político do Programa Lares Habitação Popular, tendo como princípio a consideração dos argumentos coincidentes entre os sujeitos entrevistados assim como a investigação das contradições identificadas.

Como ferramenta para organização e análise das entrevistas utilizou-se o software NVivo 10 (versão para teste). As análises das entrevistas e documentos seguiram o método de Análise de Conteúdo, a partir de categorias, as quais correspondem a cada etapa do ciclo político.

Conforme Lawrence Bardin (2011) as principais etapas da Análise de Conteúdo

consistem na organização da análise, codificação e categorização.

A organização da análise consiste em um processo de intuições, através do qual se busca sistematizar as ideias iniciais acerca da análise. Trata-se da definição de um plano de análise, o qual determina a escolha dos documentos, se haverá hipóteses, quais são os objetivos e como será preparado o material.

Nesta pesquisa, tem-se que o conjunto de dados analisado consiste nos documentos e nas entrevistas realizadas com os sujeitos sociais. Adotou-se uma postura exploratória frente às informações coletadas, a qual permitiu que a partir dos próprios textos fossem realizadas ligações entre as variáveis observadas, não estabelecendo hipóteses previamente. O quadro de análise evidenciado após o tratamento e análise das entrevistas permitiu estabelecer comparações com a teoria estudada sobre o ciclo político e as análises em cada uma de suas etapas.

A codificação, segundo Bardin (2011, p.133) consiste no tratamento dos dados, no qual ocorre a transformação dos dados brutos do texto permitindo uma representação do conteúdo exposto. Neste processo ocorre a agregação de respostas em unidades.

A terceira etapa considerada na utilização do método de análise de conteúdo é a categorização. Segundo Bardin (2011, p. 147), a categorização consiste na classificação de elementos diferentes entre si, agrupando os que se assemelham conforme algum gênero.

Uma vez que a categorização é um dos procedimentos indispensáveis na análise de conteúdo, Minayo (1994) detalha que trabalhar com categorias significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito. Opta-se pela análise dos dados nesta perspectiva, com atenção ao rigor epistemológico, controle ideológico e comprometimento com a fidedignidade das informações. Nesta pesquisa as categorias de análise correspondem a cada uma das etapas do ciclo político. As entrevistas, após transcritas, totalizaram 325 páginas.

4.2. Procedimentos Quantitativos

4.2.1. Coleta de dados

Os dados quantitativos utilizados, em parte caracterizam-se como secundários e são provenientes da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG), referentes ao volume de recursos investidos pelo PLHP nos municípios mineiros, as contrapartidas municipais e o número de famílias atendidas. Outras fontes de dados secundários utilizadas que contêm informações sobre os municípios são o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

A outra parte de dados quantitativos obtidos refere-se a uma pesquisa de campo realizada em 17 municípios mineiros nos quais o Programa Lares Habitação Popular foi implementado. Tal pesquisa utilizou como instrumento de coleta de dados a aplicação de questionários, de forma que foram aplicados 347 questionários a famílias beneficiadas pelo PLHP, nos meses de setembro e outubro de 2013.

Considera-se que o número de questionários aplicados representa uma amostra estatisticamente significativa, ao nível de confiança 1,96 e erro amostral de 5,25%, conforme evidenciado na Tabela 2, que apresenta os dados para o cálculo amostral. Tal cálculo amostral foi obtido por meio da Equação 1.

Equação 1:

$$\frac{N \cdot p \cdot q \cdot \sigma^2}{(\rho \cdot q \cdot \sigma^2) + [(N - 1) \cdot e^2]}$$

Tabela 2. Dados para cálculo da amostra

Símbolo	Descrição	Valores			
<i>N</i>	Tamanho da População	38.999			
<i>P</i>	Probabilidade de ocorrência do fenômeno	0,50			
<i>q</i>	Probabilidade de não ocorrência do fenômeno	0,50			
σ	Nível de confiança escolhido	1,96			
<i>e</i>	Erro	1%	5%	5,25%	10%
<i>n</i>	Tamanho da amostra	7.706	380	345	96

Fonte: Resultados da Pesquisa.

O tamanho da população para os fins desta pesquisa consiste na quantidade de casas construídas, ou seja, número total de famílias participantes do Programa Lares Habitação Popular, o que corresponde a 38.999 casas no período entre 2005 e 2013.

Para as pesquisas em ciências sociais aplicadas considera-se aceitável a utilização de erro amostral até o nível de 10%. Conforme pode ser observado, nesta pesquisa adotou-se o erro amostral de 5,25%, com o nível de confiança de 1,96. Os 347 questionários foram aplicados em 17 municípios da Zona da Mata, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3. Municípios visitados e quantidade de questionários aplicados

Municípios	Questionários	Casas Construídas	Proporção	Ano de realização do investimento
Aracitaba	13	30	43%	2010
Argirita	20	42	48%	2008
Caputira	15	37	41%	2007
Cataguases	24	69	35%	2005
Coimbra	18	50	36%	2008
Dom Silvério	11	33	33%	2006
Leopoldina	25	75	33%	2006
Maripá de Minas	18	40	45%	2010
Oliveira Fortes	14	22	64%	2010
Recreio	30	189	16%	2005 e 2011
Rochedo de Minas	25	60	42%	2008
Rodeiro	19	47	40%	2008
São João Nepomuceno	24	75	32%	2006
São Pedro dos Ferros	14	35	40%	2005
Ubá	26	91	29%	2008
Visconde do Rio Branco	25	202	12%	2005 e 2008
Volta Grande	26	131	20%	2005 e 2012
Total	347	1.228	28%	-

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A escolha pela visita de campo nestes municípios pautou-se pelo interesse em abranger municípios de diferentes setores geográficos, além disto, buscou-se, nesta amostra, municípios com diversidade em relação à quantidade de casas construídas pelo PLHP e o ano de realização dos investimentos.

4.2.2. Técnica de Análise

Nesta pesquisa, a análise quantitativa é empregada, mais precisamente, no tratamento dos dados referentes aos resultados do Programa Lares Habitação Popular nos municípios mineiros e na avaliação deste programa na percepção de seus beneficiários.

Para o tratamento e análise dos dados quantitativos foram utilizadas planilhas eletrônicas, além do programa *Statistical Package for Social Science* (SPSS versão 20). Primeiramente os questionários aplicados foram tabulados no *software*, em seguida procedeu-se com a verificação de inconsistências e validação dos questionários, e posteriormente foram gerados os resultados nas bases da Análise Exploratória de Dados (AED).

A Análise Exploratória de Dados, segundo Fonseca e Martins (1994), é um

conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra. Para Triola (2005), a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e medidas de variação, *outliers*), para investigar um conjunto de dados com o objetivo de compreender suas características importantes.

Ao se tratar da avaliação do Programa Lares Habitação Popular, no que se refere à percepção das famílias beneficiadas, foram analisadas três dimensões: a primeira que avalia elementos do produto habitacional construído, como o tamanho dos cômodos e da moradia, a qualidade dos materiais de construção e a segurança da casa; a segunda dimensão trata-se de uma avaliação do conjunto habitacional, referente a aspectos da acessibilidade ao conjunto e a serviços públicos; e na terceira dimensão avaliam-se aspectos da satisfação pessoal das famílias após participarem do programa.

Em propostas de avaliação como esta, e também comum em outras pesquisas¹ das ciências sociais, a avaliação de determinadas dimensões ou fenômenos sociais torna-se difícil de ser realizada baseada em uma única variável, sendo assim adotou-se o conceito de constructos como meio de mensurar tais dimensões.

Os constructos constituem-se de grupos de variáveis mensuráveis que podem ser compreendidas como manifestações do fenômeno social em estudo. Entre as técnicas de análise dos métodos quantitativos foi desenvolvido o teste de confiabilidade interna de constructos: o teste de Alfa de Cronbach. Por meio desta técnica verifica-se o valor de Alfa, para determinado nível de significância, sendo que este pode variar de 0 a 1, e indica que quanto mais próximo de 1 maior a confiabilidade de que determinado grupo de variáveis representa o constructo proposto (Triola, 2005). Como valor mínimo de aceitação de formação de um constructo adota-se o Alfa de Cronbach no nível de 0,60.

Para a mensuração de cada variável que compõe as questões que pretendeu-se avaliar foi utilizado no questionário uma escala do tipo Likert. A escala Likert consiste em apresentar aos entrevistados uma série de opções de respostas referente ao seu grau de concordância sobre determinadas frases. As frases são então, elaboradas de forma afirmativa ou negativa, mas não no formato interrogativo; diante cada frase o

¹ Os estudos de Behran e Da Silva (2004), Taveira e Oliveira (2008), Vieira, Troccoli e Silva (2012) e Reis, Silveira e Ferreira (2010) adotaram a técnica de Alfa de Cronbach para validação dos constructos formados.

entrevistado indica o seu grau de concordância. Ressalta-se que para a mensuração das variáveis é atribuído um valor a cada resposta (Triola, 2005).

Nesta pesquisa, utilizou-se a escala de tipo Likert com cinco opções de resposta, no qual atribuiu-se o valor “1” para discordo totalmente, valor “2” para discordo parcialmente, valor “3” para indiferente, valor “4” para concordo parcialmente e valor “5” para concordo totalmente.

Após apresentar os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, sejam pertencentes à abordagem qualitativa como quantitativa, desenvolveu-se um esquema do percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa (Figura 3).

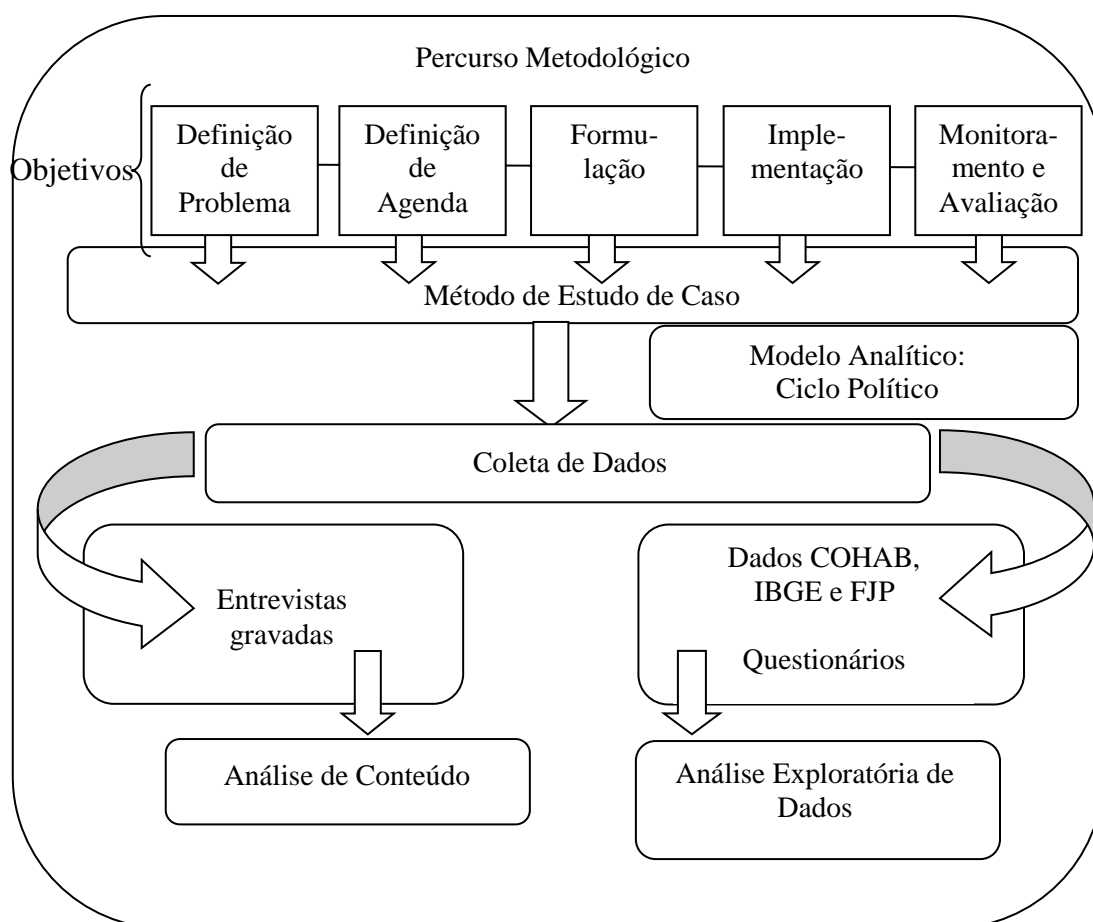


Figura 3. Percurso Metodológico

Fonte: Elaboração própria.

Acredita-se que o percurso metodológico adotado, representado na Figura 3, permite que a pesquisa seja realizada utilizando-se de métodos das abordagens qualitativa e quantitativa, de modo a não somente a complementarem-se, como também explorar o que de melhor cada qual pode oferecer para atender aos objetivos propostos.

Ressalta-se que esta pesquisa e seus métodos de coleta de dados foram analisados pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos situado na Universidade Federal de Viçosa, tendo sido aprovados os roteiros de entrevista bem como os questionários. Desta forma, considera-se que os instrumentos e a forma como foram utilizados sejam compatíveis com preceitos éticos na pesquisa científica.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo de resultados e discussão está estruturado em sete seções, as quais correspondem aos objetivos específicos desta pesquisa: analisar como ocorreu o processo de percepção e definição do problema habitacional pelo Governo do Estado de Minas Gerais; analisar como a questão habitacional tornou-se agenda de governo; analisar o processo de elaboração do Programa Lares Habitação Popular; analisar a etapa de implementação do PLHP, identificar como está estruturado o sistema de monitoramento e avaliação do PLHP; avaliar os resultados do Programa Lares Habitação Popular como política habitacional; bem como avaliar o programa a partir da percepção das famílias beneficiadas.

Acredita-se que esta forma de apresentação dos resultados permite uma visualização mais sequencial de todo o processo político do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais.

Antes de iniciar a apresentação dos resultados em cada seção, é necessária uma breve apresentação dos sujeitos entrevistados que estão envolvidos em meio à política habitacional no estado de Minas Gerais, de modo a permitir uma identificação de quais interesses cada qual representa, bem como os conflitos que são gerados neste processo político.

O Estado de Minas Gerais, desde 2003 é governado pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), primeiramente com dois mandatos de Aécio Neves e atualmente com o governador Antônio Anastasia. Este período é marcado pela criação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), que pode ser considerado o carro-chefe da política estadual de habitação. Deste modo, é razoável pensar que os gestores estaduais (GEs) entrevistados assumam uma postura de defesa do planejamento habitacional definido pelo governo estadual.

Por outro lado, entre os representantes estaduais no CONEDRU tem-se dois membros que pertencem a movimentos sociais com atuação voltada para moradia popular e são partidários do PT (Partido dos Trabalhadores), tradicionalmente reconhecido como opositor ao PSDB, o que pode levar a determinadas posturas político-partidárias e conflitos ideológicos. No campo da política habitacional também é razoável considerar que tais representantes façam uma defesa do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) criado em 2009 pelo governo federal, no mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do PT, e que permanece em execução, agora sob presidência

de Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores.

Ainda entre os representantes no CONEDRU, um dos entrevistados pertence ao Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), o qual pode trazer em suas falas, de alguma forma, o pensamento dos empresários deste ramo e defender os interesses de mercado no delineamento da política habitacional.

A distinção entre outros grupos pode ser percebida através das falas dos representantes municipais (RMs), os quais representam os interesses dos municípios e podem tanto divergir como convergir com o delineamento da política habitacional do Estado. Vale ressaltar que os representantes municipais não estão isentos de influências partidárias, as quais podem estar inseridas em seus discursos.

Diante da diversidade de sujeitos entrevistados, e tendo-se clareza sobre como o papel social que desempenham pode influenciar seus comentários, prossegue-se com a apresentação dos resultados da pesquisa e sua discussão.

5.1. Percepção e Definição de Problemas

Conforme a literatura indica, na etapa de percepção de problemas o interesse recai sobre quais questões são percebidas como problemas de política pública e como eles são definidos pelos diversos grupos de interesse. No caso da presente pesquisa trata-se especificamente do problema habitacional, o qual pode ser percebido por diversas óticas, com causas diferenciadas.

Nesta seção apresenta-se a percepção dos diferentes grupos de sujeitos entrevistados sobre o problema da habitação, estimulados por algumas perguntas, as quais podem ser sintetizadas por “quais os principais problemas, em relação à questão/política habitacional, você destaca?”.

A partir das respostas dos dezessete sujeitos entrevistados foi possível identificar quatro subcategorias principais referentes ao problema habitacional: a “Demanda” habitacional em si, representada pelas inúmeras famílias que não têm acesso à habitação adequada; “Política Pública” marcada por um longo período de ausência de políticas habitacionais dos governos federal e estadual, aliada à baixa capacidade orçamentária dos municípios; a própria questão de “Acesso à terra” no meio urbano; e o acesso dos diversos “Grupos de Interesse” ao governo estadual para discutir sobre o problema habitacional.

No Quadro 5 apresenta-se as quatro subcategorias, com suas unidades de análise e a quantidade de referências que foram feitas sobre elas pelos sujeitos pertencentes a

cada grupo de entrevistados.

Subcategoria	Unidades de Análise	Nº Referências à Unidade de análise			Total
		RMs	REs	GEs	
Demanda	Carência da população e o déficit habitacional	2	1	2	5
	Dificuldades de financiamento para as famílias		2		2
	Crescimento população nos grandes centros		1		1
	Falta de emprego	1			1
	Regularização dos inscritos	1			1
Política Pública	Ausência de política habitacional efetiva		3	1	4
	Investimentos insuficientes	1		3	4
	Orçamento Municipal Limitado	2	1	1	4
	Priorização da Provisão Habitacional	1	1	1	3
	Incapacidade administrativa dos municípios			1	1
	Falta de um diagnóstico local preciso			1	1
Acesso à terra	Falta de terrenos (área urbana)	3			3
	Concentração de terras e especulação		2		2
	Não atendimento às Regiões Metropolitanas		1		1
Grupos de Interesse	Acesso dos municípios ao Governo Estadual para discutir o problema habitacional?	Sim	3		3
		Não	3		3
	Acesso dos movimentos ao Governo Estadual para discutir o problema habitacional?	Sim		1	1
		Não	2		2
	Acesso de empresários ao Governo Estadual para discutir o problema habitacional?	Sim	2		2
		Não			0
	Interferência da Mídia na percepção do problema habitacional	Sim		1	1
		Não	2	2	4
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 5. Percepção de Problemas, suas subcategorias e unidades de análise.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em relação à primeira subcategoria apresentada como um problema percebido encontra-se a “Demanda” efetiva por habitação, que é uma necessidade natural do homem de prover um abrigo para si e sua família. Porém, nos dias atuais são inúmeras as famílias que não possuem uma moradia adequada, conforme apontado pelo estudo do “Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010”, em Minas Gerais são 557.371 moradias em situação de déficit habitacional e mais 802.842 em situação de

inadequação domiciliar por carência de infraestrutura, ausência de banheiro ou adensamento excessivo em domicílio próprio. Este considerável contingente de domicílios representa 24,6% dos domicílios particulares permanentes no estado de Minas Gerais (FJP, 2013). A carência da população e o elevado déficit habitacional são apontados por alguns entrevistados como um dos principais problemas em relação à questão da moradia.

Vale ainda ressaltar que este problema atinge predominantemente famílias com rendimento familiar médio mensal inferior a 3 (três) salários mínimos, o que corresponde a 66,2% do déficit habitacional urbano em Minas Gerais (FJP, 2013).

No Brasil, assim como em Minas Gerais, ocorreu um grande crescimento da população, principalmente no meio urbano. Da década de 1970 para 2010 a população brasileira dobrou e houve a inversão da proporção dos que viviam no campo e hoje residem nas cidades (80%). Este crescimento da população urbana não foi acompanhado por um planejamento urbano que fosse capaz de ordenar tamanho desse contingente em terrenos e moradias providas de infraestrutura e condições adequadas de habitabilidade.

Além disso, a habitação geralmente é o bem mais caro que uma família adquire ao longo da vida. Ao considerar as famílias com baixos rendimentos, as quais, em muitos casos, trabalham na informalidade do mercado, o acesso a financiamentos habitacionais e a aquisição de uma moradia tornam-se praticamente inacessíveis.

Com os elevados valores dos terrenos e das habitações a população de baixa renda não consegue acessar o mercado privado para construção. A alternativa que lhe resta é a produção habitacional por meio da autoconstrução em terrenos inapropriados, sem o acompanhamento de uma assistência técnica de arquitetura e engenharia, o que compromete a qualidade da moradia, inclusive em termos dos riscos inerentes, como o de desmoronamento.

Em um trecho da entrevista com o representante estadual (RE3) torna-se evidente como o mercado privado pode atender à população cuja renda é inferior a três salários mínimos. Este segmento do mercado de baixa renda somente é atendido quando o Estado provê subsídios à construção, e um subsídio muito grande, como ressaltado por ele, caso contrário, simplesmente não interessa, não é possível fazer.

“(...) a habitação de interesse social tem que ser subsidiada (...) dentro de uma relação é, de particular pra particular, é impossível, você atender essa faixa de 0 a 3 salários sem que exista um subsídio muito grande (...) a iniciativa privada não consegue fazer, essa pessoa realmente não tem renda pra comprar, então tem que ser subsidiado.”
(RE3)

Durante as entrevistas observou-se que foram feitas cinco referências sobre a carência da população em relação à moradia e a elevada quantidade de domicílios em situação de déficit habitacional, além disto, dois representantes estaduais se referiram às dificuldades de financiamento habitacional para as famílias, principalmente as de baixa renda, conforme evidenciado no Quadro 5.

A demanda desta população por moradia é também agravada pela falta de emprego para estas pessoas em algumas cidades. Mesmo quando se busca implementar um programa habitacional no município, algumas famílias inscritas são excluídas do processo de seleção por possuírem informações negativas no SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) e Serasa, conforme complementam os representantes municipais entrevistados.

Torna-se evidente que a demanda por habitação de interesse social é um problema que merece atenção e deve ser tratado por meio de políticas públicas. No entanto, esta é a segunda subcategoria que foi percebida como um problema em relação à questão habitacional em Minas Gerais. Conforme apresentado no Quadro 5, foram identificados 17 trechos de entrevista que fizeram referência à subcategoria “Política Pública”.

As principais unidades de análise referentes aos problemas das políticas públicas para a habitação de interesse social estão mais associadas à ausência de uma política efetiva ao longo dos anos, sendo os investimentos insuficientes, além da priorização da provisão habitacional e o considerado limitado orçamento dos municípios para empreenderem uma política habitacional sem o apoio dos demais entes federativos.

Em relação à ausência de uma política pública efetiva os entrevistados recordam a trajetória das políticas públicas no Brasil, com o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986, sendo a principal política do governo federal para provisão e financiamento habitacional no período. Os governos estaduais se organizaram para implementar esta política juntamente com o BNH, instituindo suas Companhias Habitacionais (COHABs).

No entanto, mesmo esta política não era direcionada às famílias de baixa renda; seu foco foram as famílias de trabalhadores que podem ser consideradas de classe média, pois conseguiam efetuar os pagamentos mensais a uma taxa de juros maior, propiciando maior retorno ao BNH. Além disso, o contexto econômico inflacionário do país na década de 1980 não foi favorável à manutenção dos investimentos em habitação, culminando na extinção do BNH, conforme salienta um representante estadual (RE4).

“(...) a gente não tinha uma política pública estruturada para poder resolver o problema mais grave da questão habitacional, que é atendimento a demanda de baixa renda (...) e que vai com isso ocupar favelas, áreas de risco, áreas de mangue, áreas de APP [área de proteção permanente], declividades acentuadas, ou seja, ele vai morar na cidade, independente de haver crédito imobiliário para ele ou não. A gente sabe que a política do BNH, do sistema financeiro de habitação, ela foi uma política que tentou resolver o problema, mas ela não conseguiu equacioná-lo por causa da conjuntura econômica, macroeconômica e microeconômica que eram ruins e depois porque ela não entendeu que para fazer com que essa população tivesse acesso a habitação ela teria que ser muito subsidiada.” (RE4)

Ressalta-se que após 1986 foram propostos alguns programas² pelo governo federal com os ex-presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, porém a importância que foi dada, a organização criada e o montante investido não são comparáveis com a política anterior e nem mesmo com a que estava por vir na virada do século.

Os governos estaduais, com algumas exceções como do estado de São Paulo, não somente fecharam suas companhias habitacionais como também se abstiveram do investimento em habitação de interesse social. A COHAB de Minas Gerais permaneceu em funcionamento, porém, sem o apoio de uma política federal, as iniciativas para solução da questão habitacional não foram consideradas representativas e capazes de fazer frente à demanda que se ampliava.

Os representantes estaduais, principalmente pertencentes aos movimentos sociais de luta pela moradia acusam a ausência de uma política habitacional no estado capaz de atender às famílias de baixa renda e ser efetivamente combativa ao déficit habitacional, conforme os fragmentos abaixo.

“na concepção nossa de movimento, de qualidade de vida, direito à habitação, é, a gente entende que está muito aquém, como se fosse uma migalha que o governo coloca para a população, então, nesses 22 anos que eu estou, vai fazer 22 anos que estou aqui em Minas Gerais, eu não vi nenhum avanço na política habitacional do governo do Estado”. (RE2)

O representante municipal (RM3) indica a distribuição da arrecadação entre os

² Como os programas Morar Município, Habitar-Brasil, Projeto Moradia e Programa de Arrendamento Residencial.

entes federativos como um problema que impacta na política pública de habitação, pois a concentração de recursos na União faz com que os municípios e até mesmo os estados tornem-se dependentes do repasse de recursos para executar uma política de alto custo como a habitacional.

Em decorrência deste argumento acerca da distribuição da arrecadação entre os entes federativos e na ausência de políticas dos governos federais e estaduais os municípios encontram-se com uma disponibilidade orçamentária incompatível com o investimento necessário para atendimento da demanda habitacional, conforme apresenta o representante estadual (RE4).

“(…) você imagina uma [cidade] tem um déficit de [três mil] unidades, para um prefeito fazer a política ele teria que aportar [R\$]280 milhões de recursos orçamentários (...) ele teria que fazer isso em muito longo prazo porque ele não tem só a política de habitação para tratar. Então inviabilizava a construção habitacional pelo município, né? É uma política pública custosa.” (RE4)

Outros representantes municipais acrescentam que a situação financeira dos municípios é complicada; dois entrevistados afirmam que atualmente encontram-se com dívidas a pagar e inclusive o cumprimento completo do pagamento da folha salarial da prefeitura em alguns meses é comprometido em função da baixa arrecadação municipal, mesmo após o recebimento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), circunstâncias que tornam inviável o investimento na política habitacional.

Outro problema identificado através das entrevistas está relacionado à priorização que historicamente se deu, e ainda ocorre, à provisão habitacional por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais.

Em muitos casos a necessidade das famílias pode ser resolvida por meio de reformas e melhorias habitacionais, de modo que permaneçam no terreno que já possuem, na comunidade com a qual estabeleceram suas relações sociais, de amizade, trabalho e convivência. Conforme o representante municipal (RM1) expõe, faz-se uma crítica à priorização do modelo de provisão habitacional.

“(…) o nosso município aqui, principalmente a gente tem várias casas que às vezes precisa de arrumar, entendeu? E às vezes é até mais vantajoso arrumar a casa da pessoa do que dar outra casa pra pessoa, entendeu? Então, tipo assim, essa questão do governo federal eu acho que falta um pouco de incentivo nessa questão, entendeu? Eles estão incentivando mais essa questão da casa, da COHAB” (RM1)

Esta opinião não é uma exclusividade dos representantes municipais, mesmo alguns gestores estaduais compartilham desta visão, de que há outras modalidades para

a política habitacional além da provisão habitacional e que precisam ser incentivadas.

Como problemas ainda foram citados a incapacidade administrativa dos municípios para implementar uma política habitacional, mesmo que em parceria com os governos estadual e federal, pois muitos municípios, principalmente os de pequeno porte, não possuem em seu corpo técnico profissionais das áreas de engenharia, arquitetura e convênios preparados para assumir as corresponsabilidades na execução de empreendimentos habitacionais. Tal situação é apontada por um gestor estadual (GE1), de modo que este problema também deve ser alvo da política pública, por exemplo, com programas de capacitação.

Outra questão apresentada pelo gestor estadual (GE5), que dificulta o alcance efetivo de políticas habitacionais é a ausência de um diagnóstico local claramente definido, que identifique diretamente as famílias que se encontram em situação de déficit. Na visão deste gestor, a resolução desta questão potencializaria o desenvolvimento dos programas habitacionais.

A terceira subcategoria de problemas percebidos pelos entrevistados está relacionada ao acesso à terra, principalmente no meio urbano, de modo que a ausência de terrenos públicos para implementar a política habitacional aliada ao elevado valor dos terrenos, em decorrência da especulação imobiliária, torna dispendiosa esta política, quando não inviável. Foram identificadas nas entrevistas seis referências a estas unidades de análise (Quadro 5).

No caso das grandes cidades, onde o déficit habitacional é maior e a população em geral, e principalmente de baixa renda, não encontra terrenos acessíveis para construção nas áreas centrais, dotadas de equipamentos urbanos adequados, a alternativa é a busca de terrenos periféricos ou inapropriados, como encostas e morros e margens de rodovias.

Do mesmo modo, para o governo do estado de Minas Gerais ou mesmo as prefeituras implementarem uma política de provisão habitacional, de conjuntos habitacionais que tem sido a prioridade, no atual modelo adotado pela COHAB, precisa-se de terrenos. Quando os entes federativos não possuem banco de terras nas áreas centrais das cidades, também buscam a aquisição de terrenos nas áreas distantes onde o preço é menor.

Este é o panorama do problema do acesso à terra urbana; a regra do jogo é definida pelo mercado, a cidade possui seus “donos”, o acesso à cidade tem seu preço, a cidade virou uma mercadoria. O conflito que se torna evidente é o embate entre dois

direitos: o da propriedade privada, cerceada pelo livre mercado e o direito à cidade, no qual se inclui o direito à habitação.

Apesar dos gestores municipais possuírem, a partir de instrumentos urbanísticos, meios para equalizar este conflito, observa-se que em diversos momentos da história da política habitacional no Brasil, inclusive neste, o interesse do mercado se sobrepõe ao direito social à habitação.

É possível perceber a força deste embate na fala dos representantes estaduais (RE2 e RE4) ao citar um caso que, segundo eles, ocorreu no município de Nova Lima, região metropolitana de Belo Horizonte.

“(…) há retrocessos, vou te dar um quadro concreto desse retrocesso, (...) em Nova Lima, tem uma área (...) de quase 17 quadras, considerada área nobre, que é da COHAB, era da COHAB, então você tem uma Companhia do Estado que era para fazer habitação de interesse social para a população de baixa renda nesse estado, a COHAB acha que ali não é lugar para morar pobre e coloca aquelas terras em leilão, sob a desculpa, que o recurso que ela vai auferir ali, ela [COHAB-MG] vai fazer casas em municípios mais carentes. Ou seja, aquela política de segregação, né, da população, onde a COHAB acha que a população pobre não pode morar em área nobre, então é uma contradição enorme, uma Companhia que é para fazer habitação de interesse social, nesse Estado, coloca terra, na cidade de Nova Lima, onde a terra é cara, em leilão, para poder atender outros municípios, entendeu? Sendo que a terra é dela, poderia estar construindo, se ela tivesse construído ali, nessas 17 quadras, basicamente, ela estaria suprindo, zeraria, o déficit habitacional de Nova Lima, para você ver a contradição que tem do governo estadual em relação à política habitacional.” (RE2)

Este trecho foi apresentado a título de exemplo de como que a lógica de mercado está estabelecida e é assumida, inclusive em decisões do meio político, mesmo em se tratando de uma política pública. Como não se dispõe de terrenos para construir conjuntos habitacionais e o valor das terras à venda é elevado, decide-se colocar em leilão as terras que a própria COHAB possui em um município da região metropolitana, onde o déficit habitacional é acentuado e o preço das terras é ainda maior. Tal decisão, a princípio foi pautada pela potencial aplicação deste recurso em programas habitacionais em outros municípios do estado, considerados mais carentes pelos gestores públicos.

O que mais desperta a atenção é assumir tal lógica sem questioná-la. Será que o melhor caminho é deixar que o mercado imobiliário se autorregule, determinando quem pode ter acesso à moradia em uma determinada região da cidade e quem não pode? Pois é isso que ocorre quando o mercado não é regulado: aqueles que têm condições de pagar ou comprometer sua renda futura com o financiamento de imóvel a preços elevados em

função da boa localização e infraestrutura do entorno pode morar em áreas centrais da cidade, os demais não.

Ao estabelecer uma analogia à educação no país, que assim como habitação é um direito social, se o Estado abster-se da educação pública e o mercado se autorregular, somente aqueles que têm dinheiro para pagar as mensalidades irão estudar. Se o Estado continuar a se abster da regulamentação de terras de interesse social, aqueles que não tiverem condições de pagar o preço do mercado (privado) continuarão a ampliar o quantitativo do déficit habitacional e inadequação de domicílios, sem o direito à cidade.

Os instrumentos do Estatuto das Cidades, mesmo que já se tenha completado mais de 10 anos de sua aprovação, ainda são pouco implementados e merecem a atenção dos governantes, devendo ser implementados com seriedade. Estabelecer instrumentos de controle da especulação imobiliária e da função social da propriedade é necessário, para que os preços dos imóveis sejam contidos e tornem-se mais acessíveis às famílias. Infelizmente, a implantação dos conjuntos habitacionais desarticulados dos instrumentos deste Estatuto acabam por provocar o aumento do preço dos terrenos, em municípios de diversos portes populacionais.

