

CÁSSIA DO CARMO PIRES FERNANDES

**A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS**

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.
2009

CÁSSIA DO CARMO PIRES FERNANDES

**A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS**

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: 16 de dezembro de 2009.

Prof. Adriano Provezano Gomes

Prof^a. Karla Maria Damiano Teixeira

Prof^a. Lourdes Helena da Silva
(Coorientadora)

Prof. Luiz Antônio Abrantes

Prof.^a Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

À minha filha Maria Cecília, ao meu esposo Aldair e à minha
mãe Ana, com gratidão e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e às intercessões de Nossa Senhora das Graças, pela força e inspiração para que a realização deste estudo se tornasse prazerosa.

Ao meu esposo Aldair, pela motivação e amor constante.

À minha pequena Maria Cecília, por suavizar os meus dias com as brincadeiras de criança.

À Prof^a Suely, pela orientação serena e firme, e acima de tudo por acreditar em mim.

À minha Mãe Ana, meu Pai João, minhas irmãs Kátia, Carla e Juliana, e meu cunhado Claudiano, pelo carinho e torcida.

À CAPES, pela bolsa de estudos que possibilitou a dedicação exclusiva.

À Ana Cristina, pelo carinho e valiosas contribuições metodológicas.

Aos acadêmicos Eni e Paulo, pela colaboração no trabalho de campo no município de Cajuri.

Ao Prof. Marco Aurélio, pela parceria e por abrir novos horizontes de pesquisa através dos ensinamentos de metodologia quantitativa.

Às minhas amigas Andréia e Larissa, companheiras mais presentes nos momentos de alegria e de angústias.

Aos professores Viviane Lírio, Jorge Alexandre e Lourdes Helena pela coorientação.

À Prof^a Karla Damiano, ao Prof. Adriano Gomes e ao Prof. Luiz Abrantes pelas contribuições na avaliação deste trabalho.

À Alvanize, Bárbara, Eliana, Fabrício, Lucimar e Maria José, por me fazerem acreditar que vale a pena confiar em nossos sonhos e lutar para que eles se concretizem.

Aos colegas do mestrado, Antônio Carlos, Lélis, Luiza, Odemir e Ronise pelos bate-papos e energia positiva.

À Doraliza e Ambrozina, pelas dicas quanti.

À Solange, Maria Inês, Alberto e Simone pelo incentivo ao ingresso no mestrado.

Aos Professores Adriel, Afonso, Jefferson e Ricardo, pelos diálogos que possibilitaram “novos olhares”.

Aos funcionários da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) pela atenção constante e pelo envio dos dados, especialmente ao Marcelo Barata.

Aos gestores da SNH que disponibilizaram um pouco de tempo em suas apertadas agendas para a realização das entrevistas.

Aos gestores da Prefeitura de Cajuri e às famílias que gentilmente responderam ao questionário.

À Luiza, pela presteza e dedicação na Secretaria do curso.

A todos os profissionais do Departamento de Administração, que gentilmente me acolheram.

À Universidade Federal de Viçosa, marco na minha formação profissional e pessoal.

BIOGRAFIA

Cássia do Carmo Pires Fernandes, filha de João Pedro Pires e Ana Maria do Carmo Pires, nasceu em Ponte Nova-MG em 31 de outubro de 1981.

Possui graduação em Pedagogia (2004) e Especialização em Educação (2006) pela Universidade Federal de Viçosa. Atualmente é professora substituta da área "Gestão da Educação" do Departamento de Educação da mesma universidade.

Atuou como secretária de administração e chefe de gabinete na Prefeitura de Uruçânia-MG nos anos de 2005 e 2006, quando se interessou pela administração pública enquanto campo de estudos e pesquisas. Em 2007, foi convidada a assumir o cargo de chefe de divisão do ensino fundamental na Prefeitura de Ponte Nova, permanecendo até fevereiro de 2008. Através destas experiências profissionais teve a oportunidade de participar do processo de gestão de políticas públicas, especificamente em conselhos consultivos e deliberativos, em projetos para captação de recursos em todos os setores, inclusive na habitação, e na elaboração, implementação e avaliação de programas de formação continuada para profissionais da educação.

Em março de 2008 ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível mestrado, da Universidade Federal de Viçosa.

“Não sou objeto da história, mas seu sujeito igualmente. No mundo da história, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar.”

Paulo Freire

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	ix
LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS	xi
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xvi
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	xvii
1. INTRODUÇÃO GERAL	1
2. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA	3
3. OBJETIVOS	4
3.1. Objetivo Geral	4
3.2. Objetivos Específicos.....	4
4. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	5
ARTIGO I - AÇÕES E CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: DA FUNDAÇÃO CASA POPULAR AO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”	6
Resumo	6
Abstract.....	7
1. Introdução.....	8
2. Habitação através da história	8
3. A habitação como problema social e como problema de pesquisa	10
4. Ações políticas: da Fundação Casa Popular ao BNH.....	11
5. Do BNH à Caixa Econômica Federal: intervenções do Estado nas últimas décadas	13
6. Buscando (re) criar a Política Nacional de Habitação.....	15
7. Fundos e Programas para Habitação de Interesse Social.....	18
7.1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).....	18
7.2. Orçamento Geral da União (OGU).....	20
7.3. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)	20
7.4. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	20
7.5. Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.....	21
7.6. Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).....	21
8. Considerações finais	22
9. Referências.....	23

ARTIGO II - ANÁLISE DA EFICÊNCIA DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO.....	26
Resumo	26
Abstract.....	27
1. Introdução.....	28
2. Monitoramento e avaliação de políticas públicas.....	29
3. Déficit habitacional: conceito e ponderações.....	31
4. Metodologia	33
4.1. Universo e plano amostral	34
4.2. Variáveis de análise.....	34
4.3. Teste t para igualdade de médias.....	35
4.4. Análise Envoltória de Dados (DEA).....	36
5. Resultados e Discussões.....	39
5.1. Teste t de médias independentes	40
5.2. Análise de eficiência.....	41
6. Considerações finais	50
7. Referências