Ainda foi identificado como um problema relacionado à questão habitacional, levantado por um dos representantes estaduais (RE1) o não atendimento pelo governo do estado de Minas Gerais aos municípios pertencentes às regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço. Em termos quantitativos as regiões metropolitanas concentram considerável parcela do déficit habitacional, que diante das dificuldades de acesso às terras assumem maior gravidade, entretanto, as ações do estado têm focado os municípios do interior.

Ao abordar a quarta subcategoria analisada, a qual se refere aos grupos de interesse e ao acesso que tem ao governo estadual para discutir o problema habitacional, foram identificadas dezesseis referências nas entrevistas realizadas (Quadro 5).

Em relação aos grupos de interesse e suas ações na etapa de percepção de problemas, percebeu-se que alguns, mais que outros, possuem acesso ao governo estadual para dialogar sobre os problemas relacionados à demanda por habitação.

Conforme disposto no Quadro 5, os grupos de interesse analisados são: os municípios, os movimentos sociais e os empresários, ambos quanto ao seu acesso ao governo estadual para discutir o problema habitacional.

Entre os representantes municipais, três deles mencionaram que os municípios

têm acesso ao governo estadual para dialogar sobre a questão habitacional, entretanto, alguns ressaltaram que poderiam falar somente por eles e não pelos outros municípios. Além do mais, este acesso foi condicionado à pessoa dos prefeitos e também dos deputados estaduais por favorecerem o estabelecimento desta relação, os quais “conhecem melhor os caminhos para se chegar ao governo”. De modo adverso, três representantes municipais comentaram que os municípios não têm acesso ao governo estadual para discutirem as suas demandas, dentre elas, a habitacional.

Quanto ao acesso dos movimentos sociais ao governo estadual é interessante observar que um dos gestores estaduais (GE1) mencionou que existe este acesso, inclusive é bem visto pelo governo, sendo um dos espaços para tal debate as audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por meio das quais foi levantada a questão dos deficientes, tendo a COHAB-MG elaborado posteriormente um projeto de uma casa adaptada a tais necessidades.

Por outro lado, dois representantes estaduais (RE1 e RE2) no CONEDRU afirmaram que não há este acesso, por parte dos movimentos sociais ao governo do Estado para discutir a questão habitacional. Um dos argumentos é que nunca os movimentos foram recebidos e tiveram uma conversa com o governador. O outro argumento cita o próprio espaço do CONEDRU, em que há representantes de ambas as partes, porém diz que não conseguem avançar na discussão sobre a política habitacional no estado.

Já o grupo dos empresários, aqui retratados os do setor da construção civil, são citados por dois representantes estaduais (RE3 e RE4) como grupos que possuem acesso ao governo estadual para debater a questão habitacional. Neste contexto, recordaram o caso das parcerias público privadas como um exemplo de acesso e de estabelecimento de uma comunicação estreita que há entre os governos e os setores produtivos, interferindo inclusive no desenho de políticas públicas, como a habitação. Conforme os entrevistados expuseram, nestes casos, uma proposta do governo incompatível com os interesses do setor produtivo envolvido poderia comprometer o desenvolvimento da política, ou seja, resultar em dificuldades para sua implementação.

Tal comentário foi exposto pelo representante estadual do SINDUSCON (RE3) ao ser questionado se os empresários possuem algum acesso e influência junto aos governos para o tratamento da questão habitacional.

“Eu tava participando de uma reunião de diretoria, que o SINDUSCON junto com as entidades, os demais SINDUSCONs regionais, (...)”

Câmara Brasileira de Construção pra tá estudando junto com o governo federal uma perenização do programa, que os recursos do Minha Casa Minha Vida eles tão acabando, né? (...) e a gente acredita no programa, acha que o programa deve continuar, que ele tá cumprindo né, muito bem o papel dele, (...) E aí, a gente, vai demorar, sei lá, 10, 15 anos pra eliminar esse déficit todo. (...) Ah, eu acho superimportante, eu acho que cada vez mais tá, tá claro, né, assim, a, é, isso já existe através das PPPs [parcerias público privada], mas eu acho que a participação dos setores produtivos é, no desenho das políticas, é fundamental.” (RE3)

No caso deste trecho retratado, o entrevistado fez menção ao programa do governo federal. Segundo ele próprio é o que mais interessa ao SINDUSCON-MG pela sua representatividade, é o volume de recursos envolvido. É possível perceber que o interesse dos grupos de empresários está muito bem representado neste trecho: a preocupação quanto à manutenção dos investimentos na política habitacional, por uns 10 ou 15 anos, que é o prazo para conseguir suprir o déficit de moradias no país. Não é difícil de entender que o setor da construção atue pela perenização dos recursos para a habitação, o que representaria a manutenção dos investimentos, a garantia de uma demanda que impulsiona o aquecimento do setor, sustentada pelo governo federal por mais de uma década. Além do mais, o programa “está cumprindo muito bem o papel dele” (RE3).

O representante estadual (RE4) acrescentou que diversas instituições do segmento empresarial participaram das discussões para o desenvolvimento da política no estado de Minas Gerais, como a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), a Associação Brasileira de Cimento Portland, entre outros.

Neste processo de definição de problema a mídia, compreendida como as instituições que atuam no ambiente midiático com a difusão de informações e formação de opiniões, pode exercer um papel importante para que determinados problemas sejam mais visualizados pelas pessoas e ganhem o clamor público. Deste modo, apresenta-se como os entrevistados percebem o papel da mídia no processo de definição do problema habitacional.

Em geral há o reconhecimento que a mídia possui um papel importante na sociedade, como formadora de opinião e difusora de informações, mas somente um gestor estadual (GE3) mencionou que em relação à questão habitacional a mídia tem apresentado os problemas e pressionado os governantes, no caso municipal, para que apresente e desenvolva projetos de resolução dos problemas.

Entre os demais gestores estaduais, dois deles, acreditam que a mídia não tem interferido na divulgação do problema habitacional, às vezes apresenta uma matéria ou outra com alguns problemas identificados em empreendimentos habitacionais, mas sem muita relevância.

No âmbito dos representantes municipais houve a crítica direcionada à mídia por não cumprir o seu papel de evidenciar o problema habitacional no estado, por não pressionar os governos, além do mais, não divulga as experiências de sucesso de empreendimentos habitacionais conduzidos pelos movimentos sociais, o que poderia servir de exemplo para novas experiências pelo país, conforme ilustra o trecho da entrevista com o RE2.

“Olha, a mídia, eu vejo de uma forma até nefasta em relação à política habitacional, os bons projetos, as boas experiências que tem hoje no país, que advém dos movimentos de moradia, que advém das academias, que advém de entidades altamente responsáveis, que querem fazer uma política habitacional de cunho social, não são divulgadas, (...) a mídia é uma formadora de opinião, ela poderia estar, colocando sua inteligência para poder ajudar na política habitacional no país, mas isso, a gente não vê isso.” (RE2)

Nesta primeira seção, foram expostos os principais problemas percebidos pelos entrevistados em relação ao problema habitacional no geral e, mais especificamente, no contexto de Minas Gerais. Entretanto, não são todos estes problemas que serão tratados por meio de políticas públicas, de modo que se torna importante analisar como os problemas são tratados na formação da agenda de governo.

5.2. Definição de Agenda

A etapa de definição de agenda é um processo pelo qual os diversos problemas percebidos como de interesse público são selecionados para compor a lista de problemas sobre os quais determinado governo efetivamente irá agir. Portanto, torna-se importante identificar como os diversos problemas são selecionados e incorporam a agenda de decisão dos governos.

Nesta etapa interessa saber quais problemas permanecem somente como problemas percebidos e quais avançam no interesse de receberem um tratamento por meio de uma política pública.

Esta análise da definição de agenda refere-se ao período entre 2003 e 2013, desde o início do primeiro mandato de Aécio Neves como governador, passando por seu

segundo mandato no qual Antônio Anastasia assumiu e foi reeleito para o mandato 2011-2014. Vale ressaltar que no nível federal, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, o qual foi responsável por elaborar a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004 e como resultado instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, por meio do qual a política habitacional seria estruturada.

Esta seção possui como estrutura a apresentação da agenda de decisão do governo do estado de Minas Gerais em relação à questão habitacional, posteriormente são indicados quais problemas pertencem à agenda institucional do governo, mas ainda não alcançaram o nível da agenda de decisão e em seguida apresenta-se a agenda sistêmica, a qual contempla os demais problemas percebidos, porém que não avançaram ou foram barrados no processo político para tornar-se um problema da agenda institucional. Em meio a esta discussão foi possível identificar quais grupos possuem influência e têm suas demandas ouvidas e inseridas no processo de definição de agenda e quais grupos possuem suas vozes abafadas, visto que as respectivas demandas permanecem de fora da agenda de decisão.

Dentre os problemas identificados na seção 5.1 - Percepção e definição de problemas realizou-se uma análise que permite afirmar que os problemas da carência da população e o déficit habitacional, as dificuldades de financiamento para as famílias e investimentos insuficientes, representados pelos recursos investidos, financiamentos e subsídios habitacionais, e a ausência de política habitacional efetiva, que no caso de Minas Gerais é tratada por meio do Programas Lares Habitação Popular, fazem parte da agenda de decisão do governo estadual. Outros problemas que foram identificados como pertencentes à agenda de decisão do governo são: a noção das unidades federativas atuarem como fomentadores da política habitacional, o atendimento direcionado aos pequenos municípios do interior e a atuação conjunta com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O problema da priorização da provisão habitacional e não diversificação das modalidades de programas, a incapacidade administrativa dos municípios e a falta de um diagnóstico local preciso, que pode ser representado pelo plano estadual e planos municipais de habitação, bem como a falta do trabalho técnico social e participação social são considerados problemas que permanecem na agenda institucional no Governo de Minas Gerais, ou seja, os gestores estaduais direcionam suas atenções a estes problemas que, no entanto, ainda não receberam tratamento por meio de políticas públicas ou programas.

Entre os problemas que permanecem no nível da agenda sistêmica pode-se destacar: o desemprego e a conseqüente insuficiência de renda para acesso à moradia; o fato das famílias apresentarem restrições no SPC e SERASA, o que impede a participação das famílias inscritas nos programas (regularização); o limitado orçamento municipal, a falta de terrenos, a concentração de terras e especulação imobiliária, além do não atendimento às Regiões Metropolitanas do estado. Acrescenta-se a estes problemas a falta de uma política urbana integrada.

As análises que se seguem fazem referência aos três níveis de agenda, discursando sobre os problemas que pertencem à agenda de decisão e sobre os problemas que não avançaram a este nível para receberem tratamento por meio de políticas públicas.

5.2.1. Agenda de Decisão

A agenda de decisão é composta pelos temas sobre os quais os governos definitivamente irão agir, por meio de políticas públicas, programas e projetos. No Quadro 6 são apresentados os temas identificados como pertencentes à agenda de decisão do governo de Minas Gerais no que se refere à política de habitação de interesse social.

Subcategoria	Unidades de Análise	Nº Referências à Unidade de análise			Total
		RMs	REs	GEs	
Agenda de Decisão	Recursos, Financiamentos e Subsídios		2		2
	Programa Lares Habitação Popular Provisão, Padronização e famílias de baixa renda	6	2	2	10
	Estado como fomentador		2		2
	Atuação conjunta com o PMCMV		2		2
	Municípios do Interior (pequenos municípios)			1	1
	Habitação não está na agenda		2		2
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 6. Agenda de Decisão e suas unidades de análise.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A política habitacional do governo do estado de Minas Gerais está pautada nos problemas que se encontram na agenda de decisão governamental. Um primeiro comentário a ser feito para compreender a atuação do governo estadual é a concepção

que assumiu, de ser um agente fomentador da política habitacional, que oferece alguns subsídios, não exclusivamente financeiros, porém sem assumir o papel de principal agente financiador.

Na concepção do governo do Estado, na atual configuração da política habitacional a União assumiu predominantemente o papel de agente financiador e o faz com a implementação de diversos programas habitacionais a partir de 2003, por meio dos quais cada município interessado deve buscar acesso e oferecer as devidas contrapartidas para que sejam executados, estabelecendo-se uma relação muito direta entre os municípios e governo federal.

Neste contexto, é possível compreender a atuação dos estados como complementar à Política Nacional de Habitação, conforme exposições dos próprios gestores estaduais de habitação.

Este papel de fomentador que o estado assumiu não é aquele de quem mais financia a política habitacional, mas que busca viabilizar esta política atuando como elo, um facilitador, entre os municípios e os programas do governo federal, principalmente para o acesso dos municípios que possuem maiores dificuldades de fazê-lo por si.

Torna-se importante recordar que as entrevistas, foram realizadas no ano de 2013, momento posterior à criação do Programa Minha Casa Minha Vida pelo governo federal, o qual, pelo volume de investimentos realizados tornou-se referência para os governos subnacionais. Este programa interferiu no modelo de operação da política habitacional e os próprios gestores do governo estadual confirmam esta transformação ao afirmar que o Estado passa atuar mais como fomentador que como provedor mais direto, indicando uma modificação na proporção de recursos aplicados no PLHP pelo governo estadual e o governo federal. Estas transformações serão abordadas mais à frente neste tópico e nas análises da etapa de implementação do PLHP e seus resultados.

Ainda sobre a atuação do governo estadual, ressalta-se entre os gestores estaduais uma opinião complementar, a qual aponta o Programa Lares Habitação Popular como um elemento da agenda de decisão do governo. Este programa foi criado na mesma época da elaboração do SNHIS, em 2005, e corresponde à uma iniciativa própria do governo do estado de Minas Gerais para lidar com os problemas habitacionais em complemento às ações do governo federal.

“A agenda continua, tá? A gente continua com o processo forte com o município, o Programa Lares Habitação Popular ele não mudou a trajetória dele desde que foi criado. Apesar de ter criado, o governo federal ter criado um programa habitacional para baixa renda, que foi

o programa Minha Casa Minha Vida, nós continuamos com a nossa linha, certo?" (GE1)

Destaca-se que esta atuação própria, independente dos programas do governo federal é o que torna o estudo sobre a política habitacional no estado de Minas Gerais, mais interessante.

Portanto, ao tratar da agenda de decisão há que se falar no Programa Lares Habitação Popular, o qual foi mencionado por 10 entre os 17 entrevistados sendo, na maioria das vezes, citado como o principal e único programa estadual voltado para atender a demanda por habitação de interesse social. Por meio das características deste programa é possível afirmar quais os principais problemas o governo do estado incorporou em sua agenda de decisão.

Primeiramente, houve o reconhecimento de que era preciso investir na política habitacional, pois a necessidade da população era evidente, pelo elevado número de domicílios em situação de déficit habitacional e pela carência das famílias que não têm condições de acesso à moradia digna e a financiamentos habitacionais compatíveis com seu nível de renda. Retomando a seção 5.1 - Percepção e definição de problemas, para o desenvolvimento de uma política habitacional de interesse social torna-se fundamental o oferecimento de subsídios sobre o valor dos imóveis para financiamento a famílias de baixa renda.

No caso do Programa Lares Habitação Popular, que será melhor tratado na etapa de elaboração do programa, o governo estadual assumiu o compromisso da manutenção dos investimentos em habitação, colocando este programa como um projeto estruturador. Uma das características dos projetos estruturadores é a garantia da manutenção dos recursos, é um compromisso pactuado com o governador e as secretarias de governo.

Percebe-se que a garantia dos recursos para execução do PLHP reforça a relevância do programa e os gestores podem melhor planejar as ações, e definir um foco de atuação. A definição do foco de atuação do programa permite afirmar que entram para a agenda de decisão do governo estadual as demandas da população de baixa renda, principalmente as que residem nos municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Conforme argumento do gestor estadual (GE1), as cidades maiores e as regiões metropolitanas atraem empresas do setor privado para realização de empreendimentos habitacionais por meio dos programas do governo federal, o que não ocorre em grande

parte dos pequenos municípios do interior do estado e justificaria a atuação do governo estadual nestes municípios.

Esta decisão de atuar em municípios menores e do interior do estado é apresentada pelo gestor estadual (GE1) como fundamental, reforçando o caráter social da política habitacional.

“Tanto é que o foco da COHAB é atuar nos pequenos municípios, nós não mudamos este foco, se você pegar a lista dos conjuntos já construídos, tá, todos eles estão em pequenos municípios, tá certo? Pequenos municípios (...) Então, isso é muito importante para, por exemplo, dar a oportunidade para a pessoa permanecer naquela cidade. Eu sempre falo, a COHAB constrói na localidade em que ninguém quer construir e vende para quem não pode pagar (risos). Essa é a realidade do programa social.” (GE1)

A ideia deste programa está fundamentada na provisão habitacional, por meio da modalidade de construção de conjuntos habitacionais seguindo o mesmo projeto arquitetônico, ou seja, casas padronizadas como meio de obter eficiência de escala.

Mesmo o Programa Lares Habitação Popular sendo um programa do estado de Minas Gerais, desde seu início foi estabelecida uma parceria entre os três entes federativos. É possível definir, quanto a este aspecto, duas fases do programa: a primeira, que contempla o período de 2005 a 2010, na qual a maior parte dos recursos investidos provinha do governo estadual; o governo federal, através do Programa Subsídio Habitacional (PSH) participava com outra parte e, ainda, uma terceira parte era de responsabilidade do governo municipal.

A segunda fase inicia-se a partir de 2011, quando entrou na agenda do governo estadual a possibilidade de a COHAB participar como agente do Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal. Este programa possui entre suas modalidades o atendimento a municípios com população inferior a 50 mil habitantes e foi justamente nesta modalidade que o governo do estado de Minas Gerais, por meio da COHAB-MG, resolveu complementar sua política habitacional. Nesta fase do programa, para as cotas de construção que a COHAB-MG adquiriu para implementar o PMCMV, o maior aporte de recurso provém do governo federal, algo em torno de R\$ 25.000,00 por moradia construída, enquanto que a parcela do governo estadual corresponde a R\$15.000,00, totalizando R\$40.000,00, valor que o gestor estadual (GE1) afirma como sendo o custo da unidade habitacional produzida pela COHAB-MG.

Estas parcerias que o Programa Lares Habitação Popular concretizou com o governo federal são possíveis devido à reativação do Fundo Estadual de Habitação

(FEH), cuja legislação permite a captação de recursos de outras fontes, como os referidos programas federais.

Neste caso, pode-se compreender a atuação do governo do Estado de Minas Gerais, por meio do PLHP sob coordenação da COHAB-MG como simbiose com o governo Federal, por meio do programa Minha Casa Minha Vida. Ambos os governos, aplicam recursos por meio de dois programas habitacionais distintos que interagem entre si com o intuito de promover a construção de moradias à população de baixa renda, com um melhor padrão de qualidade do que seria construído por qualquer dos dois programas isoladamente.

A definição da agenda governamental não está isenta de opiniões adversas e pressões de outros grupos de interesse, o que vale também para a agenda habitacional. Neste sentido, apresenta-se o posicionamento de dois representantes estaduais, os quais não reconhecem os programas do governo estadual para habitação como uma política pública efetiva.

“[A habitação] Não está na agenda. A agenda da política de Minas está para o desenvolvimento regional no investimento em grandes obras que eles chamam de obras estruturantes, na questão dos asfaltos, na questão da saúde, todo programa federal, por exemplo, lá o governo federal chama, é, Mãe Cegonha, aqui eles chamam de Mães de Minas. A questão da política de geração de emprego e renda do governo federal, que eles buscam dinheiro e chamam por outro nome.” (RE1)

Este posicionamento pode ser compreendido sob as ressalvas feitas anteriormente: são dois representantes estaduais no CONEDRU com vinculação partidária com o Partido dos Trabalhadores, opositores partidários dos anteriores e do atual governo do estado de Minas Gerais. É inegável que o montante de recursos investidos pelo governo federal é superior ao investido pelo governo do estado em habitação de interesse social e tal comparação anotada com reservas.

A crítica apresentada, mesmo com as ressalvas, merece ser considerada, no entanto, neste caso, percebe-se que adquire um tom acirrado em função dos interesses político partidários, ou seja, interesses de ressaltar a ação de um governo perante o outro. Esta consideração se torna evidente no trecho em que o entrevistado menciona que o governo estadual meramente altera os nomes dos programas do governo federal e se apropria como se fosse um programa exclusivamente estadual. Tal crítica ao Programa Lares Habitação Popular revela seu cunho político partidário, visto que este foi um programa criado anteriormente ao Programa Minha Casa Minha Vida e

concomitantemente a outros programas habitacionais do governo federal.

Ainda mais especificamente sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, o representante estadual afirma que os governos estaduais e municipais podem aderir ao programa, mas que o governo de Minas Gerais não o faz, ou é mínima esta atuação.

Entretanto, o que se observa é justamente o contrário, pois na segunda fase do Programa Lares Habitação Popular, o que o governo de Minas Gerais faz é captação de cotas para construção por meio do PMCMV, complementando com recursos do governo estadual, para oferecer um melhor padrão habitacional, ao menos em termos da qualidade dos materiais utilizados, conforme aponta o gestor estadual (GE1).

De ambos os lados, percebe-se que há um discurso de valorizar o respectivo programa habitacional que defende e, ao mesmo tempo, tentar depreciar os demais, fatos que reforçam a existência de conflitos de interesses entre os diversos grupos em meio à política habitacional.

Após analisar quais problemas entraram para a agenda de decisão do governo estadual, em relação à política habitacional prosseguiu-se com a análise de três aspectos que compõem este campo de estudo. O primeiro deles diz respeito aos padrões para composição da agenda. Existem quatro meios para que determinada questão faça parte da agenda: *the outside initiation pattern*, que representa a força exercida por agentes externos aos governos; *inside initiation*, que se refere a atores chave de dentro dos governos capazes de influenciar a agenda; *mobilization*, que simboliza a estratégia dos governos de influenciar a sociedade com o intuito de aprovarem as prioridades postas pelos governantes; *consolidation*, que se refere à adesão por parte dos governos das demandas sociais reconhecidamente existentes (MAY, 1991; HOWLETT e RAMESH, 2003 citados por JANN e WEGRICH, 2007). O segundo aspecto está relacionado ao foco da política ou programa, para o qual é possível identificar se possui um foco mais social, econômico ou político. E o terceiro visa identificar se houve a ocorrência de determinado evento trágico para que a questão habitacional tivesse repercussão e se tornasse uma preocupação para o governo, alcançando assim o status de agenda de decisão.

No Quadro 7 apresenta-se as subcategorias e unidades de análise da agenda de decisão, bem como a quantidade de entrevistados que em seus comentários fizeram menção a tais questões.

Subcategoria	Unidades de Análise	Nº Referências à Unidade de análise			Total
		RMs	REs	GEs	
Modos para chegar a Agenda (May, 1991; Howlett e Ramesh, 2003)	<i>The outside-initiation pattern</i>				0
	<i>Inside-initiation</i>				0
	<i>Mobilization</i>			2	2
	<i>Consolidation</i>		3	2	5
Foco da Política	Social	2		1	3
	Político	1		1	2
	Econômico		1	2	3
	Social e Político	1		1	2
	Social e Econômico	2		1	3
	Político e Econômico				0
	Social, Político e Econômico	1			1
Evento específico	Enchente	1	1		2
	Desmoronamento	1			1
	Áreas de Risco	1			1
	Não teve influência de evento específico	1		2	3
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 7. Definição de agenda, subcategorias e unidades de análise.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Em relação aos padrões de composição da agenda, os entrevistados se dividiram entre aqueles que acreditam que a demanda habitacional entrou na agenda do governo do estado de Minas Gerais como uma consolidação, ou seja, o governo primeiro reconheceu a demanda existente e decidiu tratá-la por meio de uma política pública. Outros interpretam esta questão como uma mobilização, de modo que o governo estadual primeiramente elaborou uma política pública e um programa habitacional e posteriormente buscou incentivar no meio do público em geral esta mesma visão do problema, como forma de validar sua ação.

Dois gestores estaduais apontam para a interpretação da ação mobilizadora do governo, conforme ilustra o seguinte trecho do (GE4). Por outro lado, três representantes estaduais, assim como dois gestores estaduais indicam que a inserção da questão habitacional na agenda provém da consolidação (GE1 e RE2).

“Não, acho que é o primeiro caso ele [governo estadual] construiu a política e buscou legitimação da sociedade, acho que isso não só pra política de habitação como para outras diversas políticas que estão implementadas hoje, elas surgiram de cima pra baixo.” (GE4)

“É, sempre foi uma demanda da sociedade, tá, a habitação popular sempre foi uma demanda (...) então quando a sociedade tem uma demanda que não é atendida, vira um pleito e um pleito constante. Então você vê que todas as plataformas de qualquer campanha política a habitação está no meio, habitação, saúde, educação, são pleitos da sociedade, então este pleito já existia. O governo atendeu a um pleito, porque o governo quando, é, faz parte do processo político, né?” (GE1)

“a demanda já existente no Estado, mas a minha avaliação pessoal é que foi mais uma resposta dada em época de período eleitoral, precisava dar uma resposta à população de Minas Gerais nessa questão da habitação, e eles se aproveitaram dos momentos eleitorais, pré-eleitorais, para lançarem programas.” (RE2)

Nos dois trechos anteriores foi possível perceber que a demanda por habitação era um pleito presente nos anseios da população, no entanto, parece que a decisão de tratá-lo por meio de uma política pública possui um cunho político, representa um ganho no processo político, transcendendo o foco social. Ao serem questionados sobre o foco da política estadual de habitação as opiniões dos entrevistados se dividem entre o foco social, político, econômico e as possíveis combinações entre eles (Quadro 7).

Os gestores estaduais (GE1 e GE5) apontam que o foco do programa é social, visando de fato atender às necessidades das famílias que não têm acesso à moradia adequada.

“Foco social, tá? Ele vem no bojo dos programas para redução da pobreza como eu te falei, certo? São vários programas na área de redução da pobreza e um deles é a habitação popular.” (GE1)

Por outro lado, o gestor estadual (GE2) e o representante estadual (RE1) indicam que o programa possui como foco o fator econômico, um por visar ao desenvolvimento regional, por meio de políticas urbanas, sendo a habitação uma delas, o segundo pelo fato de ser uma política que demanda muito recurso e interessa muitas empresas do segmento da construção civil, podendo ser um motriz para a economia.

“Sempre econômico. Sempre econômico. O modelo capitalista, perverso, do Programa é que ele busca terra que tem valor, que é de pertencimento dos munícipes. Os recursos do tesouro municipal fazem a infraestrutura. Ele vem busca um valor do governo do estado que vai ser retirado depois nas prestações desse mesmo mutuário e ele vem e licita, ou seja, toda empresa tem um BDI que é calculado o seu lucro.” (RE1)

O próprio gestor estadual (GE5) e o representante municipal (RM3) também enfatizam o fato desta política atender a objetivos políticos, pois a moradia é um recurso considerável para a capitalização política, é uma política que agrada a população beneficiada, é bem vista e considerada essencial.

“obviamente a questão política permeia isso tudo, então a gente entende como de maior capitalização política e de maior capacidade de execução mesmo, habitação é um desses que ele tem uma captação política bastante interessante para o governo, uma demanda social que existe de fato e tem uma capacidade de execução já bastante desenvolvida” (GE5)

Em relação à influência de eventos específicos para que a questão habitacional seja incorporada à agenda de governo dois gestores estaduais (GE1 e GE5), bem como um representante municipal (RM1) apontam que não houve influência de nenhum evento específico para que a questão habitacional fosse incorporada à agenda de decisão.

“Não, não tenho essa percepção de um fato isolado, apesar da gente saber que houveram enchentes e Minas Gerais foi muito afetada 2011 e tudo mais, pra questão de habitação especificamente, (...) é, pelo menos dentro do governo não se entende que a solução pra questão das enchentes seja a construção da habitação popular, a construção de habitação popular é uma solução para a questão habitacional mesmo, então eu entendo, isso é lógico que em algum momento ou outro se sofre uma pressão maior ou menor pela construção de casas, é assembleia e tudo mais, mas eu não acho, e eu acho que o programa não é condicionado por essas questões, atualmente é mais condicionado pelas disponibilidades de recursos do que pelo surgimento de fatores, fenômenos naturais por exemplo.” (GE5)

Por outro lado, três representantes municipais e um representante estadual (RE4) indicam a ocorrência de eventos específicos como enchentes e desmoronamentos que tornaram a questão habitacional mais alarmante e influenciaram para que fosse tratada por meio de programas habitacionais, tanto a nível estadual como a nível local.

“... Minas começou a ter uma atuação maior a partir daquela enchente e eles fizeram um programa emergencial para a enchente, esqueci o ano daquilo. E aí eles começaram a desenvolver esse projeto do Lares Geraes que é Casa 1.0, que o projeto inicial se chamava assim (...) Na época, 2000, a gente tem uma resposta da COHAB aqui, em função das enchentes, das catástrofes urbanas, eu não sei se é 2000 não, depois você olha aí, a Casa 1.0 está associada a isso, ao programa Minas não sei o quê, que foi Reconstrução Minas” (RE4)

Percebem-se dois pensamentos distintos em relação à inserção do problema habitacional na agenda do governo do estado de Minas Gerais: há quem acredite que em função de catástrofes ambientais, que provocaram enchentes em municípios do estado e a criação de um programa emergencial de atendimento a esta demanda surgiu o interesse também de tratar a questão da habitação de interesse social. De toda forma, há aqueles que creditam a inserção da questão habitacional na agenda à própria carência da população e o déficit habitacional, sem a influência de um evento específico.

Alguns dos problemas identificados pelos demais entrevistados, representantes municipais de habitação e representantes estaduais no CONEDRU, foram excluídos da agenda de decisão do governo. Deste modo, é importante identificar quais problemas encontram-se somente no âmbito da agenda institucional do estado e quais foram barrados inclusive deste nível, permanecendo como itens da agenda sistêmica.

5.2.2. Agenda Institucional

Os problemas percebidos que se encontram na agenda institucional do governo do estado de Minas Gerais caracterizam-se por ter reconhecida sua importância pelos governantes do estado e, de alguma forma, já começaram a estudar alternativas para lidar com eles, seja através da intenção em resolvê-los ou por meio da aplicação de projetos piloto.

A aplicação de projetos piloto poderia ser enquadrada como um elemento da agenda de decisão, no entanto, decidiu-se por mantê-la no âmbito da agenda institucional tendo em vista a diferença de reconhecimento pelos entrevistados e a representatividade existente entre os demais problemas percebidos na agenda de decisão.

Conforme demonstrado no Quadro 8, os principais problemas que se enquadram na agenda institucional são: a incapacidade administrativa dos municípios em elaborar e gerenciar projetos e captar recursos para habitação de interesse social; a não diversificação das modalidades dos programas habitacionais no estado; a elaboração e seguimento dos planos estadual e municipais de habitação; além da falta de trabalho social e participação social.

No Quadro 8, são apresentadas as unidades de análise da agenda institucional, bem como a quantidade de entrevistados que manifestaram opiniões a respeito de tais problemas.

Subcategoria	Unidades de Análise	Nº Referências à Unidade de análise			Total
		RMs	REs	GEs	
Agenda Institucional	Incapacidade Administrativa dos Municípios		1	3	4
	Planos Estadual e Municipais de Habitação		1	3	4
	Diversificação de programas		1	2	3
	Trabalho Social e Participação Social	1	2	1	4
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 8. Agenda Institucional e suas unidades de análise.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Entre os entrevistados que comentaram sobre a capacidade administrativa dos municípios o consenso é a baixa ou inexistente capacidade administrativas dos municípios para captar recursos e implementar os programas habitacionais. Ressalta-se que esta opinião pertence a gestores estaduais ou representantes estaduais no CONEDRU, não tendo sido mencionada pelos representantes municipais.

Os entrevistados apontam que a qualificação do corpo técnico dos servidores voltados à questão habitacional é baixa, em alguns casos os municípios não possuem em seu quadro este profissional, da arquitetura e urbanismo, da engenharia civil, do direito, contabilidade e administração, entre outros, para elaboração de projetos e captação de recursos dos níveis estadual e federal.

Aliado a este fator adiciona-se o problema da alternância de governos municipais, o que torna a capacitação uma demanda contínua. Um representante estadual (RE1) ainda alerta para necessidade de capacitação aos demais agentes que operam as políticas habitacionais.

Este problema da incapacidade administrativa dos municípios leva ao problema seguinte da agenda institucional: as dificuldades de elaboração e posterior seguimento dos planos locais da habitação de interesse social. Desta forma, os dois problemas podem ser tratados pela mesma perspectiva de solução, a capacitação. Conforme expõe o gestor estadual (GE2).

“Porque a capacidade institucional é baixa, o tempo todo temos que trabalhar a capacitação de pessoal, principalmente na área da contabilidade e na área da administração. (...) Então nós temos esse aqui [programa] que apoia a gestão da política habitacional e municipal. Qual que é a finalidade dele? Melhorar a capacidade administrativa dos municípios em relação às políticas habitacionais,

criar mecanismos que facilitem o desenvolvimento e a implantação de planos e políticas habitacionais sustentáveis.” (GE2)

Quanto aos planos locais de habitação, o representante estadual (RE1) ressalta que os municípios que elaboraram o seu PLHIS, em alguns casos o fizeram como mero requisito para acesso aos recursos dos demais entes federativos, sem se preocupar com o diagnóstico local preciso, a organização do orçamento municipal de modo a permitir a execução das contrapartidas municipais para os programas habitacionais.

Os gestores estaduais (GE3 e GE4) acrescentam que algumas prefeituras, inclusive de grandes e ricos municípios, contratam consultorias para a elaboração do PLHIS e muitas vezes este valor é elevado, pois traz uma série de informações que as prefeituras não sabem utilizar.

Em decorrência da identificação destes problemas, o governo do estado de Minas Gerais se propõe a estudar e executar algumas alternativas de capacitação para os municípios. Entre estas alternativas, algumas já se concretizaram como programa ou projeto e possuem atividades executadas, outras encontram-se em fase de estudo e aplicação por meio de projetos piloto.

“A gente achou que ia conseguir pegar um recurso aqui no governo federal, estamos ainda na briga, que é para ter uma ferramenta para produzir diagnósticos de vocação de habitação de interesse social EAD. (...) Tanto é que hoje nós estamos fazendo uma capacitação de urbanização de assentamentos e plano local de habitação de interesse social. Estamos tentando ensinar o município para ter pelo menos capacidade para preencher a carta consulta.” (GE2)

Este foco na capacitação está fortemente relacionado ao que foi identificado na agenda de decisão como concepção do governo dos estados serem fomentadores da política habitacional e não os principais financiadores.

Juntamente com esta noção da capacitação percebe-se que entrou para a agenda institucional o problema da não diversificação dos programas habitacionais do estado de Minas Gerais, visto que o Programa Lares Habitação Popular é considerado o principal e muitas vezes o único programa estadual para a habitação.

De acordo com o gestor estadual (GE4), o governo estadual tem proposto alguns projetos pilotos. Como exemplo, o gestor estadual (GE2) menciona um programa da FUNASA para municípios com elevados índices de Doença de Chagas, cuja precariedade das moradias de pau a pique é um fator agravante, pois pode se tornar um abrigo para o barbeiro, vetor da doença.

“É, tentar a gente tenta, é lançar projetos, a gente tá tentando lançar uns projetos pilotos, porque se o projeto piloto dá certo, a gente consegue receber um recurso e manter isso como sendo um programa, tá? Então, assim, aí a ideia é também, é ter esses projetos.” (GE4)

“Em 2013, a gente tinha uma perspectiva de captar um recurso na FUNASA que não se concretizou, e no governo federal também que não se concretizou. Por quê? Porque a gente está estudando profundamente a questão da FUNASA, dos recursos da FUNASA, porque é um dinheiro voltado para diminuir um indicador específico, de uma doença específica. Lá tem um dinheiro que é para reformas e melhorias em regiões com doença de Chagas.” (GE2)

Outra modalidade de programa que se encontra vinculada à agenda institucional é a assistência técnica gratuita. Por meio deste programa as famílias de baixa renda que promovem a autoconstrução devem ter assistência técnica gratuita de especialistas nas áreas de engenharia civil, arquitetura, para garantir o bom desenho do projeto habitacional e sua execução. Esta discussão também está em pauta na Câmara de Urbanismo do CONEDRU, conforme expõe o representante estadual (RE3).

O gestor estadual (GE2) acrescenta que está em busca de parcerias com universidades para que seja possível colocar em ação este projeto de assistência técnica. Como meio de viabilizar este projeto o gestor acredita que deve ser instituído como estágio obrigatório aos discentes dos cursos de engenharia civil e arquitetura e urbanismo a prestação deste serviço, logicamente acompanhado por um profissional qualificado.

Em relação ao trabalho social e a participação social, os principais argumentos que sustentam esta necessidade fundamentam-se na convivência dos futuros moradores. Geralmente ao constituir conjuntos habitacionais os futuros moradores são famílias provenientes de diversas regiões das cidades, repletas de outras dificuldades além da moradia, com cultura e comportamentos diferenciados e que passam a ocupar no mesmo momento um espaço novo para todos.

O desenvolvimento de um trabalho social com estas famílias é essencial para que se conheçam, passem a se respeitar, construam boas relações entre si, inclusive estabeleçam condutas aceitáveis naquele ambiente e definam quais condutas não são agradáveis e devem, portanto, serem evitadas.

A aquisição de uma moradia para a família representa uma conquista que está além do bem que é a casa. Pode significar um recomeço, a melhoria da qualidade de vida, a realização de um sonho. Em um programa habitacional esta conquista é de muitas famílias, pois há a oportunidade de transformação para melhor na vida de muitas pessoas. Assim, o trabalho social não é uma atividade trivial.

Um representante estadual (RE1) relembra casos de conjuntos habitacionais que se transformaram em um ambiente degradável, tomado pela criminalidade, nos quais não foram realizados trabalhos sociais, mas somente a entrega das casas a centenas de famílias. Como consequência houve o abandono das casas por algumas famílias.

Entretanto, mesmo com o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social, é importante destacar que em geral ocorre o abandono das moradias e os demais problemas sociais supracitados ao se implementar conjuntos habitacionais, principalmente em grande escala, de forma desarticulada com as demais políticas sociais. Tal ponderação é válida e pode indicar que os resultados indesejados podem ser decorrentes do modelo de provisão habitacional adotado e que vai além do potencial do TTS possui para solucioná-los.

De toda forma, este problema foi identificado como pertencente à agenda institucional, pois os gestores estaduais estão atentos a esta questão, embora não houve o reconhecimento de que as iniciativas por eles propostas tenham sido efetivamente implementadas. Em outras palavras, não saíram do papel.

Quanto à participação social os gestores estaduais acreditam que é atendida por seu principal programa, Lares Habitação Popular, exigir que os municípios parceiros instituam seus respectivos conselhos municipais de habitação, para que a população exerça a participação, a fiscalização e o controle social.

Além disso, segundo o gestor estadual (GE1), o PLHP possui um mecanismo de trabalho social, intitulado de programa Pós-Morar, que é executado nos conjuntos habitacionais durante os seis primeiros meses após a ocupação. O intuito é fazer o acompanhamento social das famílias, com os assistentes sociais dos municípios.

No entanto, os representantes municipais não mencionaram a efetivação deste programa, pelo contrário, negaram que tenha havido este acompanhamento conjunto com membros do governo do estado de Minas Gerais. Os que ressaltam esta atividade mencionam a atuação da própria prefeitura, com seus assistentes sociais, com o intuito de acompanhar este início da ocupação.

De toda forma é um problema que merece atenção, tendo em vista que a concepção do tratamento proposto pelo governo estadual se restringe ao momento da pós-ocupação, sendo que tais questões podem ser tratadas por meio de encontros desde o início da seleção das famílias, ou seja, com os futuros moradores.

Ainda que outros problemas tenham entrado na agenda institucional do governo do estado, percebe-se que tantos outros nem foram mencionados com intenção de

receber um tratamento por meio de programas públicos, sendo relegados, portanto, à agenda sistêmica.

5.2.3. Agenda Sistêmica

A agenda sistêmica é constituída pelos problemas que os membros da comunidade política indicam ser importantes, porém como foi demonstrado anteriormente nem todos avançam no processo político para efetivamente receberem um tratamento.

No Quadro 9 apresentam-se os problemas que foram indicados pelos entrevistados, mas que não ingressaram na agenda institucional e muito menos na agenda de decisão do governo estadual. Entre estes problemas pode-se citar a necessidade de se trabalhar com uma política urbana integrada, o problema da falta de terrenos nas áreas urbanas, o não atendimento às regiões metropolitanas do estado e o restrito orçamento municipal para implementar políticas habitacionais locais.

Ressalta-se que sobre os problemas apresentados no Quadro 9 já foram tecidos comentários na seção “percepção e definição de problemas”, de modo que apresenta-se a seguir evidências que tais problemas foram barrados no processo de definição da agenda, sendo desconsiderados pelo governo ou postergados indefinidamente.

Subcategoria	Unidades de Análise	Nº Referências à Unidade de análise			Total
		RMs	REs	GEs	
Agenda Sistêmica	Política Urbana Integrada	1	1		1
	Falta de Terrenos (área urbana)	1		1	2
	Restrito Orçamento Municipal			1	1
	Não atendimento às Regiões Metropolitanas		1		1
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 9. Agenda Sistêmica e suas unidades de análise.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

O primeiro problema que ficou de fora das agendas de decisão e institucional do governo estadual diz respeito ao tratamento da política habitacional no âmbito das políticas urbanas de modo integrado. A crítica realizada pelo representante estadual (RE2) relaciona-se ao que se observa na execução das políticas de habitação que se concentram na construção de conjuntos habitacionais sem a construção de equipamentos

urbanos essenciais, como escolas, creches, postos de saúde, comércio, transporte, além de falhas na execução da infraestrutura básica, como a pavimentação de ruas e calçadas, abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário.

Um agravante deste problema é a construção dos conjuntos habitacionais em áreas distantes das áreas urbanizadas das cidades, seja por falta de grandes terrenos para esta construção, seja pelo elevado valor das terras.

A não observância deste problema como elemento da agenda de decisão pode provocar, inclusive, evasões dos domicílios construídos e até mesmo a venda das casas, por dificultar o acesso das famílias a estes bens públicos, o que representa insucessos dos programas.

A política habitacional do governo do estado de Minas Gerais prevê contrapartidas dos municípios, entre elas a doação do terreno e o comprometimento de executar a infraestrutura básica no conjunto habitacional, no entanto, desta forma não se reconhece as dificuldades enfrentadas em decorrência do limitado orçamento municipal, principalmente para os pequenos municípios. Embora alguns gestores estaduais reconheçam tais dificuldades, os programas do estado ainda não contemplam nenhuma ação, conforme ilustra o GE1.

“E o nosso programa (PLHP) pressupõe uma parceria, tá? A gente assina um convênio com o município e o município apresenta a área para a gente fazer as casas e fica responsável pela infraestrutura básica, água, esgoto e energia elétrica. Então muitos municípios têm necessidade e o prefeito não tem condições de adquirir um terreno para fazer as casas, geralmente os terrenos onde dá para construir são caros ou eles vêm com aquela ponta de barranco, beira de rio e a gente não pode construir lá, essa é uma dificuldade, e a gente não conseguiu que este programa financiasse a aquisição do terreno, entendeu?”
(GE1)

Além do mais, em municípios pequenos, ao circular a notícia de que se pretende construir conjuntos habitacionais, automaticamente os proprietários elevam os preços dos terrenos à venda.

Aliado à falta de terrenos nas áreas urbanas foi levantado como problema o não atendimento dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas, sendo que uma considerável parcela do contingente do déficit habitacional está inserida nas regiões metropolitanas.

Os representantes municipais apontam que não foi realizado nenhum empreendimento do Programa Lares Habitação Popular na cidade de Belo Horizonte,

além da pouca incidência do programa nos demais municípios do colar metropolitano.

As análises dos problemas pertencentes aos diferentes níveis de agenda em relação à política habitacional do estado de Minas Gerais permitem refletir sobre as barreiras impostas a determinados problemas para que não cheguem à agenda de decisão.

O período em análise é marcado pela manutenção da mesma base partidária no governo estadual, o que favorece para a continuidade da política habitacional nos parâmetros que foi elaborada, o que corrobora ao estudo de Baumgartner, Brouard e Grossman (2009) cuja conclusão identifica que rupturas e mudanças estruturais na agenda tendem a ocorrer quando há a substituição da base partidária no poder.

Portanto, por mais plausíveis que sejam os demais problemas, principalmente aqueles pertencentes à agenda sistêmica e levantados pelos representantes estaduais e municipais, eles devem permanecer alheios às políticas e programas habitacionais do governo estadual, enquanto a atual base partidária permanecer no poder.

No caso brasileiro, em que a política habitacional é fortemente influenciada pelo governo federal, também cabe a reflexão de que a manutenção da atual política nacional de habitação favorece à manutenção da atual política habitacional do estado de Minas Gerais. O governo estadual parece que se sente à vontade em atuar conforme a agenda de decisão adotada visto que existem programas do governo federal que visam atender sob outras modalidades e tipologias de municípios, de modo que no estado possa ser percebida uma complementação entre a atuação dos governos. Caso ocorram mudanças estruturais na política federal, podem ocorrer pressões e conseqüentemente transformações também na forma como o governo estadual lida com a questão habitacional.

Na Figura 4, apresentam-se os problemas identificados em relação à questão habitacional de acordo com os respectivos níveis de agenda no Governo do Estado de Minas Gerais aos quais foram relacionados.



Figura 4. Níveis da agenda habitacional do estado de Minas Gerais.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A utilização da figura de um filtro, no formato de funil, representa a seleção que é feita no processo de escolha dos problemas que serão tratados pelo governo, ou seja, aqueles que pertencem à agenda de decisão. Os demais problemas, não selecionados, são barrados neste processo, de modo que alguns são reconhecidos pelos governos e incorporam a agenda institucional, por outro lado, outros problemas são barrados ainda antes, ficando presentes somente na agenda sistêmica.

No desenvolvimento desta seção (5.2 Definição de Agenda) percebeu-se que a agenda de decisão do governo estadual abrange o planejamento e os meios para implementar a política, a concessão de financiamentos e subsídios às famílias de baixa renda, cujo objeto da política é o Programa Lares Habitação Popular, que prioriza a modalidade de provisão habitacional e a padronização das habitações.

Na agenda institucional o governo estadual reconhece as dificuldades relacionadas à capacidade administrativa dos municípios para implementar programas habitacionais, bem como os planos estadual e municipais de habitação, buscando promover a capacitação. Há também o interesse em diversificar o atendimento por meio de outras modalidades habitacionais, as quais encontram-se no campo das ideias e projetos piloto.

Como problemas da agenda sistêmica, aqueles sobre os quais o governo não demonstra interesse em atender, encontram-se o não atendimento a municípios da

Região Metropolitana e municípios com população superior a 50 mil habitantes, a condução da política habitacional sem a integração com as demais políticas urbanas, além da não articulação com os movimentos sociais voltados para a questão habitacional. Percebe-se também que o fortalecimento da participação social não é incentivado, bem como o desenvolvimento do trabalho social nos empreendimentos.

Em relação aos grupos de interesse, evidenciam-se conflitos sobre a atuação no CONEDRU, a parceria estabelecida entre o governo estadual e o programa Minha Casa Minha Vida, além da aplicação ou não do Estatuto das Cidades.

Na busca de desvendar a agenda da política habitacional de interesse social, esta seção corrobora com o que já se identificou na literatura, constatando que a manutenção da base partidária no governo tende a refletir na manutenção das questões pertencentes às agendas, assim como, associado à política habitacional há o conflito de interesses entre diversos grupos, representados pelos movimentos sociais, os gestores estaduais e representantes municipais, além dos interesses da iniciativa privada.

Verificou-se que na formação da agenda, grande parte das questões levantadas pelos movimentos sociais foram barradas no processo político, o que pode refletir que no “jogo de interesses” entre os atores políticos, esses ainda não tiveram força para se fazer ouvir. Contudo, os problemas que pertencem à agenda de decisão do governo estadual constituem as bases para o processo de elaboração do Programa Lares Habitação Popular.

5.3. Elaboração do Programa

A etapa do ciclo político em que são propostas alternativas de solução aos problemas da agenda de decisão do governo corresponde à elaboração de políticas e programas. A análise desta etapa recai sobre o processo de elaboração do programa, quais grupos participaram, como ocorreu a escolha entre as alternativas, além da identificação dos objetivos propostos e o desenho lógico que o programa assume.

Destaca-se que na análise desta etapa, além da utilização das entrevistas também buscou-se informações em documentos sobre o Programa Lares Habitação Popular, como o decreto pelo qual foi criado em 2005, suas modificações, e outros documentos publicados pelo governo ou disponibilizados nos sítios eletrônicos do poder executivo e legislativo estadual.

A etapa de elaboração do programa está relacionada aos problemas percebidos que se encontram no âmbito da agenda de decisão do governo estadual. Conforme pôde

ser observado na etapa anterior, a agenda de decisão é fortemente marcada pela presença do Programa Lares Habitação Popular, considerado pelos entrevistados, sejam eles gestores estaduais, representantes no CONEDRU ou representantes municipais, como o principal programa habitacional desenvolvido pelo governo do estado de Minas Gerais. Portanto, as análises consistem no processo de elaboração do Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

Quanto à participação dos diversos grupos na elaboração do PLHP, destaca-se que considerável parcela dos entrevistados expressou dificuldades em precisar como o processo ocorreu, alguns por não ocuparem à época os atuais cargos, outros indicaram que não têm conhecimento sobre este processo.

Entre os entrevistados que discursaram um pouco mais sobre a elaboração, embora não tenham participado efetivamente da mesma, encontram-se dois gestores estaduais (GE1 e GE4) e dois representantes estaduais (RE1 e RE4).

Os gestores estaduais indicam que a ideia de elaboração do PLHP ocorreu a partir da Secretaria de Planejamento (SEPLAG), coordenada na época pelo atual governador do Estado, Antônio Anastasia, inserindo o programa no escopo dos projetos estruturadores para o estado de Minas Gerais. Embora o gestor estadual (GE1) acredite ter havido participação de outros segmentos da sociedade para criação do programa, os demais entrevistados apontam o contrário, ou seja, que a concepção do PLHP provém de uma cúpula específica, de especialistas e técnicos do governo do estado próximos ao governador da época, Aécio Neves.

Os representantes estaduais indicam que além dos gestores da COHAB, grupos de empresários possam ter participado, mas que a elaboração deste programa não foi discutida no âmbito do CONEDRU.

Desta forma, percebe-se que na elaboração do Programa Lares Habitação Popular está presente uma característica apontada por Baumgartner (2009), Sidney (2007) e Jones e Baumgartner (2005) que as políticas públicas muitas vezes são discutidas e elaboradas em grupos restritos, como comunidades de especialistas, sem a participação de outros setores da sociedade e até mesmo longe das lentes do público em geral.

Ao se referir à etapa de elaboração de políticas, considera-se também a escolha entre diversas alternativas de propostas à solução dos problemas identificados. Neste sentido, intentou-se descobrir se à época de elaboração do Programa Lares Habitação Popular, houve outras propostas e quais os motivos que levaram à sua escolha.

No entanto, o próprio fato de ter havido pouca participação na etapa de elaboração, ficando restrita a um grupo próximo ao governador, indica que entre os entrevistados poucos saberiam a este respeito. Deste modo, identifica-se que somente cinco entrevistados comentaram um pouco mais sobre esta questão.

Entre os que afirmaram não terem informações sobre a existência de outras propostas de programas, um é representante estadual no CONEDRU e os demais são gestores estaduais (GE1 e GE2).

Outros dois entrevistados (RE4 e GE5) informaram que na época, entre 2003 e 2005 (ano que Aécio Neves assumiu o governo e o ano em que o PLHP foi criado, respectivamente), não houve propostas alternativas para lidar com o problema habitacional, ou seja, a escolha do programa PLHP não foi pautada por uma análise entre propostas alternativas de programas para solução do problema habitacional.

O gestor estadual (GE5) acrescentou que no governo estadual já existia uma companhia habitacional (COHAB-MG) que é uma empresa consolidada, a qual executava empreendimentos habitacionais há muitos anos, perpassando diversos governos estaduais. Conforme o representante estadual (RE4), a COHAB-MG possuía um modelo de projeto habitacional que havia sido usado anos antes em situações emergenciais para famílias cujas casas foram destruídas por enchentes, por volta do ano 2001. Este projeto, chamado de “Casa 1.0”, na opinião deste representante estadual tinha dado certo e serviu de base para o modelo do PLHP.

Este contexto de elaboração do Programa Lares Habitação Popular encontra suporte teórico nos debates acadêmicos sobre a formação de agenda e no modelo de múltiplos fluxos. Conforme Kingdon (1995) e Zahariadis (2007) argumentam, as ideias e propostas de programas são elaboradas em comunidades específicas de especialistas, incluindo burocratas do governo, assessores no legislativo e pesquisadores nas áreas específicas. Além disso, há a tendência de manutenção das propostas exitosas, já existentes, como no caso da própria COHAB-MG que possuía um projeto habitacional que fora aplicado em ações emergenciais decorrentes de problemas com enchentes em municípios mineiros.

Percebe-se que entre os objetivos estabelecidos para o PLHP, os dois primeiros fazem menção ao indicador do déficit habitacional, o qual também foi mencionado pelos entrevistados na etapa de percepção e definição de problemas. O programa intenta reduzir o déficit habitacional, priorizando municípios de maior concentração do déficit. No entanto, esta priorização em função da concentração do déficit habitacional pode ser

interpretada de pelo menos duas maneiras diferentes: utilizar o indicador de déficit habitacional absoluto, ou seja, em unidades habitacionais; ou adotar o indicador de déficit habitacional relativo pelo total de domicílios no município, ou seja, em termos percentuais.

Caso o programa siga à risca este objetivo para ser operacionalizado, a primeira interpretação, pela utilização do déficit habitacional absoluto fortalece o argumento dos representantes estaduais ao criticar o governo do estado de Minas Gerais em não aplicar ou aplicar pouco o PLHP em Belo Horizonte e nos municípios pertencentes às regiões metropolitanas do estado. A adotar o indicador de déficit habitacional relativo, as prioridades podem ser outras, como municípios pequenos, precários e pertencentes a diversas regiões do estado. Este último caso pode fortalecer o argumento dos gestores estaduais quanto à aplicação do programa em pequenos municípios.

Ressalta-se que pelos objetivos que o PLHP estabelece são percebidos dois focos: um em termos da localização na área urbana, dotada de infraestrutura, e o segundo fazendo menção às famílias mais carentes. Desta forma, identifica-se coerência entre os objetivos estabelecidos pelo programa e a agenda de decisão do governo estadual, na qual o problema é percebido como um fenômeno urbano que atinge predominantemente as famílias de baixa renda.

O aspecto de focalização é delimitado no art. 2º do Decreto 44.168/2005, no qual as famílias que podem ser beneficiadas pelo programa devem possuir renda familiar mensal igual ou inferior a três salários mínimos.

Ao tratar da etapa de elaboração do programa, pode-se fazer uma análise a partir do desenho que representa a lógica de determinado programa que foi elaborado ou que se encontra em execução. A definição de um desenho lógico para programas sociais é considerada como essencial para a verificação da adequada relação entre os problemas identificados, as atividades propostas, os resultados e impactos esperados, por meio do estabelecimento de uma relação causal entre cada uma destas etapas, interferindo no sucesso do programa.

Em termos gerais o desenho lógico de um programa se pauta em cinco dimensões: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Por meio da legislação que cria o programa PLHP e com o complemento das falas dos entrevistados apresentam-se a primeira e a segunda dimensão do desenho lógico deste programa (Quadro 10).

Ressalta-se que a leitura do Quadro 10 deve ser feita de baixo para cima,

considerando primeiro os insumos como elementos necessários, constituindo as bases para o desenvolvimento das atividades, as quais uma após à outra representam o avanço no desenvolvimento do programa até que sejam finalizadas, com a atividade final, no topo do quadro, que é a entrega das casas.

Dimensões	Especificação	Instrumentos utilizados
Atividades	9 - Entrega das casas	Por meio de um evento de inauguração
	8- Seleção das famílias	Divulgação do programa no município, cadastramento das famílias e seleção conforme os critérios pré-estabelecidos
	7 - Execução das obras	A empresa executa a obra através de etapas, e recebe os pagamentos por meio das medições e a prefeitura providencia a infraestrutura
	6 - Contratação da empresa	Por meio de licitação
	5 - COHAB faz a elaboração do projeto habitacional	A equipe técnica da COHAB realiza o desenho do projeto do conjunto habitacional
	4 - Definição do terreno a ser utilizado	A prefeitura encaminha a planta da cidade com a indicação do terreno, a COHAB faz a vistoria <i>in loco</i> , a prefeitura faz a doação
	3 - Estabelecimento do convênio	Assinatura do convênio
	2 - COHAB verifica a necessidade municipal	Utiliza-se o indicador de déficit habitacional municipal
	1 - Manifestação de interesse do município	Carta manifestando o interesse em participar do programa
Insumos	3- Capacidade operacional	Escritórios regionais da COHAB-MG e contratação de empresas privadas
	2- Capacidade técnica	COHAB-MG: instituição consolidada
	1- Fonte de recursos	FEH; FNHIS, órgãos federais e seus programas; e municípios

Quadro 10. Desenho lógico do PLHP: insumos e atividades

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A característica marcante dos insumos diz respeito ao que é necessário para que o programa seja iniciado. Neste caso, o programa habitacional, para famílias de baixa renda, conforme os próprios entrevistados mencionaram, não é factível se não houver subsídios ao financiamento. O primeiro item a ser analisado diz respeito às fontes de recursos do programa.

Basicamente são três as fontes de recursos para que o PLHP seja executado: i) o Fundo Estadual de Habitação (FEH); ii) fundos, órgãos e entidades federais destinados a programas habitacionais; iii) os municípios, sob a forma de doação de terrenos e provimento de sua infraestrutura.

Pelo fato do PLHP constituir um programa com o status de projeto estruturador,

há a garantia de que o governo estadual irá investir os recursos necessários para o atendimento das metas estipuladas. Conforme os entrevistados apontam, os projetos estruturadores possuem a garantia dos recursos para sua execução, proveniente do próprio Tesouro Estadual.

Além disso, o PLHP poderá utilizar de outras fontes de recursos, como no caso do governo federal. Neste aspecto, vale ressaltar a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), também em 2005, por meio do qual, e dos programas que o integram, o governo estadual pode captar recursos para complementar os recursos necessários para o PLHP.

Já a partir de 2011, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida, por meio do qual, principalmente sua modalidade “sub 50”, a COHAB passa a participar dos leilões de cotas para construção de habitação de interesse social em municípios mineiros com população inferior a 50 mil habitantes, constituindo uma fonte de recursos para ser executada juntamente com o PLHP.

De toda forma, os municípios também constituem fontes de recursos para o programa, por meio da doação do terreno no qual será construído o empreendimento habitacional, bem como se tornando responsável pelo provimento da infraestrutura básica.

Além da fonte de recursos, considerou-se como insumos a capacidade técnica para gestão do programa e a capacidade operacional para a execução dos empreendimentos habitacionais nos municípios.

Relacionado à gestão, o Programa Lares Habitação Popular possui como órgão gestor, bem como agente financiador, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG). A COHAB é uma instituição consolidada no estado, tendo sido criada em 1965, como uma estrutura estadual para execução dos programas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH). Desta forma, a COHAB apresenta-se como uma instituição dotada de considerável experiência na implementação de conjuntos habitacionais.

Na época de criação do PLHP a COHAB já possuía 40 anos de experiência em produção habitacional, possuindo em seu corpo técnico profissionais das áreas de arquitetura, engenharia, administração e direito, em condições de executar o PLHP.

Destaca-se que entre os pontos falhos identificados na etapa “percepção de problemas” encontra-se a incapacidade administrativa dos municípios para elaborar projetos e executarem algumas políticas. Esta dificuldade é percebida principalmente

entre os municípios de pequeno porte. Tendo em vista esta dificuldade, a formulação do PLHP prevê que a COHAB assuma o papel de elaborar o projeto de construção dos conjuntos habitacionais nos municípios, verificando a viabilidade de implantação nos terrenos indicados pelas prefeituras. Este processo visa garantir a exequibilidade da implantação do programa, de modo a esquivar-se de problemas de incapacidades administrativas nos municípios.

Ao analisar a capacidade operacional para a execução do programa, identificado como o terceiro insumo (Quadro 10), a COHAB mantém em seus escritórios regionais profissionais em condições de acompanhar os empreendimentos habitacionais a serem executados em municípios de todas as regiões do estado de Minas Gerais.

Além disso, as obras em si são realizadas por empresas privadas, contratadas pela COHAB por meio da modalidade de licitação. Desta forma, a COHAB assume a gestão e o acompanhamento das obras, as quais são executadas por empresas contratadas.

Ressalta-se que não foi identificado em nenhum documento governamental o desenho lógico do Programa Lares Habitação Popular, de modo que o Quadro 10 corresponde a uma reconstrução baseada nas entrevistas realizadas, na legislação e em informações contidas no sítio eletrônico da COHAB-MG.

O fato de não ter sido identificado nenhum desenho lógico do programa que apresente uma relação causal com os problemas identificados e as atividades propostas para sua resolução, desperta a atenção para a consideração do que é apresentado na literatura como modelo “*garbage can*”, conforme indicam Sidney (2007) e Kingdon (1995). Um elemento que fortalece este argumento é a escolha da COHAB como principal órgão gestor do programa, visto que em períodos históricos anteriores a COHAB já executava projetos habitacionais similares ao modelo adotado.

Destaca-se ainda, que a dimensão “atividades” está estritamente relacionada à próxima etapa do ciclo político, a implementação. Neste momento o intuito é apresentar como o programa foi elaborado. Este programa pode ser representado a partir de nove atividades fundamentais (Quadro 10).

A primeira atividade corresponde à manifestação de interesse do município em participar do programa. Este programa é desenvolvido por meio de parcerias, de modo que o município representa o grande parceiro do governo estadual, uma vez que nenhum empreendimento habitacional do PLHP é construído sem que haja o interesse das prefeituras. A participação do município consiste em fazer a doação do terreno e o

provimento de infraestrutura básica, além da seleção das famílias conjuntamente com o Conselho Municipal de Habitação. Desta forma, o programa visa fortalecer o controle social, por meio de exigência da existência ou criação dos conselhos municipais de habitação.

Mediante a demonstração de interesse pelo município, a COHAB verifica a necessidade em termos do déficit habitacional municipal e no caso da participação de programas do governo federal, verifica o enquadramento do município nas exigências de determinado programa federal, sendo esta a segunda atividade do programa.

A terceira atividade consiste na celebração do convênio entre a prefeitura e a COHAB.

Após esta atividade ocorre a apresentação do município de seu terreno ou terrenos disponíveis, o município tem que ter o registro de propriedade do terreno. Conforme alguns critérios a COHAB verifica a adequabilidade do terreno apresentado, como declividade máxima de 20%, em alguns casos especiais até 25%, após um laudo de vistoria a COHAB atesta a viabilidade técnica e econômico-financeira de implantação do empreendimento. Entre os documentos apresentados pela prefeitura há a apresentação da planta da cidade destacando a localização do terreno e os equipamentos comunitários e urbanos como escolas, creches, postos de saúde, comércio, rede de abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário. Por meio desta planta da cidade a COHAB pode avaliar a proximidade do terreno com os equipamentos comunitários, o que permite a verificação do atendimento do terceiro objetivo do programa, em construir conjuntos habitacionais dentro da malha urbana da cidade em terrenos dotados de equipamentos e serviços públicos.

Baseada no terreno disponibilizado pela prefeitura, a COHAB elabora o projeto para a implantação do conjunto habitacional, o que representa a quinta atividade desenvolvida.

A sexta atividade consiste no processo de contratação da empresa executora, o qual se dá por meio de licitação. A empresa vencedora fica obrigada a executar o projeto habitacional estritamente de acordo conforme o projeto elaborado pela COHAB.

A sétima atividade corresponde à execução das obras pela empresa, que é fiscalizada por um gerente regional da COHAB e por um gerente de acompanhamento de obra escolhido pela prefeitura municipal. Esta atividade também é caracterizada pelo provimento de infraestrutura básica, a cargo do município e os demais órgãos responsáveis, como as companhias de energia elétrica e abastecimento de água.

A oitava atividade é realizada concomitantemente com a execução das obras, na qual é feito o cadastramento das famílias interessadas e posteriormente a seleção das mesmas, conforme os critérios pré-estabelecidos pelo programa. Tal atividade é de responsabilidade da prefeitura e do conselho municipal de habitação. Após a seleção das famílias pelos municípios, os cadastros são enviados à COHAB, que faz, a conferência do atendimento aos critérios estabelecidos.

A entrega das casas ocorre mediante o atendimento completo pela empresa da execução das obras e do provimento adequado de infraestrutura pelo município. Deste modo, encerra-se o ciclo de atividades do programa.

Um adendo que se apresenta como uma atividade do programa, embora não esteja explícito no decreto que cria o PLHP, consiste em um acompanhamento social pós-ocupação, mencionado pelo gestor estadual (GE1). Conforme este gestor, após a entrega das casas às famílias selecionadas, a COHAB incentiva os municípios a realizarem um acompanhamento social com as famílias dos conjuntos habitacionais, por seis meses, para que sejam tratados temas sobre a convivência no novo espaço, cuidados com a casa, higiene, relação entre vizinhos, entre outros. No entanto, há que ponderar que tal atividade começou a ser executada com maior ênfase a partir de 2011, quando o PLHP passou a ser executado em parceria com o programa Minha Casa Minha Vida, o qual exige esta atividade.

Tendo em vista o desenho teórico do Programa Lares Habitação Popular os entrevistados foram questionados se da forma como o programa foi elaborado ele é uma boa proposta de solução aos problemas identificados. Conforme as informações contidas no Quadro 11, entre os entrevistados que comentaram sobre esta questão, seis deles afirmam que a forma como o programa foi elaborado permite o atendimento aos problemas identificados.

Subcategoria	Unidades de Análise	RMs	REs	GEs	Total
O PLHP, da forma como foi elaborado, soluciona os problemas identificados?	Sim	5		1	6
	Em parte	2	1	1	4
	Não		2		2
Total de sujeitos entrevistados		7	4	6	17

Nota: RMs representa os sete representantes municipais entrevistados; REs representa os quatro representantes estaduais entrevistados que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU); GEs representa os seis gestores estaduais que foram entrevistados.

Quadro 11. O PLHP soluciona o problema da habitação?

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Entre os respondentes que acreditam que o programa soluciona em parte os problemas identificados encontram-se dois representantes municipais, um representante estadual e um gestor estadual. Nestes casos os entrevistados comentaram que o programa não consegue atender à totalidade da demanda habitacional, restringindo ao foco do programa em famílias de baixa renda e no meio urbano, não atendendo o meio rural. Além disso, o representante estadual mencionou que o programa atende mais em uma perspectiva de curto prazo, sendo necessário repensar o modelo no médio e longo prazo.

Os dois representantes estaduais (RE1 e RE2) que responderam que o desenho do programa não permite solucionar os problemas identificados, são os mesmos que negaram que em Minas Gerais há uma política habitacional e representam os interesses dos movimentos sociais. Recorda-se que são membros do partido de oposição ao governo do estado, de modo que o referido posicionamento pode ser compreendido também sob esta perspectiva. Entre os principais argumentos da crítica efetuada encontram-se o não atendimento a todos os municípios do estado, o modelo padronizado de lidar com os problemas habitacionais sem considerar as diferenças geográficas e culturais das diferentes regiões, além da não articulação deste programa com os movimentos sociais de luta pela moradia.

Deste modo pode-se considerar que o Programa Lares Habitação Popular apresenta uma configuração capaz de solucionar o problema habitacional identificado, parcialmente, mas constitui uma proposta direcionada à redução do déficit habitacional, com o foco na parcela da população mais suscetível a este problema social.

Percebe-se pela elaboração do PLHP que há limitações quanto à sua atuação, principalmente quando opta pelo atendimento ao meio urbano em detrimento ao meio rural, quando a escolha recai sobre um projeto habitacional padronizado a todas as famílias, independente de sua composição familiar e para todas as regiões do estado. Neste caso ressalta-se o argumento dos gestores estaduais quanto ao custo desta política, sendo a padronização uma forma de economia de escala, para atender o maior número de famílias possíveis com determinado montante de recurso.

Nesta seção da elaboração do Programa Lares Habitação Popular percebeu-se que o processo de formulação do programa ocorreu por meio de uma equipe de pessoas ligadas ao governador do estado à época, sem o envolvimento de muitos setores da sociedade, o que se pode dizer sem a participação social direta. Esta característica é apontada como presente na teoria do ciclo político, na qual as etapas de percepção de

problemas e definição de agendas geralmente são debatidas em um espaço político mais amplo, por diversos grupos de interesse. Por outro lado a elaboração de programas ocorre mais internamente, dentro dos governos e com a predominância da participação de uma equipe técnica capacitada na área em discussão e burocratas do estado.

No campo de estudo e atuação de elaboração de políticas públicas e programas sociais tem sido difundido o desenvolvimento de um desenho lógico, que relaciona as causas dos problemas percebidos com as atividades que possam solucioná-las, passando pelos insumos necessários à execução das atividades. Além disso, estruturam-se os resultados esperados e os possíveis impactos deste programa, para a população-alvo, bem como para a sociedade.

No entanto, observou-se pelas entrevistas, que o processo de elaboração do PLHP não foi orientado para o desenvolvimento de um desenho lógico, estabelecendo as relações causais, conforme sugerido pela teoria.

O processo de formulação do programa, caso se pautasse pela orientação de um desenho lógico, poderia, com maior precisão, prever algumas situações que resultaram em problemas percebidos na etapa de implementação do programa, a qual é abordada na próxima seção.

Além disso, se o PLHP de fato possuísse um modelo lógico seria possível ao órgão gestor do estado, monitorar e avaliar o programa sob as bases em que foi elaborado, verificando as relações causais estabelecidas, principalmente entre os problemas, as atividades e os resultados. Isto possibilitaria a correção de problemas e o aperfeiçoamento das decisões, a revisão dos objetivos e até modificações nos contratos com as construtoras e com as famílias beneficiadas.

De toda forma, há que se ressaltar que entre os entrevistados há o apoio da maioria ao PLHP, creditando ao programa a capacidade de solucionar, em parte ou totalmente, os problemas habitacionais identificados, contribuindo para a redução do déficit habitacional no estado de Minas Gerais.

Nos estudos sobre análise de políticas públicas há que considerar a etapa de transpor as ideias, o planejamento, o desenho do programa do papel e de fato colocá-las em prática, o que indica a necessidade de se analisar a implementação do programa.

5.4. Implementação

Durante alguns anos, até a década de 1960, a etapa de implementação foi negligenciada nos estudos sobre o processo político, pois se considerava que a

elaboração do programa era a garantia de que iria funcionar exatamente como previsto. No entanto, posteriormente, a etapa de implementação foi considerada um elo perdido neste campo de estudo e abriu espaço para uma série de outras observações e análises.

Parte dos insucessos identificados nos programas analisados pelos pesquisadores não era de exclusiva responsabilidade de um programa mal elaborado, mas poderia ser em decorrência de disfunções em sua implementação.

A etapa de implementação consiste no processo de execução do programa. A análise desta etapa visa identificar como o programa que foi elaborado é executado, quais os órgãos e instituições participam desta implementação, qual o papel de cada um deles e como de fato eles se relacionam, como o orçamento e os recursos são distribuídos para permitir a execução, quais os principais fatores que favorecem a implementação e quais a dificultam.

Nesta seção sobre a implementação do Programa Lares Habitação Popular são abordadas as categorias de análise: fontes de recursos do programa; órgãos e instituições que participam da implementação e quais os seus papéis; além dos aspectos que favorecem e os que dificultam a implementação do programa.

Sobre as fontes de recurso para a implementação do Programa Lares Habitação Popular é possível identificar a participação dos três entes federativos, da seguinte forma: o governo estadual aporta recursos do Tesouro Estadual no Fundo Estadual de Habitação (FEH); a COHAB faz a captação de recursos do governo federal, através do acesso a programas como o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); os recursos destes programas também são repassados para o FEH; e os municípios oferecem como contrapartida o terreno, a infraestrutura básica, como: abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e a estruturação das ruas do loteamento. Deste modo os municípios não aportam ou transacionam recursos financeiros com o FEH ou a COHAB.

A definição da contribuição de cada ente federativo é condicionada ao programa do governo federal com o qual a COHAB consegue efetivar a captação de recursos e, neste caso, ainda faz-se uma distinção entre as duas fases do PMCMV 1 e o PMCMV 2, os quais estabelecem padrões habitacionais mínimos diferenciados e recursos para execução também diferentes.

Antes da criação do PMCMV, a COHAB buscava a captação de recursos do governo federal por meio do PSH. Neste caso, não foi possível identificar qual parcela que era financiada pelo governo federal e qual parcela era financiada pelo governo do

estado de Minas Gerais. Contudo, nesta fase predominou o investimento do governo estadual.

A partir da entrevista com o gestor estadual (GE1) foi possível identificar que ao efetivar a captação de recursos do PMCMV 1, o governo federal estipulava o valor de R\$ 13.000,00 para construção da unidade habitacional. Conforme os padrões de construção definidos pela COHAB para implementar o PLHP, cada casa construída custava R\$ 25.000,00. Ao estabelecer a parceria de execução do PLHP com o PMCMV 1, o governo estadual aportava a diferença de R\$ 12.000,00 por unidade habitacional construída.

Conforme o mesmo gestor estadual, para a definição dos possíveis municípios em que a parceria do PLHP com o PMCMV 1 iria atuar, era feito um cruzamento de duas listas de municípios, uma previamente definida pelo PMCMV 1, ou seja, definida a nível nacional por critérios do Ministério das Cidades em função das necessidades habitacionais e uma segunda lista com os municípios mineiros que se enquadravam nos critérios de necessidade habitacional conforme a percepção da COHAB-MG. Os municípios que pertenciam às duas listas eram elegíveis à implementação dos empreendimentos habitacionais feitos em parceria.

Já no caso do PMCMV 2, sobre o qual foram feitas modificações para melhoria do padrão habitacional mínimo exigido, o valor para cada unidade habitacional também foi alterado. Para a modalidade destinada a municípios com população inferior a 50 mil habitantes o governo federal dispunha de R\$ 25.000,00 para a construção. Com as melhorias nos padrões habitacionais feitas ao longo do tempo, para a COHAB, o custo da moradia passou a ser R\$ 40.000,00. Desta forma, na parceria do PLHP com o PMCMV 2, o governo estadual aportava a diferença de R\$ 15.000,00 por unidade habitacional.

Na visão do gestor estadual (GE1), somente com o recurso disponibilizado pelo PMCMV não é possível construir uma habitação, nos padrões mínimos, com qualidade. Ele informa que no PMCMV 1, quando da disponibilização das cotas para construção, haviam sido definidas 157 cidades no estado de Minas Gerais, com o cruzamento da lista de municípios da COHAB havia a correspondência de 154 cidades, nas três cidades em que não houve a atuação do governo estadual por meio do PLHP, não foi feita a contratação e execução das obras. Para ele, a justificativa para tal fato reside em dois principais aspectos: i) são municípios do interior, com número reduzido de unidades habitacionais para serem construídas; ii) o valor repassado pelo governo federal é

insuficiente para construção das moradias; ambos aspectos caminham para o desinteresse da iniciativa privada em implementar o programa.

“No MCMV 1, a COHAB fez 154 cidades em MG, eu não fiz 3 cidades, porque o governo federal fez a lista das cidades, tá, e o que eu faço? Eu cruzo a lista do governo federal com a minha, onde existe coincidência eu atuo, tem que ter o interesse meu e dele, eu atuo. Então no MCMV1 nós fomos em 154 cidades, eu terminei 100% das obras dentro do prazo, e eu não construí 3 cidades, as 3 que nós não construímos não saiu” (GE1).

Este gestor compartilhou uma conversa que teve com membros do Ministério das Cidades, do governo federal, na qual foi questionado porque a COHAB, como agente executor do PMCMV, captava as cotas para execução do programa em Minas Gerais e em outros estados o PMCMV tinha mais dificuldades de ser executado. Em resposta, o gestor mencionou o fato de ter a complementação de recursos do governo estadual, pois sem tal complemento seria inviável. Esta situação, segundo ele, justifica a baixa qualidade das habitações construídas pelo PMCMV em outros estados.

“O governo federal, ele dá muito pouco recurso, no MCMV 1 dava R\$13.000,00 de subsídio e minha casa custava R\$25.000,00, certo? No MCMV 2 ele dá R\$ 25.000,00 e a minha casa custa R\$ 40.000,00, então, os outros estados onde não existe a parceria do Estado, as empreiteiras, porque é um programa direto, tem que fazer com o dinheiro do governo federal, não faz, só faz porcaria, né!? Aí outro dia o pessoal de Brasília estava bravo: ‘Por que vocês fazem e o resto não faz?’ ‘Porque eu tenho um parceiro que chama governo do Estado, não adianta vocês ficarem bravos com a qualidade das obras, por exemplo no Nordeste ... é lamentável a qualidade das obras que estão entregando do MCMV’, aí eu até comentei: ‘vocês não podem continuar fingindo que estão pagando uma casa, porque se vocês continuarem fingindo que estão pagando uma casa, o cara vai continuar fingindo que está construindo, ele não vai tirar dinheiro do bolso para fazer a casa, ele vai fazer com o que vocês estão dando para ele’.” (GE1)

Para os representantes municipais há ainda outra perspectiva sobre os recursos para implementar o PLHP em seus municípios. A contrapartida municipal refere-se à doação do terreno urbanizado com a infraestrutura básica. Porém, conforme evidenciado na etapa de percepção de problemas, tais prefeituras têm dificuldades orçamentárias para executar a política habitacional, inclusive por meio dos programas dos demais entes federativos. Para que consigam executar a contrapartida que lhes cabe, muitas vezes recorrem a fontes de recurso externas, em sua maioria a partir do envio dos projetos dos empreendimentos habitacionais a deputados estaduais e federais, os quais,

por meio de emendas parlamentares podem contribuir com a destinação de parcela do recurso, cabendo às prefeituras sua complementação.

“Município nenhum consegue fazer com recursos próprios, quando o município ele entra no programa da COHAB, aí entra na captação de verbas, aí eu vou ao governo federal, vou nos deputados federais, estaduais aí a gente leva um projeto pronto com o custo que vai ficar a infraestrutura, aí um deputado estadual dá X e um deputado federal dá Y, ou um único deputado dá o total ... aí faz uma emenda e manda a verba”. (RM7)

A participação dos deputados é mencionada por alguns representantes municipais como fundamental para acesso ao PLHP no governo do estado de Minas Gerais, pois para o prefeito não é simples saber como e com quem tratar nas Secretarias do Estado, visto que para eles o acesso ao deputado e deste às Secretarias é mais fácil.

Em relação aos órgãos e instituições que participam da implementação destacam-se a COHAB, as empresas do setor da construção civil que vencem as licitações, as prefeituras e os conselhos municipais de habitação.

O processo de implementação do PLHP está concentrado na COHAB, a qual assume o papel de órgão gestor e agente financeiro do Fundo Estadual de Habitação. Verifica-se que a COHAB possui total autonomia no processo de implementação do programa, conforme mencionado pelos entrevistados.

A implementação normalmente inicia-se com a manifestação de interesse da prefeitura municipal em acessar o Programa Lares Habitação Popular, em concordância com o previsto na etapa de elaboração. Entretanto, com o advento do Programa Minha Casa Minha Vida e a participação da COHAB na contratação de cotas por meio dos leilões para implementar o PMCMV, pode haver outra possibilidade visto que a COHAB possui uma listagem prévia dos municípios nos quais o PLHP poderia ser implementado. Este fato sugere que em alguns casos pode ser feito um primeiro contato da COHAB com algumas prefeituras, informando a possibilidade de execução do programa, uma vez que a respectiva cidade enquadra-se na lista dos possíveis municípios a serem atendidos pelo PMCMV.

Contudo, não se intenta com esta interpretação sugerir que a COHAB determina os municípios que serão beneficiados, favorecendo alguns em detrimento de outros, o intuito é único e exclusivamente ressaltar que uma vez diante a realidade, para além da elaboração, podem surgir fatores externos, como no caso um programa do governo federal, que interfira na dinâmica de implementação e a diferencie do que era possível

identificar e definir no momento de elaboração do programa.

O domínio que a COHAB possui sobre o PLHP permeia todo o processo de implementação até a inauguração dos conjuntos habitacionais e a entrega das chaves às famílias beneficiadas.

Em relação à participação das empresas no PLHP, ressalta-se que estão restritas a executar o que está determinado no projeto habitacional feito pela COHAB. As empresas interessadas em participar da implementação das obras devem concorrer às licitações públicas que a COHAB promove para cada empreendimento, em determinado município, sendo vencedora a que apresentar o menor preço, desde que dentro do valor máximo estipulado na licitação.

O projeto habitacional das moradias é um projeto padrão desenvolvido pela equipe técnica da própria COHAB, assim como o projeto do conjunto habitacional, a disposição dos quarteirões, dos lotes, das ruas. Deste modo, as empresas não têm nenhuma autonomia para fazer alterações nestes projetos, ficando restritas a executá-los conforme planejado pela COHAB.

Sobre este processo destaca-se que a COHAB enfrentou alguns problemas no início do programa PLHP. Algumas empresas que venciam nas licitações não conseguiam concluir as obras e comprometiam o desenvolvimento do programa. Segundo o gestor estadual (GE1), tais empresas possuíam como característica serem de grande porte, que buscavam atuar no Estado inteiro, no entanto, possuíam elevado custo fixo e sendo baixa a margem de lucro dos empreendimentos da COHAB as empresas não concluíam as obras.

Tendo em vista este problema, a COHAB iniciou em 2007 um processo de divulgação do PLHP junto a empresas de pequeno e médio porte, de modo que começaram a participar das licitações em municípios do entorno de suas cidades sedes. Tais empresas tinham condição de construir os empreendimentos da COHAB em pequenos municípios, em torno de 30 a 50 casas. À medida que o programa avançava, a COHAB começou a exigir das empresas certificações do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), a princípio de nível D, até que hoje o gestor estadual (GE1) afirma que todas as empresas que atuam no PLHP possuem o nível A desta certificação.

“Nossa licitação, por exemplo, eu faço a licitação por preço, o preço da licitação é o teto, inclusive a gente teve que fazer um trabalho, é, com as construtoras, isso eu fiz quando eu cheguei aqui, a gente tinha

muito desistência de obra, entendeu? Por quê? Porque este programa não é para qualquer um fazer, tá? Como meu custo é muito justo, eles falam que eu pago muito mal a casa, entendeu? A Caixa dá R\$ 58.000,00 eu dou R\$ 40.000,00, para fazer a mesma casa. As empresas começavam a fazer as obras e por serem maiores, o custo fixo delas, levava elas para o buraco, entendeu? Então dificilmente elas terminavam as obras. Aí eu entrei em 2007, e comecei a fazer um trabalho de captação de pequenas construtoras, aí comecei a trabalhar, incentivar a participação de pequenas construtoras, e nós começamos com este trabalho em 2007, e, paralelamente a este trabalho de captação das construtoras, nós passamos por um processo de melhoria da qualidade destas pequenas construtoras, certo? A gente fez um trabalho quase que educativo, e eu a partir de 2009, comecei a exigir certificado da construtora, primeiro nível D do PBQP-H, hoje todas são nível A.” (GE1)

Este trabalho de captação de interesse de pequenas empresas é considerado essencial pelo gestor estadual (GE1), visto que as empresas de grande porte passaram a priorizar contratações com o Programa Minha Casa Minha, no qual o número de moradias construídas em cada município é superior ao se comparar com o PLHP.

Ao estabelecer boa relação com as pequenas empresas, a COHAB conseguiu maior comprometimento com as obras e ao longo dos anos considera que houve um ganho de qualidade do produto final apresentado, por meio das exigências das certificações que foram feitas.

Já o papel das prefeituras, após apresentar o interesse em participar do PLHP e estabelecer um termo de adesão com a COHAB, consiste em apresentar as opções de terrenos disponíveis para a construção do conjunto habitacional. Entretanto, a COHAB realiza uma vistoria em cada terreno apresentado e verifica se o terreno atende às condições exigidas, conforme apresentado na etapa de elaboração do programa.

Os governos municipais assumem o compromisso de providenciar toda a infraestrutura do empreendimento habitacional, conforme apresentado na etapa de elaboração. Há relatos de alguns entrevistados que mencionam a existência de empreendimentos do PLHP que as casas estão todas construídas e não foram entregues porque a prefeitura não concluiu o que era de sua competência, a infraestrutura. A COHAB possui esta autonomia, de não entregar o conjunto habitacional quando não há a conclusão do esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica, ruas e calçadas prontas, visto que se encontra no escopo das competências e contrapartida municipal.

Além disso, a prefeitura assume, juntamente com o conselho municipal de habitação, o processo de divulgação do programa no município, com o posterior

cadastramento das famílias interessadas e a seleção das mesmas. No entanto, inclusive neste processo destaca-se a atuação da COHAB, à qual compete o oferecimento de um treinamento para os membros do governo municipal, a fim de compreenderem o processo de cadastramento e seleção.

Sobre este treinamento, o gestor estadual (GE1) afirma que é feito, inclusive com a participação de representantes dos conselhos municipais de habitação, quando estes se dispõem a participar, mas todos são convidados.

No entanto, a manifestação dos representantes municipais a este respeito é divergente. Os quatro representantes municipais mencionaram, sobre esta questão, que não houve este treinamento para realização do processo de cadastramento e seleção, sendo que somente um deles se lembrou de uma visita feita por um funcionário da COHAB que chegou ao município no dia anterior ao início das inscrições para fazer uma reunião e explicar como deveriam proceder.

Ainda em relação ao processo de seleção identificou-se que este processo possui falhas, as quais culminam na seleção de beneficiários do programa que não necessariamente são identificados como os que mais precisam. Os entrevistados mencionam que a prefeitura faz o cadastramento das famílias interessadas; eles sabem da existência de alguns critérios estipulados pela COHAB, como: a família ter renda igual ou inferior a três salários mínimos, não possuir outro imóvel residencial ou ser promitente comprador através do Sistema Financeiro de Habitação, morar no município há pelo menos um ano e não possuir restrição cadastral no SPC e Serasa.

No entanto, os entrevistados reconhecem que há famílias beneficiadas que talvez não deveriam ser, ou pelo menos não correspondem às prioritárias. Segundo os entrevistados, há inúmeros casos de casas que nunca foram ocupadas pela família beneficiada e encontram-se abandonadas, além de casas que estão alugadas e tudo isso em função de pessoas que foram beneficiadas e possuem outra residência no próprio município ou até mesmo em outras cidades. Há também casos de pessoas que receberam a casa e logo em seguida a venderam informalmente. Nesse caso, a pessoa que adquiriu o imóvel continua pagando a prestação em nome do antigo beneficiário.

“Vocês vão nessas [casas da] COHAB lá em cima, tem 30 casas deve ter umas 12 casas com gente, o resto tá tudo fechada, nem entrou gente, ganhou a casa, tem pessoas que ganharam a casa que moram em Juiz de Fora, nem aqui morava, entendeu? Então eu até falo indignado, chateado mesmo ... e aí diversas pessoas vem aqui na assistente social pedindo uma casa, uma reforma na casa, entendeu? Pessoas que a gente chegou até a fazer um relatório, depois acho que a assistente social tem. Gente, a coisa subumana, coisa do cara tá

morando dentro do banheiro, entendeu?” (RM1)

“Eu conheço vários lugares que, eu converso com muitos prefeitos, que a casa tá fechada, a pessoa nem mora aqui ou então tá alugada, quer dizer, mora na casinha e recebe 300, 250 de aluguel. Quer dizer, paga 50 [de prestação] e embolsa 200. Ah, poxa vida, né?!” (RM5)

“Vocês vão ver lá em cima que tem muitas pessoas que venderam a casa que achou que o lucro seria vender as casas, aí vendeu assim, vendeu e a pessoa [que comprou] continuava pagando as prestações”. (RM6)

Estes trechos das entrevistas ilustram um fenômeno comum nos empreendimentos. São falas de representantes de três municípios diferentes, que indicam os mesmos problemas neste programa habitacional, qual seja, o problema da seleção das famílias beneficiadas. Há indícios, também, que além da imprecisão no processo de seleção, ocorre uma influência ou ao menos tentativa de influência maléfica por meio de clientelismos. Ou seja, há espaço para o favorecimento de algumas famílias em detrimento de outras, em função de interesses políticos, vinculados ao favorecimento daqueles que apoiam o grupo que se encontra no poder do governo municipal.

“O dia que acabar a politicagem, principalmente de cidade de pequeno porte, até 20 mil habitantes, aí sim as pessoas que vão receber as casas são famílias que realmente precisam”. (RM1)

“Olha, eu, se tiver, eu vou arriscar a um dado muito objetivo, se tiver 5, nos 853 municípios de Minas Gerais, se tiver 5 conselhos de habitação ou conselho de cidade que indica alguma família eu estou sendo muito otimista, muito otimista mesmo. As indicações são feitas pela prefeitura, é o que nós chamamos de QI, quem indica, às vezes são deputados, vereadores, secretários, né?” (RE2)

Apesar destes pontos falhos no processo de seleção, inclusive ocasionados por favorecimento por interesse político, um representante municipal indica que o processo de cadastramento das famílias ocorre em âmbito municipal, realizado por meio das prefeituras, ainda que sem a participação efetiva dos conselhos municipais. Mas, a seleção das famílias, de fato ocorre na COHAB, a qual possui um programa de priorização das famílias cadastradas pela prefeitura, selecionando os beneficiários finais.

Contudo, em função dos recorrentes equívocos no processo de seleção, o

Programa Lares Habitação Popular deveria avançar neste processo, de modo a garantir melhor focalização na seleção das famílias beneficiárias. Além disso, deveria dispor de normas e procedimentos para os casos em que as moradias não são ocupadas pelas famílias beneficiárias, constituindo habitações abandonadas, alugadas ou vendidas.

Neste caso, haveria necessidade de maior interatividade entre as prefeituras, conselhos municipais de habitação e a COHAB, para tomar as devidas providências, inclusive atendendo outras famílias necessitadas.

Tais evidências de problemas no processo de seleção das famílias exigem que sejam feitas readequações no programa que foi elaborado. Algumas brechas na elaboração do programa somente são percebidas durante ou após a etapa de implementação. Contudo, uma vez que se tornam evidentes, sugere-se que sejam tomadas medidas corretivas, de modo que o programa seja aperfeiçoado continuamente.

Os conselhos municipais de habitação possuem o papel de participar do processo de cadastramento e seleção das famílias beneficiadas. Conforme previsto na elaboração do PLHP, a existência ou criação do conselho municipal de habitação é pré-condição para a implementação. Entretanto, por meio das entrevistas, foi possível identificar que os conselhos municipais de habitação são pouco atuantes neste aspecto.

Alguns representantes municipais indicam inclusive que em seu município não há conselho municipal de habitação. Entre os representantes estaduais há aqueles que questionam, mesmo diante da existência dos conselhos, qual sua efetiva capacidade de atuação. Por outro lado, gestores estaduais creditam que ao estabelecer o conselho municipal de habitação como pré-requisito o PLHP fez bem, mas que não se pode obrigar a participação dos conselheiros.

Tais questões indicam mais um ponto falho na implementação que não foi resolvido pela etapa de elaboração. O controle social sobre o programa e mais especificamente sobre a atividade de seleção das famílias, compartilhada entre prefeituras e conselhos municipais de habitação, não se torna evidente na prática da implementação nos municípios.

Do mesmo modo que a participação e controle social são percebidos como pouco intervenientes nas etapas de definição de agenda e elaboração, também na implementação este fato se torna perceptível. Tais questões, associadas à centralização de atividades e controle na COHAB, permitem enquadrar o PLHP no modelo *top down* de implementação.

Uma mudança que ocorreu no Programa Lares Habitação Popular ao longo dos

anos foi a inserção de um trabalho técnico social com as famílias beneficiadas após ocuparem as residências, que é chamada de Programa Pós Morar.

O gestor estadual (GE1) mencionou que tal programa foi criado em 2011, no entanto, desde 2006, no início do PLHP, haviam ações embrionárias neste sentido. O Programa Pós Morar é considerado fundamental para a convivência das famílias que passam a residir próximas umas das outras, formando uma nova comunidade.

Tal programa é realizado por meio de parceria entre a COHAB e as prefeituras, por meio da qual a equipe de assistência social do município passa a acompanhar as famílias do PLHP. No entanto, os representantes municipais e estaduais, apresentam uma situação contrária, na qual o Programa Pós Morar não foi implementado em seus respectivos municípios. Tal ocorrência pode se dar em função dos conjuntos habitacionais terem sido construídos antes de 2011, não sendo contemplados pela etapa embrionária do programa.

Em relação à atuação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) na implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), destaca-se que ambas possuem um papel de menor participação, menor intervenção no programa, atuando mais no monitoramento do programa quanto ao alcance das metas, o que será tratado no próximo tópico “monitoramento e avaliação”.

A SEDRU tem um papel na implementação relacionado à autorização do pagamento às empresas que executam as obras. Tal pagamento é realizado por meio da verificação que a COHAB faz, das medições nos empreendimentos, conforme as etapas das obras são concluídas e a SEDRU acompanha a evolução por meio dos relatórios enviados pela COHAB.

Ao se analisar a implementação de programas é importante detectar fatores que são positivos e a facilitam, bem como aqueles fatores que são vistos como entraves ou gargalos e dificultam o processo da implementação.

Ao questionar os entrevistados sobre os fatores que favorecem a implementação, o representante estadual (RE4) creditou à conjuntura econômica do país. Ao se estabelecer uma comparação entre a década de 1990 e 2000 e posteriormente os anos 2010, houve uma estabilização econômica no Brasil, a inflação foi controlada com o Plano Real a partir de 1994, o país alcançou uma série de anos de crescimento, ampliou sua arrecadação e ao longo dos anos pôde investir mais em políticas sociais, entre elas a de habitação de interesse social.

O gestor estadual (GE1) citou a parceria estabelecida entre o governo federal, governo estadual e os governos municipais para implementação deste programa, por meio da qual os três entes federados aplicam recursos e conseguem promover o acesso de famílias de baixa renda à habitação de interesse social.

Entre os fatores que são considerados como entraves ou gargalos, o gestor estadual (GE2) menciona a questão da regularização fundiária dos terrenos utilizados para implementação do programa, em que muitos municípios ao fazerem a doação do terreno precisam antes comprovar a regularização do mesmo e há dificuldades neste processo.

O gestor estadual (GE1) citou como gargalo a não entrega das casas, mesmo após concluídas, em função do não cumprimento da contrapartida municipal de provimento da infraestrutura adequada. Alguns dos casos que as prefeituras não realizaram a infraestrutura decorrem de questões políticas locais, como a alternância de prefeitos, especialmente no caso de sucessão do opositor, o qual não conclui as obras pelo fato de terem sido iniciadas no governo anterior.

Por outro lado, os representantes municipais acusam como elementos que dificultam a implementação o baixo orçamento municipal, principalmente entre os municípios de pequeno porte, que têm dificuldades de prover o empreendimento com infraestrutura adequada.

Entre os representantes estaduais, tem-se que o RE4 aponta como fator limitante do processo de implementação a falta de repasse de informações para os membros do CONEDRU, de modo que dificulta este acompanhamento.

Destaca-se que durante a etapa de implementação foram relatados problemas não previstos ou controlados na etapa anterior, de elaboração do programa. Dentre eles recorda-se os problemas evidenciados pelos entrevistados em relação à seleção das famílias e os casos de não permanência nos imóveis construídos. Um dos mecanismos previstos na elaboração do programa para certificar que a seleção das famílias ocorresse com lisura e assertividade foi o estabelecimento de critérios claros e objetivos, juntamente com a avaliação do conselho municipal de habitação, como meio de verificar se as famílias inscritas pela prefeitura são as que realmente se enquadram nos critérios e mais precisam da moradia. Além disto, os conselhos municipais, por definição, devem ser compostos por diversos segmentos da sociedade, conferindo controle social ao processo de seleção.

Entretanto, apesar destas iniciativas, verificou-se nesta seção que alguns

problemas permanecem. Há casos em que o programa foi implementado sem o município possuir este conselho municipal de habitação, e mesmo nos municípios onde possuía observou-se que possuem uma atuação marginal no processo, com poucas referências à atuação precisa dos conselheiros. Entende-se que a atuação nos conselhos municipais ainda é aquém do potencial deste instrumento de controle social, o que leva a crer na necessidade de oferecer aos atuais e futuros conselheiros oportunidades para se capacitarem, técnica e politicamente em relação a esta atuação.

Estas circunstâncias oferecem brechas para o predomínio de interesses políticos, no sentido de favorecimento a determinadas famílias em detrimento de outras que se encontram em situação mais precária. Falhas como estas no processo de seleção das famílias potencializam a ocorrência de outros problemas, como o abandono ou não ocupação das moradias construídas, o aluguel e a venda das mesmas.

Por outro lado, considera-se que o fato da COHAB ser o principal órgão operador do Programa Lares Habitação Popular oferece algumas vantagens e boas contribuições para a implementação. Neste aspecto, destaca-se sua capacidade de gerenciar empreendimentos habitacionais em municípios de todas as regiões do estado. Esta capilaridade é um fator a ser ressaltado. Por meio de seus escritórios regionais é possível designar com maior facilidade funcionários para o acompanhamento das obras.

Outro elemento de destaque nesta etapa de implementação foi a iniciativa da COHAB em incentivar que empresas de médio e pequeno porte, situadas nas diversas regiões do estado, participassem das licitações. Recorda-se que com esta atuação houve maior comprometimento com a conclusão dos empreendimentos, sendo também um fator de desenvolvimento econômico local, ao fortalecer pequenas empresas, com atuação regional.

O estabelecimento da parceria entre o governo estadual e os programas federais de habitação, com a complementação de recursos, possibilita que sejam feitas moradias com melhor qualidade, além de ter a oportunidade de atender a um maior número de famílias do que seria possível com a atuação de somente um destes entes federados. De toda forma, há espaço para estudos que visem comparar a qualidade das construções dos empreendimentos do PLHP em parceria com o PMCMV em Minas Gerais, com o que é executado por meio do PMCMV em outros estados, o que pode comprovar ou refutar o ganho de qualidade citado pelos entrevistados.

Algo que merece maior atenção refere-se à atuação do CONEDRU, conselho estadual que tem por função acompanhar e avaliar a implementação do PLHP.

Entretanto, como foi observado, não há uma participação efetiva, seja pelo não repasse de informações sobre o programa para os conselheiros, seja por dificuldades de se estabelecer uma maior cobrança sobre o recebimento destas informações. Contudo, esta atuação está relacionada com a etapa subsequente do ciclo político do Programa Lares Habitação Popular, o monitoramento e avaliação.

5.5. Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e a avaliação são considerados processos da última etapa do modelo analítico do ciclo político, por meio da qual é possível identificar possíveis gargalos, propondo soluções e servindo de base para o processo de tomada de decisão sobre determinado programa, seja por sua manutenção, reformulação ou exclusão.

Esta seção dos resultados trata da identificação de utilização ou ausência de processos de monitoramento e avaliação no Programa Lares Habitação Popular, a partir da percepção dos sujeitos entrevistados. Primeiramente são abordados aspectos do processo de monitoramento do PLHP.

Ao tratar do monitoramento do PLHP foi possível identificar, pela perspectiva dos gestores estaduais, que há quatro níveis nos quais este processo ocorre. A delimitação entre os níveis está relacionada com a especificidade das questões tratadas e a complexidade envolvida na sua resolução.

O primeiro nível diz respeito ao monitoramento diário, o qual caracteriza-se pela atuação dos gerentes de obra da COHAB nos empreendimentos habitacionais em construção nos municípios. O segundo nível, chamado de operacional, corresponde ao monitoramento da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI), que acompanha os projetos estruturadores do governo do Estado de Minas Gerais, juntamente com a COHAB. No caso do PLHP, a AGEI que faz o monitoramento localiza-se na SEDRU. O terceiro nível de monitoramento, caracterizado como tático, ocorre com a incorporação da participação da SEDRU e da SEPLAG. E o quarto nível de monitoramento é o estratégico, do qual participam, além das secretarias já mencionadas, o gabinete do governador e outros órgãos do Estado. Na Figura 5 ilustra-se o esquema dos níveis de monitoramento.

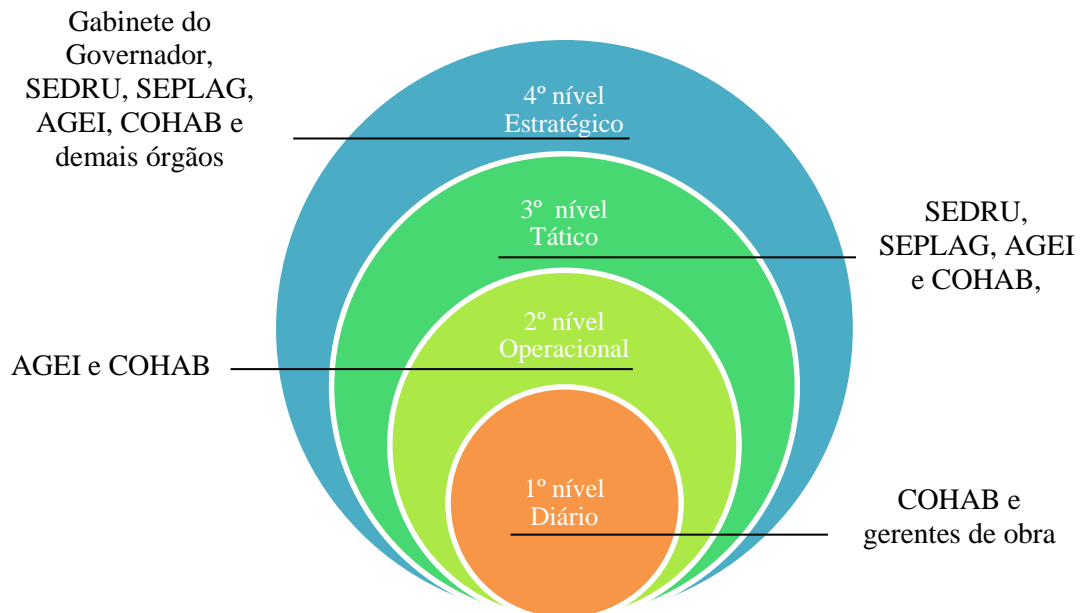


Figura 5. Níveis de Monitoramento.

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito do nível de monitoramento diário, os representantes municipais entrevistados indicam que há o monitoramento das obras realizado por um gerente municipal e um engenheiro da COHAB que atua nos municípios de determinada região, responsáveis por acompanhar a execução.

Este acompanhamento visa verificar se a evolução da obra ao longo dos meses ocorre conforme o previsto, tal verificação se dá pela observação *in loco*. Para a COHAB a vistoria feita pelo engenheiro é fundamental, pois subsidia a elaboração do relatório técnico que aufer a medição da obra, utilizada para calcular o valor do pagamento à empresa construtora. Conforme o gestor estadual (GE1), os gerentes municipais juntamente com os prefeitos podem fazer denúncias acerca de problemas na execução das obras para que a COHAB realize a verificação das mesmas em busca de soluções.

A COHAB possui um Diretor de Desenvolvimento de Construção, o qual é responsável pelos contratos de execução dos empreendimentos habitacionais nos municípios. Todas as vistorias realizadas pelos engenheiros da COHAB resultam na produção de relatórios que são enviados ao referido diretor, conforme apresentado no tópico da implementação, inclusive com fotografias das casas, de cada quadra do empreendimento. Desta forma, este diretor realiza o acompanhamento diário do Programa Lares Habitação Popular.

Por meio deste primeiro nível de monitoramento são identificados e corrigidos problemas como a utilização de materiais de construção não certificados, algum

problema estrutural no telhado, uma falha de revestimento de parede, algum problema no canteiro de obra, atraso nas obras. Caso haja irregularidades identificadas nas vistorias, o pagamento das medições às empresas não é realizado até a completa correção. Além disso, por meio deste acompanhamento contínuo, conforme o gestor estadual (GE1) comenta, o contrato de construção com as empresas está na sua 15ª versão. Em função de problemas identificados anteriormente são refeitas ou acrescentadas especificações mais precisas nos termos do contrato, o que garante uma crescente evolução na qualidade das habitações construídas.

No entanto, alguns representantes municipais acusam que este acompanhamento por um engenheiro da COHAB ocorre somente durante o período de execução das obras; após a inauguração do empreendimento habitacional a COHAB não mais se faz presente nos municípios. No período pós-ocupação das moradias são identificados alguns problemas por meio da reclamação dos moradores, conforme mencionado pelos representantes municipais: vazamentos em caixas d'água, entupimento de caixas de gordura, telhas que saíram do lugar por causa de ventos ou chuvas e inclusive casos de rachadura nas paredes.

Ressalta-se que os moradores pagam na prestação mensal um valor relativo ao seguro do imóvel, além disso, a empresa construtora deve dar assistência aos imóveis que apresentarem defeitos, pois é de responsabilidade do construtor efetuar os reparos.

Na perspectiva de alguns representantes municipais as reclamações sobre os problemas identificados nas casas persistem pelo fato da COHAB, após ser comunicada, não dar nenhum retorno, não proceder com a verificação dos casos e não providenciar os reparos junto à empresa que executou as obras. Diante da não ação da COHAB, alguns dos problemas citados foram resolvidos pelos próprios moradores ou com alguma ajuda das prefeituras.

O segundo nível de monitoramento, considerado como nível operacional, envolve a COHAB e a AGEI. Primeiramente, os dados da evolução na execução dos empreendimentos habitacionais do PLHP são inseridos em um sistema informatizado pela COHAB, mais precisamente por quem é o gestor responsável pelo projeto estruturador. Neste caso, conforme identificado pelas entrevistas é o presidente da COHAB, o qual também pode delegar as funções de inserção dos dados no sistema a seus diretores, como o Diretor de Desenvolvimento e Construção.

A AGEI tem acesso a este sistema, mas somente para consulta e decisão de aprovação ou não sobre as alterações feitas pela COHAB, portanto, não realiza a

inserção de dados. Por meio deste sistema é possível acompanhar a execução dos empreendimentos do PLHP. Esta informação é visualizada como taxa de execução do projeto habitacional para cada município e permite comparar com a meta estipulada para o período. Por este sistema identificam-se quantas casas foram construídas, as datas de entrega dos empreendimentos, o acompanhamento das metas físicas.

No início de cada mês ocorre uma reunião entre a AGEI e a COHAB, chamada “pré-status”, por meio da qual são revisadas as taxas de execução dos empreendimentos ressaltando as principais dificuldades encontradas na execução, os motivos de atrasos nas obras, entre outros. Os problemas de mais fácil resolução são tratados nesta reunião e são tomadas as providências para sua solução.

O nível tático de monitoramento envolve também os gestores estaduais de duas secretarias, a SEDRU e a SEPLAG. A reunião entre ambas as secretarias, a AGEI e a COHAB ocorre mensalmente, mais para o fim do mês, em uma reunião chamada “status”. Nesta reunião são apresentados e debatidos os problemas que carecem de uma intervenção maior, com auxílio da SEDRU e da SEPLAG, como necessidade de captação de mais cotas para construção e a compatibilidade com o orçamento do Estado.

Por meio destas reuniões e dos níveis de monitoramento é feita uma filtragem dos problemas em função de suas complexidades. No quarto nível do monitoramento, é apresentada aos Secretários de Estado de Planejamento e Gestão, e de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, bem como ao gabinete do Governador do Estado, a evolução do Programa Lares Habitação Popular, como os demais projetos estruturadores.

Nesta reunião busca-se articulação para resolução dos problemas mais complexos, principalmente aqueles relacionados a outros órgãos governamentais. No caso das entrevistas foi possível identificar os problemas na entrega de conjuntos habitacionais em função da não realização da contrapartida municipal no empreendimento. Em alguns casos foram feitos contatos com a CEMIG, a COPASA, a COPANOR para solicitar apoio e prioridade na execução do sistema de energia elétrica e abastecimento de água, sem os quais o conjunto não pode ser entregue. Em outros casos, o problema encontrava-se nas prefeituras, cujo prefeito sucessor ao que estabeleceu a contratação do PLHP não priorizava a conclusão da infraestrutura básica. E nesta reunião busca-se definir ações para solucionar tais impasses.

Em relação a este sistema de monitoramento há algumas considerações a serem feitas. O monitoramento que é feito pela COHAB, ao restringir-se ao período de

execução das obras é insuficiente para a garantia de bons resultados do programa. Muitos problemas são identificados após a entrega das casas, quando as famílias habitam suas novas moradias e fazem uso dos equipamentos instalados.

Ao identificar que o foco do monitoramento pela AGEI e pelas secretarias estaduais (SEDRU e SEPLAG), recai sobre o cumprimento das metas físicas e financeiras, os problemas pós-ocupação não são percebidos, portanto, não são solucionados. A noção de que a responsabilidade pelo programa não acaba com a conclusão das obras precisa ser reconhecida pelos órgãos do Estado, para cobrarem a resolução dos problemas junto às empresas construtoras e a COHAB, que é o órgão gestor do PLHP.

O CONEDRU, conforme seus representantes apontam, não recebem nenhuma informação sobre o monitoramento, aliás, em todas as etapas do ciclo político reforçam a ideia de que o Conselho não é de fato reconhecido pelo Estado. Mas o CONEDRU como Conselho, deveria realizar este acompanhamento, deveria estabelecer um canal direto com os conselhos municipais e as prefeituras para se aproximar da realidade da execução do programa nos municípios e constituir-se em um espaço de voz ativa na representação a nível estadual e de cobrança para que os problemas identificados nos empreendimentos sejam resolvidos.

O papel da representação no CONEDRU dever ser mais ativo, se seus membros reconhecem que hoje são poucos os municípios de Minas Gerais que possuem um conselho municipal de habitação, mas acreditam que deve haver maior participação social nas políticas públicas, a aproximação com os representantes municipais deve ser um objetivo. Para a eleição dos representantes da sociedade civil no CONEDRU, a qual ocorre na etapa estadual da Conferência das Cidades, pessoas de diversos municípios, das diversas regiões do Estado se candidatam. Tais representantes, após eleitos poderiam estabelecer uma divisão territorial por regiões e constituírem um canal de comunicação mais próximo dos municípios, inclusive para fazer um acompanhamento dos empreendimentos habitacionais.

Percebe-se que existe um sistema de monitoramento e avaliação da execução dos empreendimentos habitacionais do PLHP. As secretarias que atuam na implementação têm acesso a consultas neste sistema e acompanham o nível de execução. Além disso, foi criada uma Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação, a qual monitora cada projeto estruturador do Estado. Conforme mencionado pelo representante estadual (RE4) o sistema gerencial do governo estadual para o PLHP é muito bom.

“Eles têm bancos de dados ótimos, eles são muito gerenciais, eu estou te falando, eles não são, é, críticos, essa crítica que eu faço, assim, eles acham a casinha esse ‘negocinho’ aí mesmo, uma casinha, com duas janelas assim na frente, pronto e acabou, não precisa nem muro, infraestrutura, se fizer a casinha tá bom, a rua pode ser de terra, a casa não precisa ser cercada, isso quem vai resolver é o mutuário” (RE4)

Contudo, ainda é preciso avançar em termos críticos, em termos de avaliação, para extrapolar o momento da execução do programa e tentar identificar seus resultados e impactos para as famílias beneficiadas. Neste aspecto, alguns gestores estaduais reconhecem que o programa ainda não possui um sistema de avaliação.

As principais iniciativas para tornar presente a avaliação estão baseadas em alguns indicadores, como o alcance das metas físicas e financeiras, o número de habitações construídas e entregues, a proporção de municípios abaixo de 50 mil habitantes atendidos pelo PLHP e uma pesquisa de satisfação com as famílias beneficiadas, que segundo o gestor estadual (GE1) teve início em 2012.

Os indicadores citados são utilizados para a prestação de contas sobre o programa e contribuem para a elaboração do subsequente PPAG do governo estadual. A pesquisa de satisfação é realizada com as famílias beneficiadas depois de aproximadamente seis meses da inauguração dos conjuntos habitacionais e abordam questões como o grau de satisfação com o valor da prestação e o tamanho da casa.

De todo modo, percebe-se que tais resultados circulam entre as secretarias e órgãos do governo, mas não estão disponíveis ou são apresentados ao público em geral, aos cidadãos, nem mesmo aos representantes do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Ao ser questionado sobre o acesso do CONEDRU a estas informações o gestor estadual (GE4) respondeu:

“Boa pergunta, e o CONEDRU? (...) Eu sei que existe o CONEDRU, eu sei que ele tem algumas atribuições com relação a isso, mas sinceramente não consigo enxergar a participação dele na política de habitação, inclusive essa é uma questão importante de ser colocada.” (GE4)

Este trecho ilustra, mais uma vez, a distância que existe entre o governo do Estado de Minas Gerais e o CONEDRU. Uma iniciativa do governo estadual que este mesmo gestor estadual mencionou é a chamada governança em rede, por meio da qual são feitas reuniões com a população para demonstrar os resultados do governo. Tais reuniões, do tipo de audiências públicas, são realizadas nas diversas regiões do estado. Ainda assim, o gestor comenta que somente em duas regiões do estado estas reuniões

são mais consolidadas e há a participação da sociedade civil, além dos prefeitos municipais.

Ao se pautar a avaliação somente sobre os indicadores mencionados, uma questão problemática que foi apontada na seção sobre a implementação fica encoberta, sem ser discutida, sem apresentar propostas para sua solução. Trata-se dos problemas da venda, abandono e aluguel das casas do PLHP, por famílias que foram contempladas, mas decidem não residir nas mesmas. Os representantes municipais apontam estes problemas, os reconhecem, mas não desenvolveram soluções para o mesmo, visto também que envolve diretamente a COHAB.

Tais problemas não parecem ser insolúveis. Para sua solução é preciso interferir em aspectos normativos do programa, de modo a regulamentar a transferência de imóveis do programa. Além disso, é preciso uma aproximação da COHAB com as prefeituras. Uma vez identificadas irregularidades, por membros da prefeitura, dos conselheiros municipais e de denúncias da população, a COHAB deveria ser acionada e verificar a situação *in loco*.

Caso seja identificado que a pessoa beneficiada pelo programa não tem interesse em residir no imóvel, deveria assinar algum documento informando a desistência e outra pessoa seria beneficiada, conforme a ordem prioritária da lista de excedentes. Ressalta-se que para a efetivação de uma proposta sobre esta matéria deve-se atentar para aspectos legais. Com o amparo jurídico adequado, podem ser elaboradas ou revistas as atuais cláusulas contratuais para lidar com estes problemas, de modo a indicar as possíveis formas de o Estado reaver o imóvel e repassar a outra família que dele necessite.

Em relação ao alcance dos objetivos propostos pelo PLHP, quatro representantes municipais e dois gestores estaduais apontam que o programa atende aos objetivos propostos, principalmente em relação à redução do déficit habitacional e pelo fato de ser direcionado a famílias de baixa renda, até três salários mínimos. Entretanto, uma crítica que foi ressaltada pelo representante municipal (RM7) reside nos problemas da não permanência das famílias selecionadas nas casas dos conjuntos habitacionais, seja em função da venda, aluguel ou abandono das mesmas.

Ao serem questionados sobre o que poderia ser feito para melhoria do PLHP os entrevistados indicam a necessidade da COHAB permanecer próxima aos municípios no período pós-ocupação, para que os mutuários sejam atendidos em suas reclamações quanto a problemas nas casas construídas, além do desenvolvimento do trabalho técnico

social com as famílias beneficiadas.

Quanto a este aspecto, um representante municipal (RM3) sugeriu que tais famílias fossem selecionadas com maior antecedência, de modo que seus membros pudessem participar de algumas atividades ainda no período de construção das moradias. Assim, poderiam conhecer umas às outras, trabalhar um pouco na construção do empreendimento, criando um sentimento de pertença e de valorização.

Outro representante municipal (RM5) mencionou a necessidade de capacitação para os agentes das prefeituras que de alguma forma vão interagir com alguma etapa do programa, seja no cadastramento e seleção das famílias, seja na fiscalização das obras ou no trabalho técnico social. Tal preparação pode garantir uma melhor qualidade para o PLHP.

Em relação ao monitoramento e avaliação do programa, o representante estadual (RE1) citou como melhoria para o programa a ampliação do controle social no PLHP por meio do CONEDRU, de uma forma a possibilitar o monitoramento e avaliação do programa, por meio de um sistema de informações que os representantes do CONEDRU tivessem acesso. Já o gestor estadual (GE5) mencionou a necessidade de melhorar o diagnóstico das necessidades habitacionais nos municípios para que o PLHP seja melhor direcionado, aliado à melhoria do sistema de avaliação.

Para o gestor estadual (GE1) o orçamento para execução do programa é um ponto a ser melhorado, visto que existe muita demanda dos municípios, mas que o PLHP não consegue atender em função de restrições do orçamento estadual.

O monitoramento auxilia na formação de banco de dados, permite a identificação imediata de problemas e até a adoção de medidas para a solução de questões mais simples e emergenciais.

A avaliação pode ter caráter somativo ou formativo. No caso em estudo, a avaliação formativa do PLHP permitiria, a partir dos dados e problemas identificados no monitoramento, a revisão de objetivos, regras, normas, contratos, permitindo a melhoria do PLHP, a atuação mais eficiente dos parceiros envolvidos, o maior controle social pela participação efetiva dos conselhos, movimentos sociais e outros.

A identificação de problemas, sua análise e a busca de soluções, por meio da avaliação, conjugariam os esforços na condução do PLHP para que os impactos do programa sejam retratados pela melhoria das condições de vida da população-alvo desse programa, podendo refletir na melhoria do nível de bem estar das populações dos municípios contemplados pelo programa.

5.6. Resultados do Programa Lares Habitação Popular

Esta seção visa apresentar os resultados do PLHP de 2005 até o ano de 2013, informando o montante total de recursos investidos, o número de empreendimentos e casas construídas, os municípios participantes, bem como a proporção de recursos investidos por cada ente federativo.

As informações descritas a seguir foram cedidas pela COHAB, sendo, portanto, consideradas oficiais, tendo como referência a data 12 de fevereiro de 2014. Desde 2005 até 2013 foram realizados 730 empreendimentos habitacionais pelo Programa Lares Habitação Popular (PLHP) em 475 municípios diferentes, totalizando 38.999 moradias construídas. O montante total de recursos investidos corresponde a R\$ 1,142 bilhões (Tabela 4). Ressalta-se que são considerados os empreendimentos habitacionais contratados, mesmo que ainda não finalizados em função do período necessário para construção e entrega.

Tabela 4. Evolução do Programa Lares Habitação Popular de 2005 a 2013

Ano	Empreendimentos Habitacionais	Casas Contratadas	Investimento			
			Total (R\$)	Estadual (%)	Federal (%)	Municipal (%)
2005	89	9.612	181.468.184	62,4	24,5	13,2
2006	49	2.951	61.564.263	74,1	6,6	19,3
2007	38	3.631	85.709.066	85,9	0,3	13,7
2008	90	5.703	146.878.649	88,5	0,5	11,0
2009	41	1.623	48.138.059	91,2	0,0	8,8
2010	149	5.683	176.827.803	63,9	26,2	9,9
2011	82	2.756	92.368.830	50,9	40,1	9,0
2012	166	6.031	296.508.884	40,4	52,2	7,3
2013	26	1.009	52.770.462	43,1	50,0	6,9
Total	730	38.999	1.142.234.198	-	-	-

Fonte: Resultados da Pesquisa

Percebe-se que ao longo dos anos o PLHP não manteve um padrão em relação à ao número de casas construídas. Ao contrário, houve uma considerável variação na quantidade de casas contratadas a cada ano. O ano de 2005, o início do programa, foi o que apresentou maior magnitude, com a construção, ou melhor, com a contratação de 9.612 casas. Em relação à quantidade de casas contratadas destacam-se os anos de 2008, 2010 e 2012, para os quais foram superiores a 5.600 moradias. Os anos de 2009 e 2013 apresentaram as menores quantidades de casas contratadas, inferiores a 1.700 moradias.

Em média, para o período 2005 a 2013 foram contratadas 4.333 casas por ano. Nota-se que é um valor inferior à meta estabelecida para o Programa Lares Habitação Popular, conforme mencionaram os gestores estaduais entrevistados, de 5.500 casas por ano.

Outra observação que se pode fazer, conforme os dados apresentados na Tabela 4, diz respeito à proporção dos investimentos dos três entes federativos. Entre 2005 e 2011 a proporção de investimento do governo estadual é superior aos demais entes federados. O governo federal inicia em 2005 sua participação com 24,5% dos investimentos, porém nos anos seguintes este comprometimento se esvai, chegando em 2009 sem nenhuma participação. A partir de 2010 percebe-se a retomada de investimentos do governo federal, ano subsequente à criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2012 e 2013 o governo federal passa a ser o maior financiador do programa, com a participação igual ou superior a 50%. Já os municípios, nos quatro primeiros anos do programa se comprometem entre 10% a 20% dos investimentos. A partir de 2009 sua participação se torna inferior a 10%, alcançando em 2013 a sua menor proporção (6,9%).

Já em relação ao montante de recursos aplicados há que se fazer algumas ponderações. A simples comparação ao longo dos anos não permite realizar uma boa análise, basicamente por dois motivos. Primeiramente há que considerar a inflação ao longo dos anos e realizar um cálculo de deflação para compará-los. Em segundo lugar, o PLHP alterou ao longo dos anos o projeto das habitações construídas, seja em função do tamanho da área construída, o acréscimo de alguns materiais como o forro, pisos e azulejos ou a melhoria da qualidade dos materiais de construção.

Para possibilitar uma comparação dos investimentos pelo PLHP ao longo dos anos, os valores dos investimentos totais foram deflacionados para o ano base 2005, conforme o Índice Nacional de Custos da Construção (INCC), por se adequar à atividade fim do programa (Figura 6).

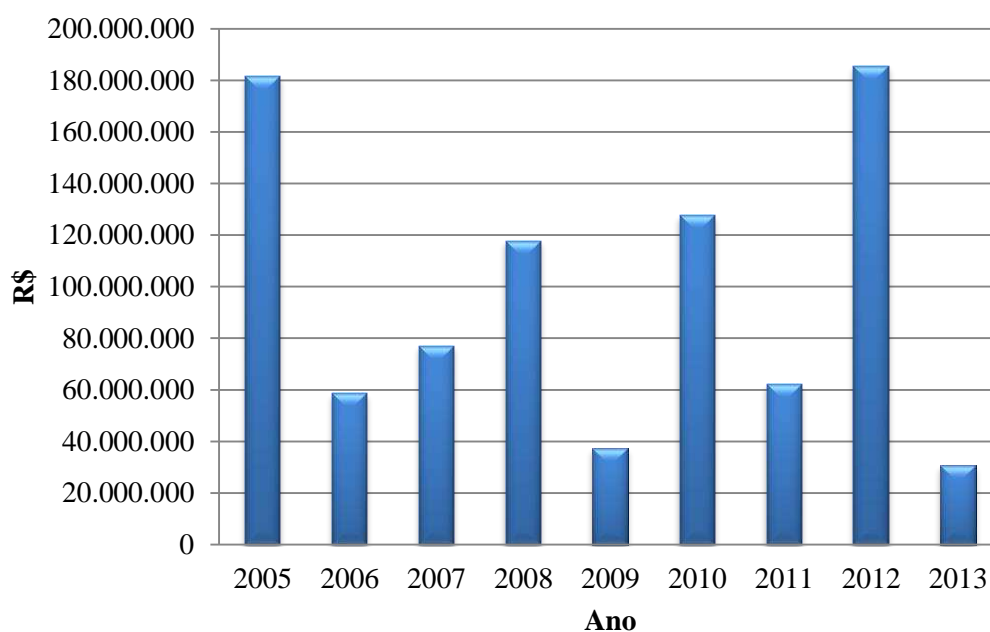


Figura 6. Investimentos do PLHP, deflacionados pelo INCC para o ano base 2005
 Fonte: Resultados da Pesquisa

Após realizar a deflação para o ano base 2005, observa-se que o ano de maior investimento no PLHP ocorreu em 2012, ultrapassando R\$ 185 milhões, sendo que no seu ano de início, 2005, foi realizado o segundo maior investimento (R\$ 181 milhões). Percebe-se que nos anos subsequentes aos de maior investimento há uma redução dos recursos aplicados. Destacam-se os anos de 2013 e 2009 como os menores investimentos realizados, ambos abaixo dos R\$ 40 milhões.

Relacionada às melhorias no projeto habitacional do PLHP, as quais ampliam a qualidade da moradia, encontram-se os valores médios das moradias construídas a cada ano. Conforme demonstrado na Tabela 5, no primeiro ano do programa o valor médio de investimento por casa construída correspondia a R\$ 18.879, já no ano de 2013 este valor ultrapassou o patamar dos R\$ 52 mil, o que indica um crescimento de 177%.

Tabela 5. Investimento médio do PLHP por casa construída

Ano	Investimento Médio por Casa Construída			
	Investimento Realizado (R\$)	Crescimento Acumulado (%)	Valores Deflacionados (R\$)	Crescimento Acumulado (%)
2005	18.879	-	18.879	-
2006	20.862	10,5	19.860	5,2
2007	23.605	25,0	21.193	12,3
2008	25.755	36,4	20.651	9,4
2009	29.660	57,1	23.044	22,1
2010	31.115	64,8	22.474	19,0
2011	33.516	77,5	22.501	19,2
2012	49.164	160,4	30.772	63,0
2013	52.300	177,0	30.290	60,4

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Ao considerar os valores deflacionados, no ano de 2013 o investimento médio por casa construída foi de R\$ 30.290, o correspondente a um crescimento de 60,4% em relação ao ano de 2005. Este aumento no valor do investimento médio por casa construída é resultado de melhorias nos projetos habitacionais do PLHP ao longo dos anos, bem como as adequações às exigências do padrão habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida.

Outra análise interessante trata-se da distribuição deste programa pelos municípios pertencentes às regiões do estado. Como o governo do Estado de Minas Gerais adota dez regiões de planejamento, a saber: Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste, Jequitinhonha e Mucuri, Noroeste, Norte, Rio Doce, Sul, Triângulo e Zona da Mata, optou-se por utilizá-las no tratamento dos dados (Tabela 6).

Tabela 6. Quantidade de Municípios e População por Região de Planejamento

Região de Planejamento	Municípios	População			
		2000	Proporção	2010	Proporção
Alto Paranaíba	31	590.697	3,3%	655.353	3,3%
Central	157	6.275.704	35,1%	6.967.201	35,6%
Centro-Oeste	56	987.833	5,5%	1.120.202	5,7%
Jequit. Mucuri	66	980.683	5,5%	1.002.119	5,1%
Noroeste	18	323.061	1,8%	352.192	1,8%
Norte	90	1.506.757	8,4%	1.624.639	8,3%
Rio Doce	102	1.531.757	8,6%	1.620.993	8,3%
Sul	155	2.386.301	13,3%	2.588.280	13,2%
Triângulo	35	1.280.540	7,2%	1.489.129	7,6%
Zona da Mata	143	2.028.497	11,3%	2.177.222	11,1%
Minas Gerais	853	17.891.830	100%	19.597.330	100%

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Na Tabela 6 apresenta-se o número de municípios pertencentes a cada região de planejamento, bem como sua respectiva população em 2000 e 2010. Deste modo, percebe-se que as regiões mais populosas são as regiões Central, Sul e Zona da Mata. A região Central representa 35,6% do total da população em Minas Gerais. As regiões Sul e Zona da Mata possuem, respectivamente, 2,5 milhões e 2,1 milhões de habitantes. Todas as demais regiões possuem população inferior a 2 milhões de habitantes que, em termos proporcionais, indica população inferior a 10% do total do estado.

Na Figura 7 ilustram-se os municípios mineiros contemplados com o Programa Lares Habitação Popular distribuídos conforme a região de planejamento a qual pertencem. Por meio da circunferência azul destacam-se os municípios que foram contemplados com o PLHP, além disto, quanto maior a circunferência maior é o número de casas construídas pelo programa no município.

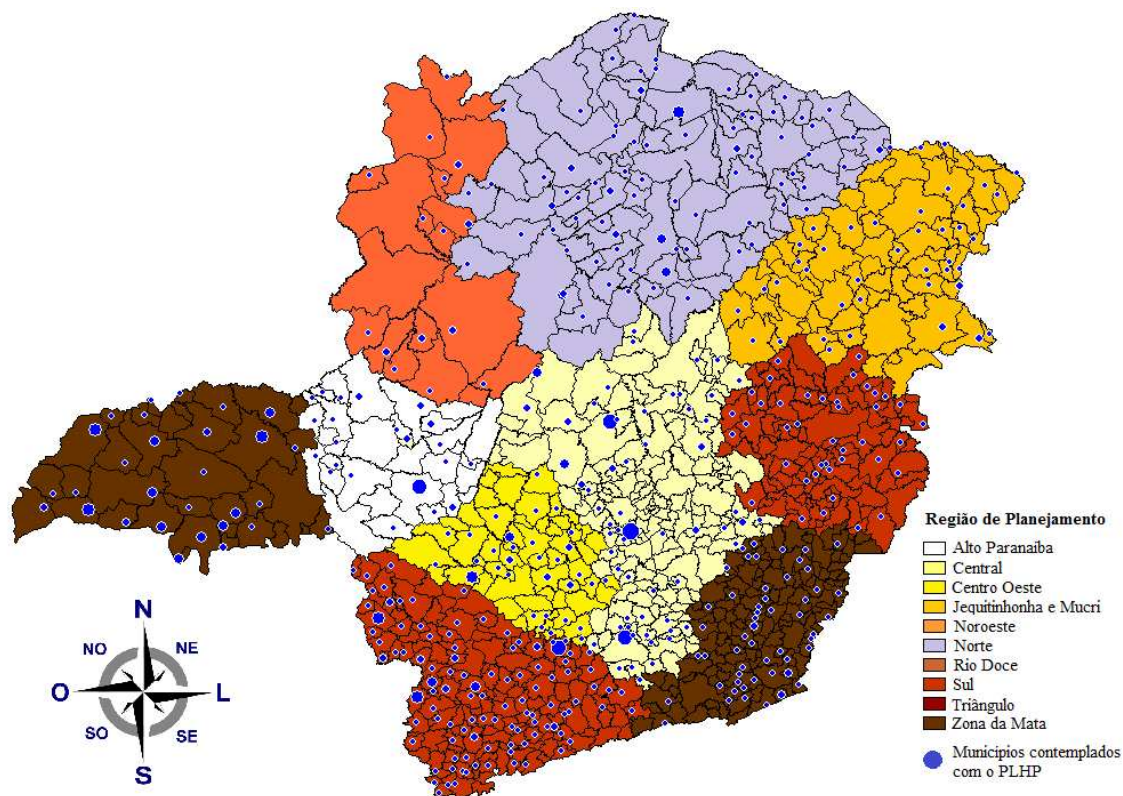


Figura 7. Municípios contemplados com o PLHP por região de planejamento

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A região de planejamento que mais recebeu casas pelo PLHP é a região Sul do estado, com 8.219 moradias. As regiões Norte, Central e Triângulo completam a lista das que mais receberam empreendimentos, variando entre 6.330 e 4.978. Nestas quatro regiões foram construídas o correspondente a 65,14% do total de moradias. Por outro

lado, o Noroeste, Rio Doce, Alto Paranaíba e Zona da Mata correspondem às regiões onde foram construídas menos casas; juntas representam 20,43% das casas construídas pelo PLHP (Tabela 7).

No entanto, conforme demonstrado na Tabela 7, identifica-se uma diferenciação ao longo dos anos na distribuição das moradias entre as regiões. Nota-se que as regiões Sul e Triângulo figuram entre as mais beneficiadas desde 2005 até 2010. As regiões Norte de Minas e Central se destacam pela quantidade de casas construídas em diferentes anos. Por outro lado, as regiões Jequitinhonha e Mucuri, Rio Doce e Zona da Mata se apresentam entre as maiores receptoras a partir de 2011, 2012 e 2013, respectivamente. Vale recordar que a iniciativa para implementação do programa deve partir do interesse dos municípios, os quais devem procurar a COHAB e estabelecer um convênio para execução dos empreendimentos habitacionais.

Tabela 7. Casas construídas por Região de Planejamento

Região de Planejamento	Casas Construídas									Total	%
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Alto Paranaíba	746	134	357	167	90	340	240	100	0	2.174	5,57
Central	2.249	607	351	1.052	94	561	317	571	75	5.877	15,07
Centro-Oeste	1.072	110	265	698	151	345	179	0	0	2.820	7,23
Jequit. Mucuri	237	85	128	190	18	604	390	881	273	2.806	7,20
Noroeste	300	152	165	129	32	170	180	232	75	1.435	3,68
Norte	1.348	50	301	551	318	1.125	560	1.987	90	6.330	16,23
Rio Doce	110	85	0	59	90	218	210	841	176	1.789	4,59
Sul	1.798	976	1.338	1.354	503	1.175	420	575	80	8.219	21,07
Triângulo	1.296	541	631	1.003	234	903	170	200	0	4.978	12,76
Zona da Mata	456	211	95	500	93	242	90	644	240	2.571	6,59

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Em relação à alteração ao longo do tempo no perfil das regiões mais atendidas pode estar relacionada com as mudanças na base de financiamento do PLHP, visto que a partir de 2010 o programa conta com crescente investimento proporcional do governo federal. O PLHP, ao captar recursos do Programa Minha Casa Minha Vida para sua execução, por meio das cotas, pode ter um direcionamento para aplicação em determinados municípios, considerados prioritários, diferenciando dos que inicialmente o PLHP mais atuava.

As regiões Sul e Triângulo reconhecidamente possuem melhores condições socioeconômicas que as regiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri e Zona da Mata, mas em termos habitacionais é importante realizar uma comparação tendo em vista a

distribuição do déficit habitacional entre as regiões.

Primeiramente, vale dedicar algumas análises em relação à distribuição do déficit habitacional entre os municípios de Minas Gerais também em função do seu tamanho populacional. Para tanto foram utilizadas seis categorias: menores de 20 mil habitantes; entre 20 mil e 50 mil; entre 50 mil e 100 mil; entre 100 mil e 250 mil; entre 250 mil e 500 mil; e acima de 500 mil habitantes.

Na Tabela 8 apresenta-se a quantidade de municípios pertencente a cada região de planejamento e em cada categoria de tamanho populacional. Para a definição dos grupos de municípios utilizou-se os dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE. Percebe-se que há no estado a concentração de municípios menores, classificando-os em termos de tamanho da população, principalmente os inferiores a 20 mil habitantes e os que se encontram entre 20 mil e 50 mil pessoas.

Em Minas Gerais identificam-se 675 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, o correspondente a 79% dos municípios no estado. Nesta categoria de municípios residem 26% da população do estado, ultrapassando 5,1 milhões de habitantes.

Na outra extremidade, encontram-se 4 municípios com população superior a 500 mil habitantes, os quais, juntos, agregam mais de 4 milhões de pessoas, representando 21% da população estadual, de modo a firmar-se como a segunda categoria de municípios mais populosa.

Tabela 8. Quantidade de Municípios e População por Região de Planejamento e Tamanho Populacional

Região de Planejamento	Inferior a 20 mil		Entre 20 mil e 50 mil		Entre 50 mil e 100 mil		Entre 100 mil e 250 mil		Entre 250 mil e 500 mil		Acima de 500 mil	
	N.	Pop. (mil)	N.	Pop. (mil)	N.	Pop. (mil)	N.	Pop. (mil)	N.	Pop. (mil)	N.	Pop. (mil)
Alto Paranaíba	22	159	6	182	2	176	1	139	0	0	0	0
Central	113	789	22	672	10	694	8	1.159	2	674	2	2.979
Centro-Oeste	40	296	11	336	4	276	1	213	0	0	0	0
Jequit. Mucuri	52	491	13	377	0	0	1	135	0	0	0	0
Noroeste	14	122	2	68	2	162	0	0	0	0	0	0
Norte	70	561	15	463	4	239	0	0	1	362	0	0
Rio Doce	88	618	9	230	2	166	2	343	1	264	0	0
Sul	123	1.005	22	622	6	448	4	512	0	0	0	0
Triângulo	26	221	4	107	2	151	1	110	1	296	1	604
Zona da Mata	127	885	8	244	5	330	2	202	0	0	1	516
Minas Gerais	675	5.145	112	3.301	37	2.643	20	2.814	5	1.596	4	4.099
	79%	26%	13%	17%	4%	13%	2%	14%	1%	8%	0,5%	21%

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A terceira categoria de municípios mais populosa é a de municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes. Nesta, encontram-se 112 municípios, os quais possuem uma população equivalente a 3,3 milhões de pessoas, o que corresponde a 17% da população estadual.

Outra observação que se pode fazer diz respeito à concentração da população em algumas categorias de municípios em relação à cada região de planejamento. Por exemplo, a região do Alto Paranaíba, ao somar os 8 municípios entre 20 mil habitantes e 100 mil habitantes, percebe-se a concentração de 55% da população da região.

Na região Central, somente nos 2 maiores municípios identifica-se 43% da população. No Jequitinhonha e Mucuri, Norte, Sul e Centro-Oeste a situação é o contrário, ao somar a população dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes encontra-se respectivamente 87%, 63%, 63% e 56% da população. O Noroeste por sua vez, possui 2 municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes que corresponde a 46% da população. No Rio Doce e a Zona da Mata encontra-se a seguinte situação, em cada uma existem 3 municípios com população superior a 100 mil habitantes que representam, respectivamente, 37% e 33% da população total, enquanto os municípios com inferiores a 20 mil habitantes agregam 38% e 41% respectivamente. E no Triângulo, em 3 municípios com população superior a 100 mil habitantes reside o correspondente a 68% da população.

Esta diversidade entre as regiões do estado, em termos da distribuição de municípios e população em função do tamanho populacional irá auxiliar na compreensão dos resultados do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) ao se comparar com a distribuição do déficit habitacional no estado.

Na Tabela 9 apresentam-se os valores do déficit habitacional dos anos 2000 e 2010 para cada região de planejamento do estado e por grupos de municípios em função do tamanho populacional.

Em termos do déficit habitacional em Minas Gerais identifica-se que houve um aumento no período entre os anos 2000 e 2010. No ano 2000 o déficit habitacional era de 443.289 novas moradias, em 2010 este montante subiu para 557.373 moradias, ou seja, aumento de 25,7%. Entre as regiões de planejamento, percebe-se que a Central, Zona da Mata e Norte apresentam para o ano 2000 os maiores valores, juntas somam a necessidade de construção de 253.932 novas moradias, o correspondente a 57,3%. Já para o ano 2010, identificam-se as regiões Central, Sul e Zona da Mata como as maiores

demandantes, alcançando o patamar de 334.600 moradias, representando 58,3% do déficit habitacional estadual.

Apesar do aumento do déficit habitacional em Minas Gerais, percebe-se que este não ocorreu em todas as regiões do estado e nem mesmo em todas as categorias de municípios por tamanho populacional. De toda forma, há que se ressaltar que em alguns municípios, principalmente os de menor tamanho populacional, houve redução da população, o que também influencia a redução do déficit habitacional.

Destacam-se os municípios inferiores a 20 mil habitantes, para os quais houve uma redução do déficit habitacional 2010 em relação ao ano 2000, em 19.582 moradias. A diminuição do déficit habitacional nas regiões Rio Doce (6.894), Jequitinhonha e Mucuri (5.582), Norte (5.322), Zona da Mata (3.934), Central (3.295) e Noroeste (198) são responsáveis por este resultado geral, visto que compensaram o aumento identificado nas demais regiões do estado.

Tabela 9. Déficit Habitacional dos anos 2000 e 2010 por Região de Planejamento e Tamanho Populacional

Região de Planejamento	Déficit habitacional por região de planejamento e tamanho populacional													
	Pop. inferior a 20 mil		Pop. entre 20 mil e 50 mil		Pop. entre 50 mil e 100 mil		Pop. entre 100 mil e 250 mil		Pop. entre 250 mil e 500 mil		Pop. acima de 500 mil		Total Déficit	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alto Paranaíba	2.562	3.545	3.262	4.717	3.612	5.665	2.030	4.213	0	0	0	0	11.466	18.140
Central	21.884	18.589	15.328	18.798	14.653	20.675	25.784	33.466	13.244	18.471	65.644	100.690	156.537	210.689
Centro-Oeste	4.914	6.181	5.425	7.986	3.582	7.940	2.882	5.963	0	0	0	0	16.803	28.070
Jequit. Mucuri	17.784	12.202	12.692	10.918	0	0	3.742	4.116	0	0	0	0	34.218	27.236
Noroeste	3.042	2.844	1.774	1.699	3.894	4.282	0	0	0	0	0	0	8.710	8.825
Norte	19.883	14.561	11.841	11.978	7.797	6.680	0	0	8.212	10.760	0	0	47.733	43.979
Rio Doce	20.939	14.045	6.615	5.810	2.598	4.587	6.925	12.270	6.696	10.302	0	0	43.773	47.014
Sul	18.289	19.861	10.484	15.587	8.474	12.445	8.943	16.765	0	0	0	0	46.190	64.658
Triângulo	4.771	6.594	2.158	3.785	2.856	5.505	2.284	3.428	5.728	10.096	10.400	20.101	28.197	49.509
Zona da Mata	23.339	19.405	6.093	6.928	7.057	10.401	2.944	6.407	0	0	10.229	16.112	49.662	59.253
Minas Gerais	137.409	117.827	75.670	88.206	54.523	78.180	55.534	86.628	33.880	49.629	86.273	136.903	443.289	557.373

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Em relação ao grupo de municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, observa-se que somente nas regiões Jequitinhonha e Mucuri, Rio Doce e Noroeste houve redução do déficit habitacional do ano 2000 para 2010, respectivamente de 1.774, 805 e 75 moradias. Além disso, entre os municípios da região Norte, com população entre 50 mil e 100 mil habitantes houve a redução de 1.117 unidades habitacionais no déficit habitacional.

A partir da comparação entre o déficit habitacional 2010 com o do ano 2000, percebe-se que as regiões Jequitinhonha e Mucuri e Norte obtiveram uma redução do déficit habitacional em 6.982 e 3.754 unidades, respectivamente.

Por outro lado, as regiões Triângulo, Sul, Centro-Oeste e Alto Paranaíba, para todas as categorias de municípios apresentaram elevação no déficit habitacional, de modo que o aumento foi, respectivamente, 21.312, 18.468, 11.267 e 6.674 unidades. Já as regiões Central e Zona da Mata, obtiveram elevação no déficit habitacional nas categorias de municípios com população superior a 20 mil habitantes, resultando no aumento de 54.152 e 9.591 unidades no déficit habitacional, respectivamente.

Com o intuito de aprofundar nos resultados do Programa Lares Habitação Popular em seu objetivo de reduzir o déficit habitacional, apresenta-se na Tabela 10 o comparativo do déficit habitacional entre os anos de 2010 e 2000, além da quantidade de casas construídas para cada região de planejamento e categoria de municípios por tamanho populacional.

Por meio da Tabela 10 apresentam-se as categorias de municípios por tamanho populacional em que houve maior construção de casas pelo PLHP, considerando o período 2005 a 2013.

Percebe-se que houve mais construção nos municípios de menor porte. Os destaques são os municípios menores de 20 mil habitantes e aqueles que possuem população entre 20 mil e 50 mil habitantes, nos quais, respectivamente, foram construídas 23.064 e 10.109 casas, totalizando 85,9% do total de moradias construídas pelo PLHP no estado.

Tabela 10. Déficit Habitacional Comparado (2010-2000) e Casas Construídas pelo PLHP, por Região de Planejamento e Tamanho Populacional dos Municípios

Região de Planejamento	Municípios com população													
	Inferior a 20 mil		Entre 20 mil e 50 mil		Entre 50 mil e 100 mil		Entre 100 mil e 250 mil		Entre 250 mil e 500 mil		Acima de 500 mil		Total	
	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP
Alto Paranaíba	983	1.149	1.455	845	2.053	0	2.183	180	0	0	0	0	6.674	2.174
Central	-3.295	2.662	3.470	1.356	6.022	1.194	7.682	0	5.227	665	35.046	0	54.152	5.877
Centro-Oeste	1.267	1.371	2.561	1.217	4.358	32	3.081	200	0	0	0	0	11.267	2.820
Jequit. Mucuri	-5.582	1.879	-1.774	927	0	0	374	0	0	0	0	0	-6.982	2.806
Noroeste	-198	1.185	-75	250	388	0	0	0	0	0	0	0	115	1.435
Norte	-5.322	3.735	137	2.048	-1.117	322	0	0	2.548	225	0	0	-3.754	6.330
Rio Doce	-6.894	1.341	-805	448	1.989	0	5.345	0	3.606	0	0	0	3.241	1.789
Sul	1.572	4.598	5.103	1.957	3.971	944	7.822	720	0	0	0	0	18.468	8.219
Triângulo	1.823	3.175	1.627	694	2.649	450	1.144	294	4.368	0	9.701	365	21.312	4.978
Zona da Mata	-3.934	1.969	835	367	3.344	144	3.463	91	0	0	5.883	0	9.591	2.571
Total	-19.582	23.064	12.536	10.109	23.657	3.086	31.094	1.485	15.749	890	50.630	365	114.084	38.999

Fonte: Resultados da Pesquisa.

No entanto, como os dados mais atuais disponíveis sobre o déficit habitacional municipal provém do Censo Demográfico de 2010, para fazer a comparação é preciso utilizar a quantidade de casas construídas pelo PLHP até o ano de 2010, conforme apresentado na Tabela 11.

O que foi observado na Tabela 10, em relação ao déficit habitacional comparado permanece válido, ou seja, as regiões nas quais houve redução do déficit habitacional, bem como as categorias de municípios em que houve redução ou aumento do déficit habitacional. O que diferencia a Tabela 10 da Tabela 11 está relacionado à quantidade de casas construídas pelo PLHP. Em ambos os casos, quando identifica-se redução no déficit habitacional é possível perceber que a redução não é exclusivamente decorrente da ação do PLHP, e isto se torna mais evidente na Tabela 11.

A redução do déficit habitacional pode estar relacionada a outros fatores: como a ocorrência de outros programas habitacionais, por exemplo, do governo federal; mudanças demográficas, uma vez que se trata de uma diferença temporal de dez anos, como aumento da renda familiar, diminuição da quantidade de pessoas na composição familiar; e também de uma mudança na metodologia de cálculo do déficit habitacional, principalmente no componente coabitação familiar, para o qual no ano 2000 todas as famílias conviventes em um mesmo domicílio eram consideradas como déficit habitacional, e em 2010 passou a considerar, dentre estas, somente aquelas que manifestavam interesse em residir em habitação própria separada.

Por outro lado, é possível interpretar que nas regiões e grupos de municípios onde não houve redução do déficit habitacional, caso o PLHP não tivesse atuado, considerando que o público alvo do programa abrange famílias em situação de déficit habitacional, o déficit habitacional seria maior ainda.

Considerando somente o número de casas construídas pelo PLHP de 2005 a 2010, percebe-se que a maior parte foi implantada em municípios menores de 20 mil habitantes, o correspondente a 53,6% das moradias construídas. Nos municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes foram construídas 7.751 casas, o correspondente a 26,5% das moradias. Ao comparar as Tabelas 10 e 11, observa-se que após 2010 nenhuma moradia foi construída pelo PLHP em municípios com população superior a 50 mil habitantes, o que reforça o seu foco em municípios menores.

Tabela 11. Déficit Habitacional Comparado (2010-2000) e Casas Construídas pelo PLHP até 2010, por Região de Planejamento e Tamanho Populacional dos Municípios

Região de Planejamento	Municípios com população													
	Inferior a 20 mil		Entre 20 mil e 50 mil		Entre 50 mil e 100 mil		Entre 100 mil e 250 mil		Entre 250 mil e 500 mil		Acima de 500 mil		Total	
	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP	Déf. Hab. Comp.	Casas PLHP
Alto Paranaíba	983	969	1.455	685	2.053	0	2.183	180	0	0	0	0	6.674	1.834
Central	-3.295	1.934	3.470	1.121	6.022	1.194	7.682	0	5.227	665	35.046	0	54.152	4.914
Centro-Oeste	1.267	1.282	2.561	1.127	4.358	32	3.081	200	0	0	0	0	11.267	2.641
Jequit. Mucuri	-5.582	878	-1.774	384	0	0	374	0	0	0	0	0	-6.982	1.262
Noroeste	-198	748	-75	200	388	0	0	0	0	0	0	0	115	948
Norte	-5.322	1.768	137	1.378	-1.117	322	0	0	2.548	225	0	0	-3.754	3.693
Rio Doce	-6.894	374	-805	188	1.989	0	5.345	0	3.606	0	0	0	3.241	562
Sul	1.572	3.783	5.103	1.697	3.971	944	7.822	720	0	0	0	0	18.468	7.144
Triângulo	1.823	2.825	1.627	694	2.649	430	1.144	294	4.368	0	9.701	365	21.312	4.608
Zona da Mata	-3.934	1.085	835	277	3.344	144	3.463	91	0	0	5.883	0	9.591	1.597
Total	-19.582	15.646	12.536	7.751	23.657	3.066	31.094	1.485	15.749	890	50.630	365	114.084	29.203

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Para permitir uma identificação mais precisa dos resultados do PLHP para a redução do déficit habitacional é preciso analisar especificamente os municípios nos quais atuou. Uma forma de verificar esta questão, sem apresentar os dados comparativos de cada município, é identificar a proporção que o número de casas construídas pelo PLHP, de 2005 a 2010, representa no déficit habitacional 2010 destes municípios (Tabela 12).

Tabela 12. Representatividade do PLHP em relação ao Déficit Habitacional 2010

Região de Planejamento	Representatividade do PLHP frente ao Déficit Habitacional 2010 nos municípios em que atuou					
	Inferior a 20 mil	Entre 20 mil e 50 mil	Entre 50 mil e 100 mil	Entre 100 mil e 250 mil	Entre 250 mil e 500 mil	Acima de 500 mil
Alto Paranaíba	32,8%	20,5%		4,3%		
Central	22,2%	15,6%	13,4%		6,3%	
Centro-Oeste	35,4%	16,8%	3,0%	3,4%		
Jequit. Mucuri	13,0%	4,6%				
Noroeste	27,4%	11,8%				
Norte	13,6%	12,0%	6,4%		2,1%	
Rio Doce	5,7%	4,6%				
Sul	26,7%	13,4%	15,0%	4,3%		
Triângulo	51,2%	18,3%	7,8%	8,6%		1,8%
Zona da Mata	13,7%	8,2%	3,5%	2,7%		

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Observa-se que para algumas categorias de municípios, em algumas regiões de planejamento, a representatividade do PLHP frente ao Déficit Habitacional é superior a 30%. Destacam-se entre os municípios com população inferior a 20 mil habitantes, a região Triângulo (51,2%), Centro-Oeste (35,4%), Alto Paranaíba (32,8%). Para o mesmo grupo de municípios nas regiões Noroeste, Sul e Central este indicador encontra-se entre 20% e 30%. Outras três regiões, Zona da Mata, Norte e Jequitinhonha e Mucuri, possuem este indicador entre 13% e 14%. Por fim, na região Rio Doce, a representatividade do PLHP em relação ao déficit habitacional foi somente de 5,7%.

À medida que aumenta o tamanho populacional percebe-se uma redução neste indicador. Para os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, o maior valor identificado para a representatividade do PLHP é na região Alto Paranaíba, (20,5%). As regiões Triângulo, Centro-Oeste, Central, Sul, Norte e Noroeste, apresentam valores entre 11,8% e 18,3%. Enquanto para as regiões Zona da Mata, Jequitinhonha e Mucuri e Rio Doce, este indicador permanece entre 4,6% e 8,2%. Para

as demais categorias de municípios este indicador é inferior a 15% em todas as regiões de planejamento.

Estes resultados não mostram o real impacto da execução do PLHP para a redução do déficit habitacional nos municípios ou mesmo nas regiões de planejamento. No entanto, permitem que sejam feitas as seguintes considerações, considerando o grupo de municípios em que foi executado, para cada categoria de tamanho populacional apresentada, para cada região de planejamento, o déficit habitacional seria tanto maior quanto indica a representatividade do PLPH caso este não fosse implementado. Ou seja, caso o PLHP não existisse e não construísse as 969 casas em municípios com população inferior a 20 mil habitantes, na região Alto Paranaíba (Tabela 11), o déficit habitacional entre estes municípios no ano de 2010 seria 32,8% maior (Tabela 12).

Assim sendo, percebe-se que o foco em municípios menores que 50 mil habitantes, assumido na execução do PLHP, contribui, se não para a redução do déficit habitacional, para que seu crescimento seja atenuado.

Para que se possa realizar uma avaliação de impacto do PLHP nos municípios mineiros, em relação ao déficit habitacional, há que se esperar pela consolidação de sua metodologia de cálculo, que sofreu mudanças entre 2000 e 2010. Além disso, deve ser realizada uma análise comparativa com demais programas habitacionais de provisão de moradias, do governo federal. Deste modo, seria possível identificar a contribuição de cada programa para redução ou contenção do crescimento do déficit habitacional. Neste aspecto outras variáveis devem ser consideradas, como o crescimento populacional, que está diretamente relacionado com a demanda por novas moradias, podendo ou não, caracterizar situações de déficit habitacional.

5.7. Avaliação do Programa Lares Habitação Popular na percepção dos beneficiários

Esta última seção do Capítulo de Resultados e Discussões visa apresentar a percepção das famílias beneficiadas pelo PLHP, em relação ao produto habitacional que é entregue pelo programa, as condições do conjunto habitacional e o entorno no qual foi construído.

Recorda-se que esta pesquisa de campo foi desenvolvida na região de planejamento Zona da Mata de Minas Gerais, sendo aplicados 347 questionários em 17 municípios. Conforme apresentado no capítulo Procedimentos Metodológicos,

considera-se que a amostra alcançada é representativa de toda a população de famílias beneficiadas pelo PLHP entre 2005 e 2013. Para tanto, foi considerado o erro amostral de 5,25% e o nível de confiança de 1,96.

Por meio da figura 8 apresentam-se os municípios pertencentes à região de planejamento Zona da Mata, destacando aqueles que receberam o Programa Lares Habitação Popular e nos quais foi realizada a pesquisa de campo.

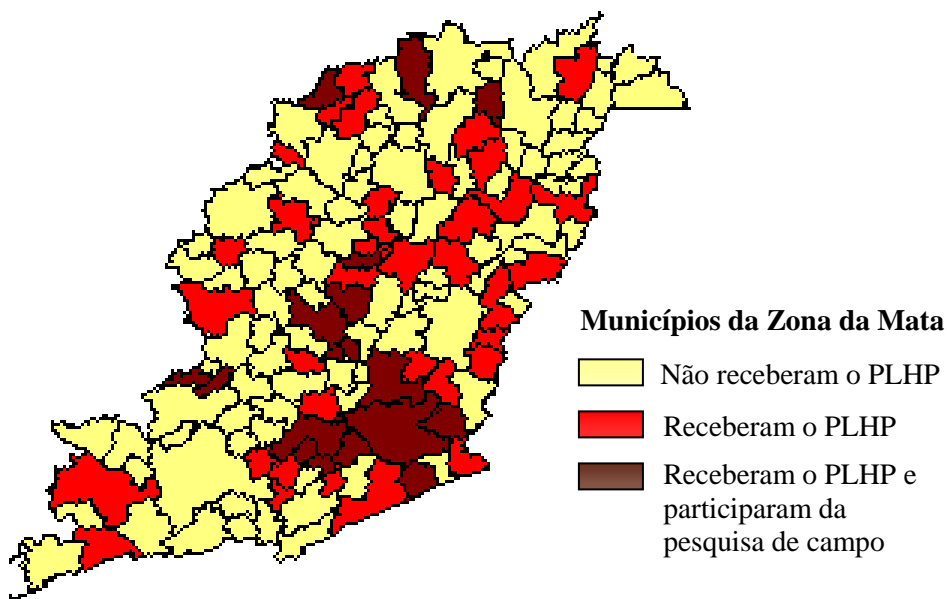


Figura 8. Região de Planejamento Zona da Mata, municípios participantes do PLHP, municípios participantes da pesquisa de campo

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Primeiramente apresentam-se algumas características sobre o perfil das famílias beneficiadas pelo PLHP que participaram da pesquisa de campo (Tabela 13).

Tabela 13. Perfil do Mutuário do Programa Lares Habitação Popular

Idade Mutuário	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	
	343	20	90	44,4	12,4	
Gênero	N	(%)	Estado Civil		N	(%)
Feminino	234	67,4	Casado	134	38,6	
Masculino	113	32,6	União Estável	82	23,6	
Total	347	100	Solteiro	73	21,0	
Escolaridade	N	(%)	Viúvo	28	8,1	
Analfabeto ou nunca freq.	24	6,9	Separado	25	7,2	
1º Grau Incompleto	168	48,4	Não respondeu	4	1,2	
1º Grau Completo	14	4,0	Outros	1	0,3	
2º Grau Incompleto	42	12,1	Total	347	100,0	
2º Grau Completo	60	17,3	Recebem Benefício Social		N	(%)
3º Grau Incompleto	16	4,6	Não	191	55,0	
3º Grau Completo	10	2,9	Sim	151	43,5	
Não respondeu	13	3,8	Não respondeu	5	1,4	
Total	347	100	Total	347	100	
Ocupação	N	(%)	Qual Benefício Recebe		N	(%)
Trab. com carteira assinada	90	25,9	Bolsa Família	114	75,5	
Aposentado/Pensionista	87	25,1	Aposentadoria	21	13,9	
Do Lar	63	18,2	Pensão	9	6,0	
Trab. sem carteira assinada	39	11,2	Aposentadoria e Pensão	2	1,3	
Autônomo	28	8,1	Auxílio doença	2	1,3	
Desempregado	15	4,3	Bolsa Família e INSS	1	0,7	
Servidor Público	11	3,2	Desconto energia elétrica	1	0,7	
Trabalhador Rural	3	0,9	Não respondeu	1	0,7	
Empregado Doméstico	2	0,6	Total	151	100	
Não respondeu	9	2,6				
Total	347	100				
	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	
Quantidade de moradores	347	1	9	3,5	1,6	
Renda familiar (R\$)	329	134	3.729	993,2	511,5	
Renda familiar per capita (R\$)	329	44,67	1.900	343,2	233,5	

Fonte: Resultados da Pesquisa.

As primeiras características apresentadas referem-se aos dados dos mutuários, ou seja, a pessoa que estabeleceu o contrato para a participação no Programa Lares Habitação Popular. Em termos gerais os mutuários são adultos, com idade média de 44 anos. Entre os entrevistados, o mutuário mais novo possuía 20 anos e o mais velho 90 anos.

A maioria dos mutuários é mulher, o correspondente a 67,4% do total. Em geral os mutuários residem com um(a) companheiro(a), sendo 38,6% casados e 23,6% na própria concepção possuem uma união estável. Por outro lado, 21% são solteiros.

Em relação à escolaridade, predomina entre os mutuários o baixo grau de escolaridade, sendo que 48,4% não concluiu o primeiro grau, o correspondente hoje ao nono ano, além disto, 6,9% consideram-se analfabetos ou nunca frequentaram a escola como alunos. Foram identificados 60 mutuários que completaram o ensino médio, ou seja, possuem o 2º grau completo e somente 26 pessoas que iniciaram ou concluíram os estudos em curso superior, o que corresponde a 7,5% do total dos mutuários.

Em relação à ocupação e à formalização do trabalho que desenvolvem, praticamente um quarto dos mutuários são trabalhadores com carteira assinada, outro quarto é aposentado ou pensionista. É considerável a quantidade de pessoas que se consideram cuidadores do lar e não trabalham fora, representando 18,2%. Além disto, foram identificados 11,2% de pessoas que trabalham sem carteira assinada e 8,1% que se consideram trabalhadores autônomos. O índice de mutuários que se consideram desempregados é de 4,3%.

A renda para o lar, para 151 famílias é complementada por benefícios sociais, o que representa 43,5% do total de mutuários entrevistados. Predomina como benefício social o programa Bolsa Família, em 75,5% dos casos, ou seja, 114 famílias. Entre aposentadoria, pensão ou ambos encontram-se 21,2%.

Em média a composição familiar dos mutuários encontra-se em 3,5 moradores por domicílio, no entanto, foram identificadas casas com 1 único morador e famílias com até 9 pessoas. A distribuição percentual é apresentada por meio da Figura 9.

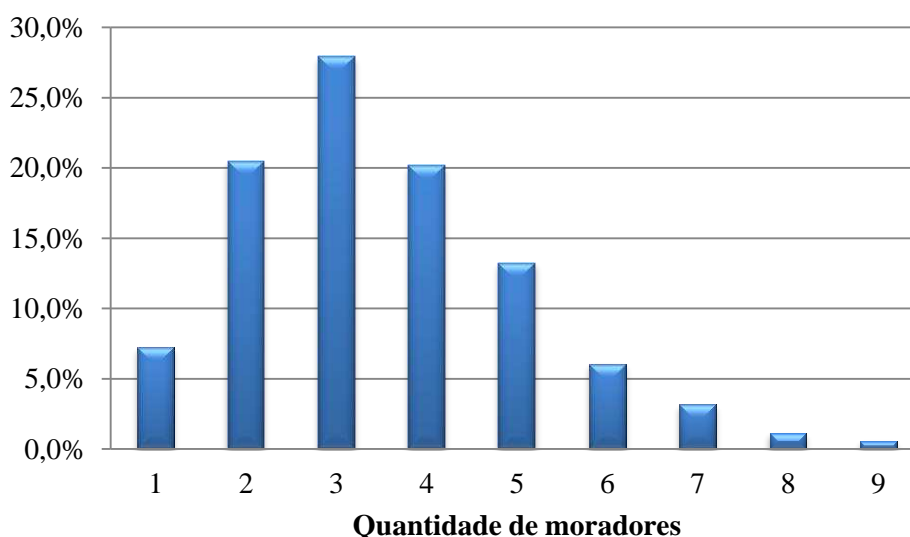


Figura 9. Distribuição da quantidade de moradores nas unidades habitacionais do PLHP

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A renda destas famílias, em média é de R\$ 993,20, no entanto, conforme indica o desvio padrão, a média neste caso não representa muito bem a distribuição da renda. Foram identificados domicílios cuja renda é de R\$ 134,00 até domicílios com renda R\$ 3.729,00.

Ao se analisar a renda familiar per capita permanece uma grande amplitude, o valor mínimo identificado é de R\$ 44,67 mensais, enquanto o valor máximo é de R\$1.900,00. No caso do menor valor identificado, representa menos de R\$ 1,50 por dia para cada morador, indicador considerado de pobreza extrema por ser inferior a um dólar americano ao dia.

Ao se analisar os quartis das duas variáveis (Figura 10), verifica-se que para os 25% com menor renda familiar este valor varia de R\$ 134,00 a R\$ 678,00, sendo que para os próximos 25% dos mutuários a renda familiar é de até R\$ 760,00. Ou seja, para metade das famílias a renda familiar é pouco mais de um salário mínimo.

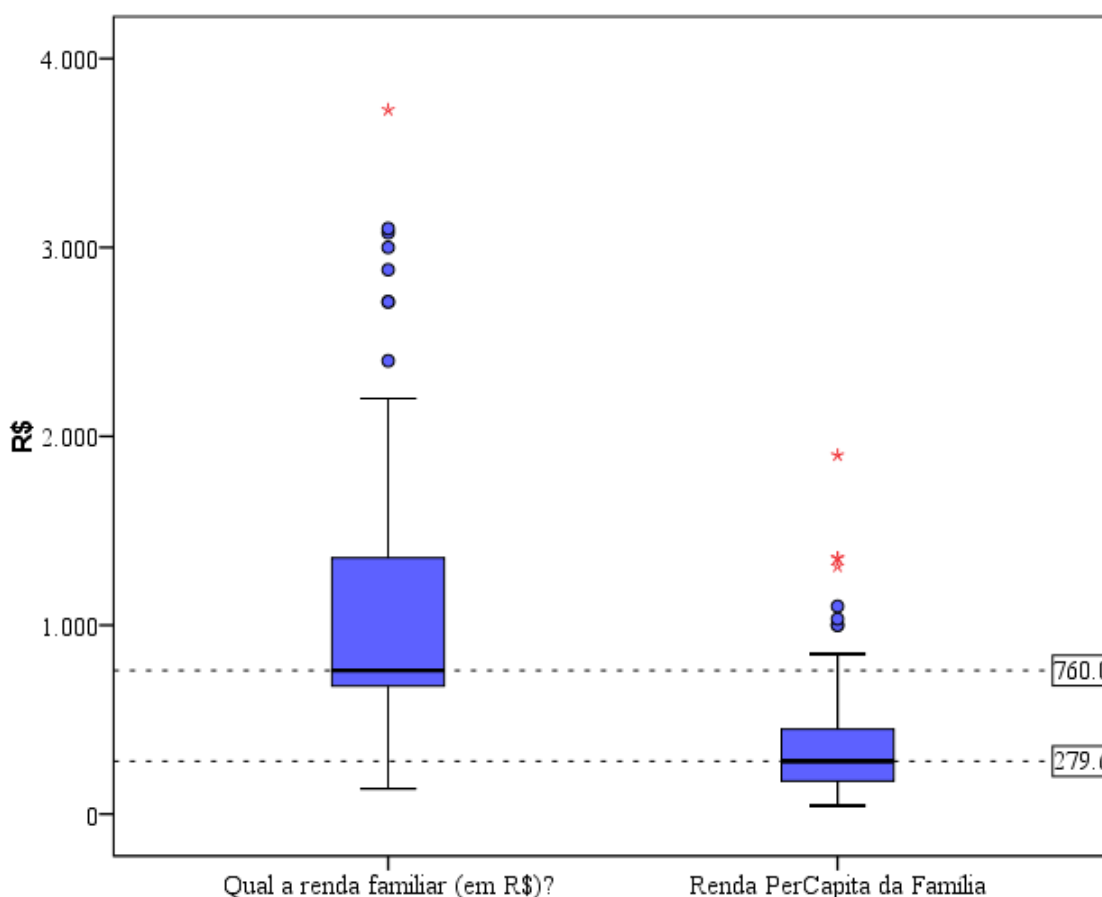


Figura 10. Diagramas de caixas renda familiar mensal e renda per capita
Fonte: Resultados da Pesquisa.

Já a renda per capita para os 25% de menor renda varia de R\$ 44,64 a R\$

175,00. E de R\$ 175,00 até R\$ 279,00 é o valor que os seguintes 25% de menor renda familiar auferem. Vale ressaltar que a renda familiar inclui os valores recebidos de benefícios sociais. Os valores representados na Figura 10 por circunferência vermelha e estrela vermelha são considerados valores extremos e *outlier* na distribuição.

Em relação às condições de moradia das famílias antes de participarem do PLHP foram analisadas as condições de ocupação das residências anteriores e os serviços urbanos que tinham acesso e os equipamentos que possuíam, a fim de verificar o que adquiriram após participar do programa habitacional (Tabela 14).

Tabela 14. Condições anteriores de moradia

Condição de Ocupação do imóvel	Frequência	Porcentagem (%)		
Alugado	247	71,2		
Cedido	64	18,4		
Outra condição	20	5,8		
Próprio já pago	12	3,5		
Próprio em Aquisição	3	0,9		
Não respondeu	1	0,3		
Total	347	100		
Equipamentos	Existia (%)	Agora existe (%)	Não existe (%)	Não respondeu (%)
Abastecimento de água	96,0	3,2	0,3	0,6
Instalação sanitária	96,5	2,9	0	0,6
Energia elétrica	98,6	0,9	0	0,6
Coleta de lixo	92,8	5,8	0,6	0,9
Geladeira	87,3	11,2	0,6	0,9
Televisão	93,7	4,9	0,6	0,9
Computador ou Notebook	7,5	30,0	61,7	0,9
Internet	5,2	23,1	70,9	0,9
Máquina de lavar	17,6	23,6	57,9	0,9
Telefone fixo	8,6	9,8	80,7	0,9
Celular	51,9	43,5	3,7	0,9
Motocicleta	8,4	9,2	81,6	0,9
Automóvel	7,8	14,4	76,9	0,9

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A condição de ocupação que predominava é o aluguel, 71,2% das famílias participantes do PLHP moravam em moradias alugadas, o que necessariamente implica em uma despesa a mais no orçamento da família. Destaca-se ainda a quantidade de famílias que residiam em domicílios cedidos, foram 64 famílias identificadas, o que representa 18,4% do total. Pode-se incluir neste aspecto a coabitação familiar, um dos componentes do déficit habitacional e também as condições conhecidas como morar de

favor, para as quais pressupõem que as famílias não tinham condições de arcar com o aluguel dos imóveis e dependiam da boa vontade de seus proprietários.

Um dado curioso é que entre domicílios próprios e em aquisição residiam 15 famílias, o correspondente a 4,4% do total de respondentes, embora o PLHP restrinja que famílias que possuem domicílios próprios sejam participantes do programa.

Já em relação aos serviços urbanos, percebe-se que a grande maioria as famílias, mais de 90%, já tinham acesso ao abastecimento de água, instalação sanitária que representa o esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo. Destes, nota-se após participarem do programa 5,8% das famílias passaram a contar com a coleta de lixo próxima à sua residência.

Em relação a equipamentos domésticos e pessoais, o que as famílias mais tinham acesso anteriormente é a televisão (93,7%) e geladeira (87,3%), mesmo assim, após participar do programa percebe-se que quase a totalidade das famílias agora os possui. Outro item que a maioria das famílias possuía é o celular (51,9%), e após participarem do PLHP outras 43,5% o adquiriram.

O segundo item, dentre os analisados, que mais famílias passaram a ter após participar do programa é o computador ou notebook (30,0%) e junto com ele a internet (23,1%), embora, para ambos os bens, a maioria das famílias ainda não os possuem. A máquina de lavar também é um equipamento que foi adquirido por muitas famílias, representadas por (23,9%) do total, no entanto, ainda é um equipamento que a maioria das famílias não possui.

Quanto aos veículos automotores, menos de 10% das famílias os possuíam antes de participar do programa habitacional, mas destaca-se o automóvel que foi adquirido posteriormente por 14,4% das famílias e as motocicletas, representando 9,2% do total.

Com a apresentação do acesso a estes serviços e bens pretende-se demonstrar quantas famílias adquiriam novos equipamentos após participarem do programa Lares Habitação Popular, depois terem a oportunidade de adquirir uma moradia própria. No entanto, alerta-se para o fato de não ser possível, com estes dados, afirmar que tais acessos e aquisições são consequências exclusivas de participarem do programa. Pois outras famílias que antes não tinham acesso a estes mesmos bens e serviços podem tê-los adquirido sem participar do programa habitacional em questão, embora, o que se verifique aqui seja a melhoria das condições de vida das famílias no que se refere à aquisição de bens de consumo, sejam aqueles que são facilitadores das atividades domésticas (máquinas de lavar, geladeira), sejam aqueles que lhes proporcione acesso à

informação e lazer (computador, internet, telefone). E mesmo que em número reduzido, o acesso aos meios de transporte, como o automóvel e a motocicleta.

Após apresentar algumas características do perfil das famílias participantes do programa apresentam-se os resultados da avaliação do produto habitacional oferecido pelo PLHP na perspectiva das famílias beneficiadas. Esta avaliação está pautada por três dimensões: a dimensão produto habitacional, na qual as famílias avaliam o tamanho dos cômodos e da casa, a qualidade dos materiais de construção e a segurança da casa; a dimensão conjunto habitacional, na qual as famílias avaliam questões de acessibilidade do conjunto habitacional e os serviços públicos; e a terceira dimensão que as famílias indicam a satisfação pessoal em participar do programa.

Para as duas primeiras dimensões adotou-se uma escala de cinco pontos, na qual as famílias avaliam os itens entre péssimo, ruim, regular, bom e ótimo. A terceira dimensão também é uma escala de cinco pontos baseada no tipo de escala Likert, na qual os respondentes optam entre discordo totalmente, discordo parcialmente, indiferente, concordo parcialmente e concordo totalmente. Em ambos os casos as escalas variam de 1 a 5 pontos.

Ao tratar do aspecto relativo ao tamanho do imóvel e dos cômodos construídos pelo Programa Lares Habitação Popular, por meio das variáveis: tamanho do lote, do dormitório principal, do dormitório secundário, da casa, da sala, da área de serviço, do banheiro e da cozinha, obteve-se o valor de 0,84 para o Alfa de Cronbach, considerado um valor válido para a análise de confiabilidade do constructo (Tabela 15).

No constructo Tamanho, o item que foi melhor avaliado pelas famílias participantes do programa é o tamanho do lote, com média de 4,46 na escala de 1 a 5, sendo que ao considerar os que avaliaram como bom ou ótimo encontram-se 94,5% do total (Tabela 15).

Em relação aos dormitórios, principal e secundário, o tamanho da casa em geral e a sala os itens foram avaliados com nota média de 3,65 a 3,49, predominando a classificação do tamanho como bom ou regular pelas famílias.

Tabela 15. Avaliação do tamanho dos cômodos do imóvel do PLHP

Tamanho (Alfa de Cronbach = 0,84)	Péssimo (%)	Ruim (%)	Regular (%)	Bom (%)	Ótimo (%)	Média
Lote	0,6	2,0	2,9	40,3	54,2	4,46
Dormitório principal	1,2	7,8	26,8	53,6	10,7	3,65
Dormitório secundário	1,4	7,5	26,8	54,2	10,1	3,64
Casa	3,2	9,5	27,4	47,0	13,0	3,57
Sala	3,5	12,7	23,6	51,6	8,6	3,49
Área de serviço	13,3	15,6	23,9	39,5	7,2	3,10
Banheiro	17,3	21,0	27,4	29,7	4,3	2,82
Cozinha	23,9	25,4	28,0	19,9	2,9	2,52

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Por outro lado, a área de serviço, do banheiro e principalmente da cozinha são os cômodos com as piores avaliações médias, variando de 3,10 a 2,52, sendo que foram os itens com a maior quantidade de avaliações entre ruim e péssimo. No caso da cozinha 28% das famílias avaliaram o tamanho como regular, 25,4% como ruim e 23,9% como péssimo.

O tamanho da cozinha e o banheiro são as principais reclamações das famílias, principalmente por não permitir que seja colocada uma mesa na cozinha, a qual tem que ficar na sala o que implica na redução de espaço deste cômodo, e o banheiro por inclusive dificultar a entrada, permanência e movimentação do usuário, principalmente se este for obeso ou uma pessoa idosa que necessite da assistência de outrem.

Como exemplo ilustrativo do padrão habitacional dos imóveis da COHAB-MG apresenta-se a Figura 11. Este padrão habitacional refere-se ao imóvel de 40,79m² de área construída, considerado a referência da COHAB-MG a partir de 2012.



Figura 11. Padrão habitacional das casas da COHAB-MG
Fonte: Companhia Habitacional do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG).

Em relação à qualidade da construção, verifica-se que as variáveis, revestimento, instalações elétricas, portas e janelas, instalações hidráulicas, telhado e piso podem ser considerados um constructo válido, visto que o valor do Alfa de Cronbach é 0,75 (Tabela 16).

No que diz respeito à qualidade da construção e os materiais utilizados, os itens melhor avaliados são as o revestimento das paredes, as instalações elétricas, as portas e janelas e instalações hidráulicas, de modo que a média entre estes itens variou de 3,83 a 3,56 (Tabela 16).

Tabela 16. Avaliação da qualidade da construção do PLHP

Qualidade (<i>Alfa de Cronbach = 0,75</i>)	Péssimo (%)	Ruim (%)	Regular (%)	Bom (%)	Ótimo (%)	Não respondeu (%)	Média
Revestimento	3,5	8,4	10,1	57,6	20,5	0	3,83
Instalações elétricas	4,3	7,2	8,4	65,4	14,7	0	3,79
Portas e Janelas	4,0	8,9	9,2	64,6	12,4	0,9	3,73
Instalações hidráulicas	5,8	13,0	11,8	57,9	11,0	0,6	3,56
Telhado	15,0	12,4	15,6	48,4	8,6	0	3,23
Piso	20,7	25,1	20,2	20,7	3,7	9,5	2,58

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Já a qualidade do telhado e do piso não foram bem avaliadas. A principal crítica das famílias em relação ao telhado é durante as chuvas, que molha dentro de casa, como se fossem chuviscos ou respingos, pois nos anos iniciais do programa as casas eram entregues sem o forro além das chuvas de vento nas quais a água passa pela fresta entre o telhado e a parede da casa. Por vezes, as telhas da beirada do telhado são arrancadas com a força dos ventos.

Estes problemas deveriam ser solucionados por meio de alterações no projeto habitacional e detalhes na sua execução. No modelo atual do Programa Lares Habitação Popular há a colocação de forro nas casas, o que ajuda a evitar os respingos de chuva, mas a entrada de água entre o telhado e a parede poderia ser evitada ao se construir um beiral de telhado maior, que desse maior cobertura à parede, evitando inclusive a entrada de chuvas de vento. Além desta, que foi uma solução comentada pelos moradores, há a prática de fixar, ao menos as telhas da beirada do telhado, de modo a evitar que sejam arrancadas pelos ventos fortes. Não se pode aceitar tais graves e recorrentes problemas como meras casualidades e permanecer com o mesmo padrão habitacional, são necessárias intervenções.

Quanto ao piso, considerado como regular, ruim ou péssimo por mais de 60% das famílias, a principal crítica recai sobre os primeiros cinco anos do programa, nos quais o piso não era de cerâmica, nos quartos era de cimento considerado grosso e na sala, cozinha e banheiro era de cimento liso. No entanto, a reclamação constante das famílias era quanto à poeira que fazia, prejudicando os moradores, pois aos poucos o cimento soltava fragmentos seja ao andar, como também ao varrer. Do mesmo modo não se poderia lavar com água visto que aos poucos causava pequenas depressões onde a água acumulava o que deformava o piso.

Em relação à segurança que as habitações construídas pelo PLHP proporcionam aos moradores identificaram dois itens com médias baixas, contra assaltos e roubos a média da avaliação foi 2,95 e contra as intempéries da natureza foi de 2,81, conforme apresentado na Tabela 17. Verifica-se que estas duas variáveis, juntas, compõe o constructo segurança, com um nível de confiabilidade aceitável, com Alfa de Cronbach superior a 0,60.

Tabela 17. Avaliação da segurança das habitações construídas pelo PLHP

Segurança (Alfa de Cronbach = 0,61)	Péssimo (%)	Ruim (%)	Regular (%)	Bom (%)	Ótimo (%)	Não respondeu (%)	Média
Contra assaltos e roubos	15,3	27,1	14,1	27,4	12,7	3,5	2,95
Contra intempéries	19,9	26,2	17,0	25,4	11,0	0,6	2,81

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Este resultado indica que os moradores sentem inseguranças em relação à moradia. A insegurança contra assaltos e roubos deriva basicamente de dois fatores, o primeiro é o fato da casa não ser cercada, e para quem não tem condições de fazer o muro a casa permanece com livre acesso. O segundo item trata-se mais especificamente das travas e fechaduras das portas e janelas, as quais não transmitem firmeza e segurança.

No que diz respeito às intempéries, em geral os moradores comentam que as paredes são muito firmes, sólidas, mas a insegurança é decorrente principalmente do telhado.

As famílias também avaliaram alguns aspectos do conjunto habitacional, os quais ultrapassam os limites de cada moradia. O primeiro grupo de questões está relacionado à acessibilidade que os moradores do conjunto habitacional têm às áreas comuns do empreendimento, à escola, equipamentos de saúde e em relação à localização das moradias na cidade. Consta-se que tais variáveis apresentam valor de Alfa de Cronbach de 0,75, sendo considerado aceitável para a formação do constructo (Tabela 18).

Tabela 18. Avaliação quanto à acessibilidade do conjunto habitacional do PLHP

Acessibilidade (Alfa de Cronbach = 0,75)	Péssimo (%)	Ruim (%)	Regular (%)	Bom (%)	Ótimo (%)	Não respondeu (%)	Média
Localização na cidade	6,9	11,5	11,0	47,6	22,5	0,6	3,68
Escola	6,9	11,8	9,8	45,0	22,5	4,0	3,67
Equipamentos de saúde	12,7	15,9	13,0	40,1	18,4	0	3,36
Áreas comuns	11,8	23,6	14,1	37,2	13,0	0,3	3,16

Fonte: Resultados da Pesquisa.

O item melhor avaliado é a localização do conjunto habitacional em relação à cidade, com média 3,68, em geral os moradores a consideram boa e reforçam com comentários que ressaltam a tranquilidade do lugar, afastado do movimento do centro. Em seguida apresenta-se o item acesso à escola, com média 3,67 e equipamentos de saúde com média 3,36. Para ambos, predominam a classificação bom e ótimo, no entanto, sem refletir em uma média elevada. Pôde-se observar durante as visitas *in loco*, que os conjunto habitacionais são construídos nos limites dos demais bairros, constituindo portanto, o último bairro. Em geral, não são construídas novas escolas e postos de saúde próximos a tais conjuntos, mas como em muitos casos tratam-se de pequenos municípios a distância percorrida até estes estabelecimentos não se altera muito em relação à situação anterior de moradia da família.

O item que teve a pior avaliação é o acesso às áreas comuns, do conjunto habitacional, em parte pelos moradores considerarem que não há áreas de uso comum nestes conjuntos, somente as ruas e as calçadas, não são construídas praças, quadras de esporte, espaço para reunião comunitária de modo que o acesso a este local perde o sentido de ser avaliado, transferindo a avaliação do acesso para a avaliação da inexistência do mesmo. No entanto, em algumas cidades foram encontradas praças, quadras e escolas integradas às casas construídas pelo programa que constituem, entretanto, exceções.

O constructo que mede a qualidade dos serviços de e equipamentos públicos, formado pelas variáveis: coleta de lixo, rede de esgoto, iluminação pública, escoamento da água da chuva, sinal de telefonia, ruas, transporte público, calçadas e áreas de lazer, apresenta um valor de Alfa de Cronbah de 0,72, considerado adequado para a formação de um constructo (Tabela 19).

Em relação à avaliação da qualidade dos serviços e equipamentos públicos observa-se entre os itens que foram melhor avaliados, a coleta de lixo, a rede de esgoto e a iluminação pública, com médias entre 4,24 e 3,96 (Tabela 19). As críticas

direcionadas à iluminação pública em geral não correspondiam aos postes nas ruas dos conjuntos habitacionais, nos quais quando havia algum problema, recorria-se à empresa fornecedora que providenciava o reparo, contudo, em alguns municípios não havia iluminação pública em todo o trecho que as famílias percorriam do centro da cidade até o local onde o conjunto habitacional foi construído, o que é considerado um problema.

Deste modo, pede-se a atenção dos gestores públicos locais e os gestores do Programa Lares Habitação Popular que incorporem em seus projetos de construção a iluminação pública, não somente das ruas do conjunto, como também nas ruas de acesso aos empreendimentos.

Tabela 19. Avaliação quanto à qualidade dos serviços e equipamentos públicos

Qualidade (<i>Alfa de Cronbach = 0,72</i>)	Péssimo (%)	Ruim (%)	Regular (%)	Bom (%)	Ótimo (%)	Não respondeu (%)	Média
Coleta de Lixo	0	1,7	6,6	57,6	33,7	0,3	4,24
Rede de esgoto	2,6	6,3	6,6	55,9	26,5	2,0	3,99
Iluminação Pública	4,6	6,6	6,9	52,2	29,7	0	3,96
Abastecimento de água	10,7	9,5	8,6	47,6	23,3	0,3	3,64
Escoamento da água	9,5	11,0	10,4	44,7	24,2	0,3	3,63
Sinal de Telefonia	9,5	11,8	9,8	45,2	21,6	2,0	3,59
Ruas	15,6	12,4	12,7	44,1	14,7	0,6	3,30
Transporte público	8,4	8,4	6,9	18,4	5,2	52,7	3,08
Calçadas	19,6	17,3	14,7	35,2	7,8	5,5	2,94
Áreas de lazer	10,7	11,0	5,5	13,3	2,9	56,8	2,69

Fonte: Resultados da Pesquisa.

No que diz respeito ao abastecimento de água, escoamento da água das chuvas e o sinal de telefonia nos conjuntos habitacionais, observa-se que a maioria das famílias os avaliou positivamente, entre bom e ótimo, entretanto, para ambos, em torno de 30% das famílias fizeram uma avaliação entre péssimo e regular, o que indica necessidades possibilidades de melhoria. No caso do abastecimento de água, destacam-se as interrupções no abastecimento, mesmo quando o problema ocorre para o município em geral, a reclamação é que a água chega por último nos conjuntos habitacionais, visto que em grande parte os mesmos se localizam em terrenos mais altos que os demais bairros.

Quanto ao escoamento da água das chuvas ressaltam-se dois problemas principais: o primeiro relacionado à água que escorre do terreno de uma casa para a outra, visto que não são feitos canalizadores em cada casa para direcionar a água das chuvas para um encanamento subterrâneo nas ruas. Em muitos casos a água das chuvas

penetra nas salas e cozinhas das casas que se situam nas partes mais baixas do terreno, devido a formação de fortes enxurradas, ou seja, não há um sistema de coleta de águas pluviais, o qual deveria compor a infraestrutura do conjunto habitacional; o segundo problema relacionado às ruas, as quais sem pavimentação se formam muita lama, dificultando a locomoção das famílias.

Já o sinal de telefonia móvel apresenta constantes falhas nas regiões dos conjuntos habitacionais.

Entre os itens com as piores avaliações encontram-se a qualidade das ruas e calçadas, do transporte público e das áreas de lazer, as quais variam de 3,30 a 2,69. Em relação às ruas, verificam-se muitos casos em que a entrega dos conjuntos habitacionais foi realizada sem a conclusão da pavimentação nas ruas dos conjuntos habitacionais, além disso, reforça-se a necessidade de pavimentação nas ruas de acesso aos conjuntos. Quanto às calçadas, em grande parte dos conjuntos habitacionais entregues as calçadas não foram feitas, existe somente o espaço destinado às mesmas. Em alguns casos, algumas famílias providenciaram a construção da calçada em frente ao seu imóvel, mas como outras não o fizeram a avaliação das calçadas ficou prejudicada.

Ao se tratar do transporte público e as áreas de lazer, ambos com baixas médias na avaliação, destaca-se que mais da metade dos entrevistados não os avaliaram pelo fato de não haver transporte público e áreas de lazer. Em pequenos municípios não há o transporte coletivo, para nenhum bairro, somente o transporte escolar, em municípios maiores há este transporte e os moradores avaliaram pela frequência, horários e qualidade.

A última dimensão da avaliação feita pelas famílias beneficiadas diz respeito a elementos da satisfação pessoal que a participação no programa pode ou não proporcionar. Ressalta-se que a formação deste constructo pelas variáveis que o compõe é considerado válido, visto que o valor do Alfa de Cronbach foi de 0,67, superior ao mínimo aceitável, que é de 0,6.

Para a maioria dos elementos apresentados, houve, por parte dos respondentes, a concordância total ou parcial, apresentando médias superiores a 4 pontos. Deste modo, pode-se dizer que em geral as famílias que participam do programa possuem boa convivência com os vizinhos, consideram que após mudar para as casas do PLHP melhoraram sua qualidade de vida, apresentam maior sentimento de autonomia sobre a própria vida e maior segurança. Apesar de se identificar aspectos que o programa precisa melhorar, as famílias consideram que a casa atende às suas necessidades e que

após se mudarem tiveram maior independência financeira (Tabela 20).

Tabela 20. Avaliação quanto à satisfação pessoal após participar do PLHP

Satisfação (<i>Alfa de Cronbach = 0,67</i>)	Discordância		Indiferente (%)	Concordo		Não respondeu (%)	Média
	Total (%)	Parcial (%)		Parcial (%)	Total (%)		
Boa convivência com vizinhos	2,0	1,4	2,9	9,8	83,6	0,3	4,72
Melhoria da qualidade de vida	2,6	0,6	4,9	15,0	76,9	0,0	4,63
Sentimento de autonomia	4,3	0,9	6,1	13,8	73,5	1,4	4,54
Sentimento de segurança	5,8	5,2	2,3	11,5	74,4	0,9	4,45
Atende às necessidades da família	6,3	7,5	3,7	18,4	62,5	1,4	4,25
Mais independência financeira	7,5	4,3	10,4	14,4	62,5	0,9	4,21
Redução do número de doenças	4,6	3,2	53,0	8,1	30,0	1,2	3,56
Integração como comunidade	26,2	8,6	6,1	16,4	40,1	2,6	3,36

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Quanto à possibilidade de redução no número de doenças dos integrantes das famílias após se mudarem para as casas do PLHP, percebe-se que na maioria dos casos a mudança mostrou-se indiferente, entretanto, para 38,1% dos respondentes pode-se considerar que houve uma redução no número de doenças.

Apesar de apresentar a menor nota média desta dimensão da avaliação, a maioria das famílias (56,5%) consideram que há a integração entre os moradores do conjunto habitacional, formando uma comunidade.

Em termos gerais, esta seção de avaliação do Programa Lares Habitação Popular a partir da percepção das famílias beneficiadas indica os méritos que o programa tem. Este programa consegue atender a uma população caracterizada como de baixa renda em uma de suas necessidades mais importantes, que é a moradia.

Em grande parte as famílias beneficiadas pelo programa possuíam como condição de moradia a situação de aluguel e imóvel cedido. No primeiro caso, para famílias de baixa renda o valor do aluguel compromete grande parte da renda familiar e com isso reduz o potencial de consumo para alimentos, para investir na educação dos filhos, para terem uma condição de vida mais digna. No caso de domicílios cedidos, as famílias se sentem em uma situação de insegurança, pois vivem sem garantias de até

quando poderão residir no imóvel, visto que a qualquer momento o proprietário solicitar que a família se retire.

O acesso a moradia própria, por meio da participação no PLHP, possibilitou a muitas famílias o acesso a equipamentos do lar que antes não possuíam, como geladeira, máquina de lavar, computador, internet e celular, além de alguns casos a aquisição de um automóvel ou motocicleta.

Quanto à avaliação dos imóveis construídos, em geral a avaliação é positiva, as famílias se sentem agradecidas pela casa que residem. No entanto, não deixam de apontar alguns elementos que precisam ser melhorados, com destaque para o tamanho da cozinha, do banheiro e da área de serviço, a melhoria na qualidade do piso, uma vez que nas construções mais antigas o piso era de cimento grosso e do telhado, que com facilidade deixa penetrar água em dias de chuva e tem suas telhas arrancadas em dias de muito vento.

Relacionada a isto, a avaliação das famílias indica a necessidade de melhorar a segurança da casa contra as intempéries, além da segurança contra assaltos e roubos. Este último aspecto está diretamente relacionado, tanto à ausência de muros entre as casas, como a falta de um trabalho técnico social com as famílias que irão residir no conjunto habitacional. Este trabalho social tem o potencial de aproximar as famílias, criar um clima respeitoso de convivência, refletindo no sentimento de tranquilidade e segurança.

Quanto à questão de acessibilidade a serviços e equipamentos públicos, merece maior atenção das autoridades políticas, do governo federal e principalmente dos municípios, a implantação de áreas destinadas ao lazer para os moradores, a implantação completa das calçadas, além do oferecimento de transporte público, visto que muitos destes conjuntos estão situados mais afastados do centro das cidades e em locais altos, dificultando o deslocamento das famílias.

O que se percebe com esta seção de avaliação é que as famílias, em geral, encontram-se satisfeitas, a moradia digna proporciona melhorias na qualidade de vida de seus habitantes, mas ainda podem ser feitas melhorias no projeto arquitetônico das moradias e na infraestrutura do conjunto habitacional, conforme os itens mencionados anteriormente. Desta forma, o Programa Lares Habitação Popular tem condições de se tornar programa habitacional de grande abrangência, com bons resultados e a capacidade de transformar para melhor a vida de seus beneficiários.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda por moradia nas cidades foi crescendo à medida que o processo de urbanização se acentuava no país, aliado ao crescimento populacional no século XX. Nos diferentes períodos históricos no Brasil os governos se preocuparam em instituir políticas habitacionais para atender a esta demanda. Em alguns momentos a ação pública foi mais consistente e em outros momentos teve uma atuação mais tímida.

Os estados, que geralmente acompanhavam as políticas federais criadas para solução da demanda habitacional, passaram a elaborar programas próprios a partir de 1986, quando ocorreu a extinção do Banco Nacional de Habitação. Em 2005, em Minas Gerais, foi criado o Programa Lares Habitação Popular, o qual financia e constrói moradias, em parceria com o governo federal e os municípios, para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos.

Este programa, que constitui a principal proposta do Estado de Minas Gerais para resolução da questão habitacional, foi o objeto de análise desta pesquisa. Assim, analisou-se o desenvolvimento do programa sob as lentes do modelo do ciclo político, tendo como fontes de informação gestores estaduais do programa, representantes estaduais no CONEDRU, representantes de municípios que executaram o programa, além de uma amostra das famílias beneficiadas.

Desta forma, verificou-se que existem diversos problemas relacionados à questão habitacional. O cenário demonstra que há conflitos de interesses entre alguns grupos, dentre os quais podem ser destacados os gestores estaduais que implementam o PLHP, os representantes municipais, os representantes dos movimentos sociais de luta pela moradia e os empresários da construção civil. Portanto, identificou-se que não há consenso sobre um limitado número de problemas que devem ser tratados para solucionar a demanda habitacional de interesse social. Além do mais, há estreita relação entre os problemas que são percebidos como merecedores de atenção política e as propostas que são elaboradas para se tornarem as políticas e os programas habitacionais.

O conflito existente entre os grupos de interesses identificados tornou-se evidente ao se analisar o processo de definição de agenda. Na agenda de decisão do governo estadual estavam presentes os problemas relacionados: ao déficit habitacional, à carência da população e à demanda dos municípios de pequeno porte, além de recursos necessários, forma de concessão dos financiamentos e subsídios. Esta definição dos problemas presentes na agenda de decisão moldou a forma do governo estadual

compreender a questão habitacional e propor seus programas, suas soluções.

O foco do estado estava voltado para um programa de provisão habitacional, ou seja, construção de moradias, preferencialmente padronizadas para obter economia de escala, atendendo também a interesses da indústria da construção civil. Além do mais deveria atuar como fomentador da política, ou seja, buscando captar recursos dos demais entes federados para execução da política habitacional, o que resultou no estabelecimento da parceria com programas do governo federal, como o Programa de Subsídio Habitacional e posteriormente com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Ao fazer esta escolha, ou seja, ao inserir tais questões em sua agenda de decisão, tantas outras demandas e problemas foram deixados de fora, sem a atenção do Estado para serem incorporadas nas propostas de programas habitacionais. Sendo assim, foram relegados problemas como: a incapacidade administrativa dos municípios em relação à questão habitacional, o não desenvolvimento de trabalho técnico social com as famílias a serem beneficiadas pelo programa, além da não diversificação das modalidades de atuação, como reforma de moradias, doação de lotes e material de construção e a assistência técnica gratuita.

Estes problemas que foram relegados pelo Estado representam demandas de representantes municipais e principalmente os representantes dos movimentos sociais de luta pela moradia. Tais problemas ainda não integraram a agenda de decisão do governo estadual, assim como a articulação da política habitacional com as demais políticas urbanas: de resíduos sólidos, mobilidade urbana e planejamento urbano.

Com isto, percebeu-se que não houve a preocupação de articulação do programa habitacional com os planos estadual e municipais de habitação, com a redução da especulação imobiliária de terrenos e com o atendimento às regiões metropolitanas do estado de Minas Gerais.

Com a análise desta etapa foi possível compreender as disputas que ocorrem no meio político frente à esta questão habitacional, como o descontentamento dos movimentos sociais. Além disto, tornou-se claro o delineamento que foi feito na elaboração do programa habitacional que constitui a principal iniciativa do estado de Minas Gerais, o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

O PLHP não visa atender a todos os problemas apresentados, mas somente aqueles que se inserem na agenda de decisão do estado. Portanto, nem é preciso ter a expectativa que este programa seja, por exemplo, um meio de combate à especulação imobiliária ou que possua uma consistente frente de ação como instrumento de

participação social, desenvolvimento do trabalho técnico social e a questão urbana.

No caso do PLHP pôde-se observar que, conforme já constatado na literatura sobre o ciclo político, na etapa de elaboração dos programas observa-se que um reduzido grupo de pessoas participa, estruturando as diretrizes, normas e procedimentos para execução do programa. Tal grupo de pessoas era composto de uma equipe de assessores próximos ao governador à época, Aécio Neves (2003-2010), dentre eles o atual governador do estado, Antônio Anastasia, além de servidores e técnicos do governo.

Nesta etapa de formulação do programa, tornou-se perceptível que não houve a preocupação de elaborar um desenho lógico do programa, que ressaltasse relações causais entre os problemas identificados, as atividades propostas para solucioná-los, os resultados esperados, bem como os impactos que podem causar na sociedade. Neste desenho lógico também seria importante ressaltar os recursos necessários à execução das atividades propostas.

Percebe-se que a adoção deste desenho lógico poderia prever algumas brechas nos contratos com as construtoras e com as famílias beneficiadas, evitando que alguns dos problemas identificados na implementação do programa ocorressem. Além disto, este mesmo desenho lógico pode servir de base para a realização de avaliações, sejam internas ou externas, facilitando a verificação do atendimento dos objetivos e a comparação entre os resultados esperados e os efetivamente encontrados. Ressalta-se que os entrevistados mencionaram ter desconhecimento de alguma avaliação feita do programa.

Entre os principais aspectos favoráveis identificados na etapa de implementação do Programa Lares Habitação Popular, encontra-se a atuação da COHAB, a qual possui experiência na gestão de construção de empreendimentos habitacionais. Esta instituição coordena o PLHP desde o processo de elaboração do convênio com os municípios, condução do processo licitatório e de contrato com as construtoras, passando pela captação de recursos complementares, até o acompanhamento das obras em todas as regiões do estado. Portanto, a COHAB possui o controle sobre todas etapas de execução do programa. Entretanto, não realiza uma avaliação de pós-ocupação que seja utilizada para executar melhorias ao programa.

Por outro lado, entre os pontos falhos da implementação, destaca-se o processo de seleção das famílias e suas implicações, como o abandono das moradias, aluguel e venda dos imóveis. Esta situação é constrangedora e provoca revolta nas comunidades,

as quais identificam que algumas famílias beneficiadas não eram as que mais precisavam, enquanto estas últimas continuam demandando uma moradia digna.

Diante desta situação, identifica-se que um ponto crítico para o sucesso do programa está relacionado à atuação dos conselhos municipais de habitação juntamente com as prefeituras no processo de cadastramento e seleção das famílias.

Acredita-se que a partir do fortalecimento da participação social, por meio da capacitação dos conselheiros municipais de habitação o processo de seleção das famílias poderia ser melhor qualificado, verificando a adequabilidade e a prioridade das famílias inscritas.

Ressalta-se que neste processo podem ser utilizados instrumentos democráticos, como a publicização da lista de famílias pré-selecionadas que seja amplamente divulgada no âmbito municipal, para que a própria comunidade assuma um papel fiscalizador, de controle social. Caso ocorram questionamentos ou denúncias quanto à prévia seleção, o conselho municipal de habitação pode apurá-las, levantando novas informações, inclusive por meio de visitas domiciliares, visando a priorização das famílias mais necessitadas.

Contudo, sabe-se que é necessário prover os conselheiros municipais de capacitações, para que possam desempenhar adequadamente suas funções. Considera-se que o PLHP deveria propor uma ação neste sentido: oferecer oportunidades às comunidades de capacitarem-se para o exercício da participação e controle social. Desta responsabilidade, as prefeituras também não devem se eximir.

Em relação ao monitoramento do Programa Lares Habitação Popular, percebe-se que tanto a COHAB como as Secretarias de Estado envolvidas (SEPLAG e SEDRU), possuem informações suficientes e atualizadas para acompanhar o desenvolvimento do programa. Além disto, identificou-se que há um sistema de monitoramento e resolução de problemas em 4 níveis: acompanhamento diário, operacional, tático e estratégico.

Por meio deste sistema de monitoramento são discutidos os problemas e elaboradas soluções conforme o nível de complexidade do problema. Ressalta-se que a informação sobre o programa circula entre os órgãos do estado, facilitando o monitoramento, a identificação de problemas e as decisões para solucioná-los.

Neste aspecto, considera-se que o Estado está bem instrumentalizado. Porém, quanto a avaliações do programa ainda são percebidas poucas iniciativas. Além do acompanhamento das metas físicas e financeiras, as quais são comparadas com o que havia sido planejado para cada ano, a COHAB desenvolveu uma pesquisa de satisfação

com as famílias beneficiadas, entretanto, a mesma começou a ser aplicada somente em 2012.

Contudo, considera-se que não há um sistema estruturado de avaliação do Programa Lares Habitação Popular, por meio do qual espera-se que seja capaz de identificar e propor soluções para problemas, conforme identificado na etapa de implementação do programa.

Ao analisar este programa sob a perspectiva do ciclo político constata-se que este modelo teórico-analítico é útil para compreender o desenvolvimento de um programa, compreender os conflitos de interesse inerentes ao processo político e de propostas de resolução de problemas por meio de uma política pública.

Apesar de em cada uma de suas etapas reconhecer que atuam diferentes agentes, observa-se a influência que a etapa anterior exerce sobre as posteriores, por meio de suas decisões, sejam elas escolhas ou exclusões. Desta forma, é possível perceber como as políticas públicas são permeadas tanto da ação do estado como sua escolha de não ação. Além disso, há que se considerar o papel desempenhado por outros grupos, os quais exercem pressões para terem seus pleitos reconhecidos e inseridos na agenda de decisão dos governos.

Quanto aos resultados do Programa Lares Habitação Popular, foi feita uma análise por grupos de municípios em função do seu tamanho populacional e região de planejamento a que pertence. Ao longo destes nove anos de implementação do programa foram construídas 38.999 moradias, o correspondente a uma média de 4.333 casas por ano. Neste aspecto o programa encontra-se abaixo da média planejada, de construção de 5.500 casas por ano.

Além disto, a partir do ano 2012 o governo federal passou a ser o maior financiador do programa. Deste modo, esperava-se que o Estado de Minas Gerais ampliasse suas metas de construção, uma vez que com a parceria do governo federal teria recurso para investir na construção de mais moradias.

Tanto o fato de o PLHP operar abaixo da média anual de moradias estipulada, quanto reduzir o volume de recursos aplicados a partir do momento que o governo federal passa a financiar grande parte dos investimentos são aspectos desfavoráveis a uma política habitacional que visa a redução do déficit habitacional no Estado.

Ao analisar este fator, a representatividade do PLHP frente ao déficit habitacional, há que se fazer algumas ponderações, mas foi possível observar que nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes, o programa, junto com outros

fatores externos, contribui para a redução do déficit habitacional. Para este grupo de municípios, em duas regiões de planejamento a quantidade de casas construídas pelo PLHP foi superior a 30%, e no Triângulo Mineiro foi superior a 50% do déficit habitacional identificado.

Em outros grupos de municípios, como por exemplo, os com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, apesar de não se identificar uma redução no déficit habitacional o PLHP contribuiu para a contenção de seu crescimento. Já em municípios com população superior a 50 mil habitantes, a construção de 5.826 moradias é de baixa representatividade diante o déficit habitacional.

Na avaliação de programas sociais é importante incorporar a percepção dos diversos grupos de *stakeholders*. No caso desta pesquisa foram consideradas as famílias beneficiadas pelo programa, por considerar que são as pessoas que mais têm possibilidade de avaliar o produto final que o programa disponibiliza.

Em geral estas famílias encontram-se satisfeitas com o programa, contudo não deixaram de apontar pontos falhos, os quais devem ser corrigidos pela COHAB. Isto é o que tais famílias esperam e a sociedade em geral, uma vez que em um contexto mais amplo constitui a financiadora do PLHP.

Entre as principais críticas estão as relacionadas ao tamanho da cozinha, do banheiro e da área de serviço. Já em relação à qualidade da construção as críticas recaem sobre o piso e o telhado. Nos conjuntos mais atuais do PLHP, o piso é de cerâmica, o que não foi realidade nos primeiros empreendimentos. Em relação aos telhados, verificou-se que os problemas são constantes, seja pela falta de estanqueidade à água da chuva, seja porque as telhas se desprendem com os ventos. A COHAB deveria fazer esta correção em seu projeto e garantir as melhorias na execução das obras.

Em relação ao sentimento de segurança das famílias que residem nos conjuntos habitacionais do PLHP, verificou-se que grande parte se sente insegura contra assaltos e roubos. Um mecanismo que pode auxiliar para o alcance de melhores resultados neste quesito é o desenvolvimento de um trabalho técnico social com as famílias beneficiadas. Vale considerar que este trabalho técnico social deve começar logo após a seleção das famílias, mesmo antes de ocuparem as casas, de modo a permitir que estabeleçam valores de respeito e boa convivência entre si, formando uma comunidade.

Quanto a este aspecto, a COHAB poderia incorporar como coordenadores deste trabalho membros dos movimentos sociais de luta pela moradia, que possuem

experiências de sucesso na organização e condução de comunidades no trabalho técnico social. Esta parceria pode resultar em uma melhoria na convivência entre as famílias, reduzindo alguns problemas que, infelizmente, são comuns em conjuntos habitacionais, como a ocorrência de delitos, alto índice de envolvimento com drogas e violência.

Contudo, ressalta-se que mesmo o trabalho técnico social não é capaz de solucionar todos os problemas citados. Há que se considerar o conjunto habitacional construído como integrante da cidade e proporcionar aos indivíduos e famílias que neles residem o acesso às demais políticas, como as educacionais, emprego e renda, de saúde, sociais, esporte e lazer, segurança e mobilidade urbana.

Em relação à priorização da construção de conjuntos habitacionais geralmente localizados às margens da cidade são necessárias algumas considerações. Os gestores municipais possuem instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para combater a especulação imobiliária e utilizar os vazios urbanos para a moradia de interesse social.

Tais medidas representam a inversão das atuais prioridades, as quais situam o interesse privado acima dos interesses coletivos, em que a especulação imobiliária encontra-se em um patamar superior à função social da propriedade e o direito à moradia.

Ao se analisar o PLHP, sob uma ótica mais restrita, pode-se dizer que é um programa habitacional que atende parcialmente às demandas por moradia em municípios de pequeno porte populacional. Ainda assim, os elementos criticados pelas famílias necessitam ser corrigidos, para considerar o programa como de efetiva capacidade para resolução do problema de déficit habitacional.

Porém, ao se analisar o PLHP sob uma perspectiva ampliada, compreendendo-o como o principal programa do Governo do Estado de Minas Gerais voltado para a moradia a percepção que se tem é mais crítica.

O modelo de intervenção adotado permanece o mesmo da época do BNH, em completa desarticulação com a política urbana, promovendo a segregação socioespacial e suscetível aos mesmos problemas sociais no interior dos conjuntos habitacionais. Além disto, não se avançou em termos do projeto habitacional, visto que comprovam-se as inadequações de alguns cômodos, como a cozinha e a área de serviço.

Tendo em vista todas as considerações efetuadas, há um longo caminho a percorrer para superação do problema do déficit habitacional e para que as pessoas tenham acesso a condições de moradia digna.

Tanto no âmbito de melhorias ao PLHP, quanto para a elaboração e

implementação de outros programas habitacionais acredita-se que esta pesquisa apresenta suas contribuições e demonstra como o modelo do ciclo político pode ser utilizado para realizar gerar análises sobre o processo político e propor melhorias.

Para futuros estudos, sugere-se que sejam feitas avaliações dos resultados do PLHP por municípios beneficiados e sua contribuição para redução do déficit habitacional, comparando-os com municípios com características similares que, porém, não participaram do programa.

Além disto, poderia ser feita uma avaliação comparativa dos empreendimentos do PLHP em parceria com o PMCMV com empreendimentos do PMCMV em outros estados brasileiros, com o intuito de verificar se há diferenças na qualidade das moradias construídas.

7. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, F. R. Interest Groups and Agendas. In: MAISEL, L. S.; BERRY, J. M. **Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 519-533.

BAUMGARTNER, F.; BROUARD, S.; GROSSMAN, E. Agenda-setting dynamics in France: Revisiting the 'partisan hypothesis'. **French Politics**, p. 75-95, 2009.

BEHRANS, J. H.; DA SILVA, M. A. A. P. Atitude do Consumidor em Relação à Soja e Produtos Derivados. **Ciência, Tecnologia e Alimentos**, Campinas, Jul-Set 2004. 431-439.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2007. Cap. 5.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (RISCO)**. São Carlos, v. 7, p.147-164, 2008.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, p. 8-14, maio/junho 2009.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARDOSO, A. L. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Observatório IPPUR/UFRJ - FASE. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2014.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. D. S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, A. W. B. D. Modelo para Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Atual Contexto de Descentralização. **XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, 2005.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHAB-MG, **Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.cohab.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 de set. de 2013.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONEDRU, Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Regimento Interno da Câmara Setorial Permanente de Habitação**. 2007. Disponível em: <http://www.urbano.mg.gov.br/images/stories/conselho/regimento_camara_habitacao.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

CUNHA, E. D. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A., et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 11-25.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. D. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jan/fev 2014. 3-25.

DUNN, W. N. **Public Policy Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: Taylor & Francis Group, 2007.

FIX, M. D. A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP, 2011.

FONSECA, J. S.; MARTINS, G. A. **Curso de Estatística**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2000. p. 211-259.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, p. 78. 2013.

GUEDES, A. M.; FONSECA, F. **Controle Social da Administração Pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: FGV, 2007.

HEINELT, H. Do Policies Determie Politics? In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007. Cap. 8, p. 109-119.

IMAS, L. G. M.; RIST, R. C. **The road to results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations**. Washington: World Bank, 2009.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods**. [S.l.]: CRC

Press, 2007.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The politics of attention: how government prioritizes problems.** Chicago: The University Chicago Press, 2005.

JOPPERT, M. P.; SILVA, R. R. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais.** Brasília: CNM/PNUD, 2012.

KIMBALL, D. C.; BAUMGARTNER, F. R.; BERRY, J. M.; HOJNACKI, M.; LEECH, B. L.; SUMMARY, B. Who cares about the lobbying agenda? **Interest Groups & Advocacy**, p. 5-25, 2012.

KINGDON, J. W. **Agenda, Alternatives, and Public Policies.** 2. ed. New York: HarperCollins Colege Publishers, 1995.

KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reformas do Estado? A experiência recente do Brasil, v. 26, nº 3, Ano XIV 2011.

MARICATO, E. Metrôpoles, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17 (48), p. 151-167, 2003.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas, v. 25 (71), 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007.

MINAS GERAIS. Decreto nº 33.476 de 02 de abril de 1992. Institui o Programa de Habitação Popular de Minas Gerais - PROHAB/MG, e dá outras providências. **Diário do Executivo.** Belo Horizonte, MG, 03 de abril de 1992, p. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023.** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte. 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/docs/2008-2023/anexo_17007_2007.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

O'SULLIVAN, R. G. **Practicing Evaluation: a collaborative approach.** Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

PATTON, M. Q. **Qualitative Evaluation and Research Methods.** 2ª. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1990.

REIS, C. Z. T.; SILVEIRA, S. D. F. R.; FERREIRA, M. A. M. Autoavaliação em uma Instituição Federal de Ensino Superior: Resultados e Implicações. **Avaliação**, Campinas, Novembro 2010. 109-129.

RODRIGUES, L. P. D.; SILVEIRA, S. D. F. R. **Implementação e Políticas Públicas: um estudo do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais.** Departamento de Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, p. 65. 2013.

ROLNIK, R. Luta pela moradia. Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 06 Fevereiro 2012. Entrevista concedida a Luís Brasilino.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos. Cebrap**, Março 2011. 89-109.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Moradia Popular. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2009.

ROSSI, P. M.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: a systemic approach**. 7. ed. [S.l.]: Sage, 2004.

RUA, M. D. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

RUA, M. D. G. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Florianópolis, p. 130. 2009.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

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

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007. Cap. 6.

SILVA, C. F.; ALVES, T. W.; Dinâmica dos Financiamentos Habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa "Minha Casa Minha Vida". **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jan/fev 2014. 27-54.

SILVA, F. C. D. **Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de policy cycle (ciclo político)**. Viçosa (MG). 2011.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características Determinantes da Avaliação em Programas e Projetos**. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2000. (Caderno nº 48).

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Philadelphia: Westviem Press, 2009.

SOARES, I. O.; CARVALHO, A. W. B.; FILHO, G. B. R.; PINTO, N. M. A. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do Programa "Minha Casa Minha Vida em Uberaba" (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, jan/dez 2013. 119-131.

SOUZA, C. "Estado de Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fevereiro 2003. 15-20.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p.

20-45, 2006.

TAVEIRA, L. R. S.; OLIVEIRA, J. T. A. D. extensão rural na perspectiva de agricultores assentados do Pontal do Paranapanema – SP. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, Jan-Mar 2008. 09-30.

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: The Essential Readings**. [S.l.]: Pearson, 1995. p. 86-96.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VIEIRA, P. R. D. C.; TROCCOLI, I. R.; SILVA, J. M. C. D. Percepções de Clientes de Serviço de Ensino Superior: um Estudo de Validação de Escala. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, Jan-Abr 2012. 45-68.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. **Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy**. Boulder, CO. Westview Press, 2007. p. 65-92.

APÊNDICE I - ROTEIRO DE ENTREVISTA

PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: _____ Idade: _____
Instituição que representa: _____
Tempo na instituição: _____
Tempo de atuação com a questão habitacional (anos): _____
Escolaridade: _____

PERCEPÇÃO DE PROBLEMA

1- **Questão:** Como você caracteriza a atuação do Estado de Minas Gerais em relação à política habitacional? Quais os principais problemas você destaca? Quais os principais avanços? Como você percebe o tratamento da questão habitacional nas décadas de 1990, 2000 até os dias de hoje? (Deve-se destacar as diferenças, se houverem, entre as décadas).

AGENDA

2- **Questão:** Quando e como a questão habitacional começou a ser tratada pelo governo do estado de Minas Gerais? Houve uma continuidade da presença da questão habitacional na agenda dos governos ou houve rupturas no tratamento desta questão? Quais as características destes períodos e como cada um tratou a questão habitacional? Você sabe dizer em que governos ocorreram tais rupturas?

3- **Questão:** Ao longo dos anos (década de 1960 para cá, principalmente 1990, 2000, 2010) houve mudanças nas políticas públicas habitacionais em Minas Gerais? O que você destaca como sendo os principais elementos destas mudanças? Ou, se for o caso, para a continuidade desta política.

4- **Questão:** Para a inserção da questão habitacional na agenda dos governos houve a participação ou influência de sujeitos de fora da equipe de governo? Ou nesta inserção houve a predominância da influência de atores governamentais? Quais sujeitos ou grupos você destaca neste processo?

5- **Questão:** No tratamento da questão habitacional, o governo propôs sua política e programas e buscou o apoio popular para referenciar sua decisão? Ou a demanda habitacional já existia, estava disseminada na sociedade e por isso o governo decidiu inserir esta questão na agenda?

6- **Questão:** O foco da questão/política habitacional foi o fator econômico, social ou ambos? Exemplifique sua opinião. Quais os grupos influenciaram ou tiveram influência neste processo? [Como associações, movimentos sociais, sindicatos e empresas] Como elas influenciam/influenciaram neste processo de inserção da questão habitacional na agenda? O que você destaca na participação destes grupos?

7- **Questão:** E a mídia, possui alguma interferência neste processo? Como você vê o papel da mídia em relação à inserção da questão habitacional na agenda dos governos? Você pode citar exemplos?

8- **Questão:** Além da influência destes grupos, há algum fato (político, econômico, fenômeno natural - enchentes, desabamentos de encostas, mortes), alguma pressão política a ser destacada em relação à política habitacional do Estado de MG, que contribua para melhor entendimento desta questão?

9- **Questão:** E hoje, qual é a agenda do governo do Estado de Minas Gerais? A partir de quais elementos é possível identificar a presença da questão habitacional na agenda do governo?

10- **Questão:** A partir dos seguintes conceitos, como você classifica a política habitacional do Estado de Minas Gerais?

ELABORAÇÃO DA POLÍTICA

Ter um desenho teórico articulando Política, Programas e Projetos. Para frisar que estamos tratando do Programa Lares Habitação Popular.

11- **Questão:** Agora mais especificamente sobre a atual política habitacional do Estado de Minas Gerais, com o Programa Lares Habitação Popular. A questão habitacional apresenta-se no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, como um subitem da Área de Resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”. Isto define a relevância que é dada a esta questão? Com base neste PMDI e nos investimentos realizados no PLHP é possível enquadrá-la como uma prioridade do governo do Estado de Minas Gerais?

12- **Questão:** Como ocorreu o processo de elaboração do Programa Lares Habitação Popular? Houve a participação de grupos de interesses de dentro e de fora do estado de Minas Gerais? Que grupos foram estes? O que cada um deles propunha e defendia?

13- **Questão:** O PLHP é um programa que está inserido na Política Habitacional do Estado. O PLHP é o principal programa desta política? Como ele foi elaborado? Qual é o desenho dele? Quais são os recursos, atividades, objetivos, produtos, resultados e impactos esperados? Este desenho está documentado, foi apresentado em alguma proposta? [Se não souber responder, perguntar as próximas, como “deveria”].

14- **Questão:** Em sua opinião, da forma como o PLHP foi elaborado, consegue-se solucionar o problema habitacional identificado? Quais aspectos deste programa você destaca?

15- **Questão:** À época de elaboração do PLHP houve outras propostas de programas? Quais os motivos da escolha do PLHP?

16- **Questão:** O PLHP tem o seu público definido, famílias com renda de até três salários mínimos. Qual parcela deste grupo é atendida? Há outros grupos que não são atendidos por este programa? Eles já foram identificados? Existem conflitos com outros grupos de interesses que não foram abrangidos?

IMPLEMENTAÇÃO

17- **Questão:** Como ocorre a implementação do Programa Lares Habitação Popular nos municípios do estado de Minas Gerais? Que órgãos, entidades se relacionam na implementação e quais seus papéis? Qual instituição coordena as demais neste processo? Como relacionam com os municípios?

18- **Questão:** Como o (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG se insere nesse processo? Como ocorre a gestão interna? Quais as suas competências? Na implementação do PLHP, como se estabelece a relação do (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG com a COHAB? E com a SEPLAG/SEDRO? E as demais entidades integrantes do CONEDRU?

19- **Questão:** Como você avalia a capacidade dos municípios em elaborar propostas para recebimento de recursos do Programa? O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG possui um papel ativo em levar informação a todos os municípios de MG, sobre a possibilidade de acessar o PLHP? Outras instituições realizam essa atividade? Como realizam? Você tem propostas para melhoria?

20- **Questão:** O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG realiza o acompanhamento das atividades de execução do PLHP nos municípios? Em caso afirmativo, como acompanha? Em caso de negação, que outras instituições realizam essa ação? O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG realiza o acompanhamento das atividades dos demais órgãos e instituições relacionados à implementação do PLHP? Como é realizado este acompanhamento?

21- **Questão:** O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG monitora o treinamento oferecido aos funcionários das prefeituras e integrantes dos Conselhos Municipais? Caso sim, qual o setor responsável e de que forma acontece esse monitoramento? Quais as finalidades do treinamento?

22- **Questão:** O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG acredita que essas atividades garantem a focalização do programa? Se não, o que é ou pode ser feito para garantir isso? Há verificação da seleção das famílias realizada pela prefeitura e Conselho Municipal de Habitação? Você teria propostas para melhoria?

23- **Questão:** Você sabe como é feito o repasse de recursos? Quais os procedimentos para a transferência de recursos direcionados à execução das obras? E o pagamento às empresas é realizado por etapa? Quais os critérios para liberação dos recursos do Fundo Estadual de Habitação (FEH)? Há o monitoramento quanto a destinação desses recursos? Caso sim, quem é responsável? De que forma é feito esse monitoramento? Você teria propostas para melhoria?

24- **Questão:** Quais os procedimentos realizados para a execução dos empreendimentos habitacionais nos municípios? O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG participa do processo de fiscalização e acompanhamento da construção do empreendimento pela empresa contratada? Em caso afirmativo, como ocorre esse processo? Você tem propostas para melhoria?

25- **Questão:** O (O ÓRGÃO QUE O ENTREVISTADO REPRESENTA)/MG acompanha o provimento de infraestrutura pelo Município? Se sim, quem são os responsáveis? Como ocorre esse processo? Você considera adequado o modo como é realizado atualmente? Você tem propostas para melhoria?

26- **Questão:** Você sabe como ocorre o processo de contratação das empresas? Quais os principais empecilhos neste processo? Você tem propostas para melhoria?

27- **Questão:** Há autonomia dos agentes (COHAB, prefeitura, empresas, conselhos) no planejamento e execução das obras? Caso sim, de que forma se dá essa autonomia (para contratar, selecionar, publicar editais, escolha do terreno, selecionar as famílias, ...)? Como você avalia essa situação?

28- **Questão:** Há a participação das famílias selecionadas no planejamento e execução das obras? O que você pensa a respeito? Em caso de resposta negativa, você acredita que é possível esta participação? Como promovê-la?

29- **Questão:** Houve/Há a participação dos movimentos populares no planejamento e execução do Programa? Se sim, como ela ocorre? Na sua opinião, esta participação é importante? Possuem um papel efetivo (as sugestões/contribuições são levadas em consideração)?

30- **Questão:** Há a participação dos conselhos (municipais e CONEDRU ou entidades semelhantes) na implementação do Programa? Como você avalia esta participação? Esta participação torna as ações relacionadas ao PLHP mais transparentes? Possuem um papel efetivo (as sugestões/contribuições são levadas em consideração)? Você tem propostas de melhoria?

31- **Questão:** Quais os principais fatores que favorecem e os que dificultam o processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular? Você tem propostas para melhoria?

Critérios de Análise da Implementação		1	2	3	4	5
1.	As circunstâncias externas à agência implementadora impõem restrições que a desvirtue.					
2.	O programa dispõe de tempo e recursos suficientes.					
3.	A combinação necessária de recursos, em cada etapa da implementação, está efetivamente disponível.					
4.	O PLHP está baseado em uma teoria (possui um desenho) adequada que relaciona as causas do problema, as atividades propostas e os resultados esperados.					
5.	A relação entre causa e efeito é direta e os fatores intervenientes são mínimos.					
6.	É mínima a relação de dependência da principal agência implementadora, frente às demais instituições, para obter sucesso na execução do PLHP.					
7.	Há completa compreensão e consenso dos objetivos do programa entre os agentes do processo de implementação.					
8.	As tarefas a serem realizadas por cada agente de implementação estão apresentadas em detalhes e com uma sequência perfeita de ações a serem realizadas.					
9.	Existe perfeita comunicação e coordenação entre os vários sujeitos envolvidos no programa.					
10.	A principal agência implementadora obtém efetiva coordenação sobre as demais agências na implementação do PLHP.					
11.	Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação.					

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Conceito de monitoramento: O monitoramento fundamenta-se principalmente nos dados da implementação, detecta os desvios quando comparados ao plano para oportunamente, definir ações corretivas para se manter em curso o objetivo da ação ou até mesmo decidir sobre a revisão do planejamento do programa ou projeto.

Conceito de avaliação: avaliação é o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.

32- **Questão:** Existe um sistema de monitoramento e avaliação para o PLHP? Como este sistema funciona? Quais os órgãos ou instituições o desenvolve e coordena? Qual papel cada um desempenha? (Caso o entrevistado responda “SIM”, pular para a Questão 4).

33- **Questão:** No caso da não existência do sistema de monitoramento e avaliação, quais os meios utilizados para verificação do PLHP? Como são tomadas as decisões de ampliação, manutenção ou suspensão do programa? Esta decisão de mantê-lo (até hoje) é fundamentada em quais aspectos ou critérios? Quais as principais dificuldades para a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação para o PLHP?

34- **Questão:** Na sua opinião, é relevante a criação de um sistema de monitoramento e avaliação para o Programa Lares Habitação Popular? (Caso o entrevistado responda “SIM”, proceder com a entrevista perguntando no tempo verbal “futuro do pretérito”, “deveria”).

35- **Questão:** Em quais aspectos, etapas ou procedimentos este sistema de monitoramento e avaliação é aplicado?

36- **Questão:** Quais as principais informações alimentam o sistema de monitoramento? Como são obtidas? Com qual periodicidade ocorre?

37- **Questão:** A partir destas informações são formados banco de dados? São utilizados outros bancos de dados existentes (como o CAD único para seleção das famílias ou verificação desta seleção)? Quais dados são utilizados? Quem acessa e utiliza tais dados e informações? Para qual fim são utilizados (monitorar, avaliar, fazer relatórios)? Estes relatórios são divulgados? Para quem são enviados os relatórios (órgãos internos, público em geral)?

38- **Questão:** Já foi realizada alguma avaliação interna sobre o PLHP? Interna, externa ou ambas? Quais os resultados identificados (positivos e negativos)?

39- **Questão:** Para orientar a avaliação do PLHP quais as variáveis-chaves a serem consideradas?

40- **Questão:** Os resultados do monitoramento e avaliação são utilizados para o aperfeiçoamento do programa? Como são utilizados? Quais órgãos são responsáveis por promover as intervenções e melhorias? Você tem exemplos de modificações que foram realizadas a partir dos resultados do monitoramento e das avaliações?

FINAL

41- **Questão:** No âmbito da questão habitacional, você sugere melhorias para o PLHP? Quais?

42- **Questão:** Você sugere que sejam elaborados e implementados outros programas diferentes deste? A que grupos de pessoas estes programas deveriam ser destinados (público)? Quais as principais características (modalidades, urbano ou rural) estes programas deveriam ter?

APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO APLICADO

<p>Gostaria de agradecer a sua colaboração e caso você queira receber mais informações sobre esta pesquisa, favor entrar em contato conosco. Por tratar-se de pesquisa científica, informamos que os nomes não serão divulgados em nenhuma hipótese.</p>	
<p>NÚMERO DO QUESTIONÁRIO: _____</p>	
<p>MUNICÍPIO: _____</p>	
<p>ENTREVISTADOR: _____</p>	<p>DATA: / / 2013</p>
<p>IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO</p>	
<p>1. Nome:</p>	
<p>2. O entrevistado é o mutuário do PLHP na COHAB? (1) Sim (2) Não. Se Sim, pule para questão 7.</p>	
<p>3. Idade:</p>	
<p>4. Gênero: (1) Feminino (2) Masculino</p>	
<p>5. Estado civil do entrevistado (1) Solteiro (2) União Estável (3) Casado (4) Separado (5) Viúvo (6) Divorciado (99) NS/NR</p>	
<p>6. Grau de parentesco do entrevistado com o mutuário. (1) Irmão (2) Cônjuge (3) Filho(a) (4) Neto(a) (5) Genro/Nora (6) Parente/Afim (7) Agregado (8) Pai/Mãe (9) Outros (99) NS/NR</p>	
<p>IDENTIFICAÇÃO DO MUTUÁRIO</p>	
<p>7. Idade:</p>	
<p>8. Gênero: (1) Feminino (2) Masculino</p>	
<p>9. Escolaridade: (1) 1º Grau Incompleto (2) 1º Grau Completo (3) 2º Grau Incompleto (4) 2º Grau Completo (5) 3º Grau Incompleto (6) 3º Grau Completo (8) Nunca Frequentou (9) Analfabeto (99) NS/NR</p>	
<p>10. Estado civil: (1) Solteiro (2) União Estável (3) Casado (4) Separado (5) Viúvo (6) Outros (99) NS/NR</p>	
<p>11. Ocupação*: (1) Trabalhador com carteira assinada (2) Trabalhador sem carteira assinada (3) Aposentado/Pensionista (4) Autônomo (5) Empregado Doméstico (6) Do Lar (7) Desempregado (8) Servidor Público (9) Trabalhador Rural (99) NS/NR <i>*Essa questão permite até duas respostas</i></p>	
<p>12. Recebe algum Benefício Social do governo? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR</p>	
<p>12.1 Se Sim, Qual?</p>	
<p>12.2 E qual valor (em R\$)?</p>	

COMPOSIÇÃO FAMILIAR						
13. Número de moradores da Unidade Habitacional (incluindo o entrevistado):						
14. Detalhamento dos ocupantes da Unidade Habitacional atual:						
	Crianças (0 a 11 anos)	Adolescentes (12 a 18 anos)	Adultos (19 a 39 anos)	Adultos (40 a 59 anos)	Idosos (60 anos ou mais)	
Homens						
Mulheres						
15. Existe alguma pessoa com deficiência na família? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR						
16. Existe alguém com mobilidade reduzida? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR						
17.	Qual a Renda Familiar (em R\$)?					
18.	Há quantos anos moram neste domicílio?					
19.	Qual era a condição de ocupação do domicílio anterior? 1. Alugado 2. Próprio em aquisição 3. Próprio já pago 4. Cedido 5. Outra condição (especificar)					
20.	Qual era o material predominante nas paredes externas do domicílio anterior? 1. Alvenaria 2. Madeira Aparelhada 3. Tijolo sem revestimento 4. Taipa não revestida 5. Madeira aproveitada 6. Outro Material (especificar)					
Sobre os seguintes equipamentos na moradia favor marcar:						
1. Já existia antes de receber o PLHP/COHAB						
2. Existe, mas somente depois do PLHP/COHAB						
3. Não existe						
21.	Abastecimento de água		28.	Internet		
22.	Instalação Sanitária		29.	Máquina de Lavar		
23.	Energia Elétrica		30.	Telefone Fixo		
24.	Coleta de Lixo		31.	Celular		
25.	Geladeira		32.	Motocicleta		
26.	TV		33.	Automóvel		
27.	Computador/Notebook:					
ESCALA:	Péssimo 1	Ruim 2	Regular 3	Bom 4	Ótimo 5	NS/NR 99
PERCEPÇÃO DO BENEFICIÁRIO: UNIDADE HABITACIONAL						
Como você considera o tamanho:						
34. Casa						
35. Cozinha						
36. Banheiro						
37. Sala de estar/refeições						
38. Dormitório Principal						
39. Outro Dormitório						
40. Área de serviço						
41. O espaço disponível para expansão da casa é:						
42. Você já modificou a sua casa? (1) Sim (2) Não. Se Não, pule para questão 44.						
43. Qual o tipo de modificação? (1) Piso (2) Expansão (3) Forro (4) Cercado (5) Outro						

ESCALA:	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	NS/NR
	1	2	3	4	5	99
Como você considera a qualidade da construção quanto a: (Caso não tenha, marque 0)						
44.	Materiais de revestimento (paredes e pinturas)					
45.	Portas e janelas					
46.	Instalações hidráulicas (torneiras, registros e válvulas)					
47.	Instalações elétricas					
48.	Telhado					
49.	Piso					
50.	Aquecedor solar					
Como você classifica sua casa quanto a:						
51.	Como você avalia a segurança da casa, contra assaltos/roubos.					
52.	Como você avalia a segurança da casa contra as intempéries (chuvas, ventos, fenômenos naturais).					
53.	Iluminação Natural					
54.	Barulhos/ruídos (interno e externo)					
55.	Conforto ambiental (Temperatura no inverno e no verão)					
56.	Como você considera a privacidade entre os moradores da casa?					
57.	Como você considera a acomodação da casa a todos os integrantes da família					
58.	Como você avalia as informações recebidas sobre o contrato da casa com a COHAB-MG?					
59.	Como você avalia as informações sobre o seguro do imóvel?					
PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO: CONJUNTO HABITACIONAL						
Como você classifica o conjunto habitacional quanto a:						
60.	Acessibilidade às áreas públicas, de uso comum e equipamentos públicos					
61.	Acessibilidade à escola					
62.	Acessibilidade ao posto de saúde					
63.	Localização na cidade					
64.	Sua privacidade em relação à vizinhança?					
Como você avalia a qualidade da infraestrutura do conjunto habitacional quanto a: (Caso não tenha, marque 0)						
65.	Abastecimento de água					
66.	Rede de Esgoto					
67.	Coleta de Lixo					
68.	Iluminação Pública					
69.	Escoamento de água da chuva					
70.	Ruas					
71.	Calçadas					
72.	Rede e sinal de telefonia					
73.	Áreas de lazer					
74.	Áreas de convivência e reuniões					
75.	Transporte Público local					
PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO: PROGRAMA PÓS MORAR (Caso não tenha, marque 0)						
76.	Houve a execução do projeto Pós Morar? (1) Sim (2) Não					
77.	Como você avalia as orientações sobre a integração das famílias no conjunto habitacional?					
78.	Como você avalia o acompanhamento Social das Famílias após o recebimento da nova moradia?					
79.	Como você avalia a orientação sobre a criação da associação de moradores?					
80.	Como você avalia o processo de inclusão social realizado?					
81.	Como você avalia as ações destinadas à melhoria da qualidade de vida.					
82.	Como você avalia a continuidade das relações com Cohab Minas?					
83.	Como você avalia as orientações sobre a preservação ambiental?					
84.	Como você avalia as orientações recebidas sobre geração de renda?					
85.	Como você avalia as orientações sobre a sustentabilidade no conjunto habitacional?					
86.	Como você avalia o espaço para participar das discussões e decisões que visem a melhoria do programa?					

ESCALA:	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	NS/NR
	1	2	3	4	5	99
PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO: SATISFAÇÃO PESSOAL						
87.	Possuir uma casa proporcionou sentimento de autonomia para a minha família					
88.	Após o recebimento do benefício, a qualidade de vida da família melhorou					
89.	A nova casa proporciona sentimento de segurança					
90.	Estou satisfeito com o acabamento da casa					
91.	Estou satisfeito com o tipo de cobertura da casa					
92.	Possuo boa convivência com os vizinhos					
93.	No local da nova casa as famílias se integram formando uma comunidade					
94.	Após o recebimento do imóvel você teve mais independência financeira					
95.	A casa especial possibilita ao cadeirante plenas condições de circulação e uso de todas as dependências da moradia.					
96.	A nova casa atende as necessidades da família					
97.	O número de doenças na minha família diminuiu consideravelmente.					
PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO: EMPODERAMENTO DAS MULHERES						
98.	Possuo mais autonomia e confiança para decidir sobre minha própria vida e da minha família.					
99.	Possuir uma casa própria melhorou minha autoestima.					
100.	Com recebimento da minha casa aumentou o respeito da minha família em relação a mim.					
101.	Com recebimento da minha casa aumentou minha participação na comunidade.					
102.	Com a casa nova minhas responsabilidades com a família aumentaram.					
103.	Após o recebimento da minha casa, minha família passou a ter mais acesso a médicos e assistência à saúde.					
104.	Com a posse da casa passei a me sentir valorizada na sociedade.					
105.	Minha família teve mais oportunidade de estudar e fazer cursos de capacitação.					

106. Após participar deste programa qual é a principal transformação em sua vida?

107. O que a casa representa para você?
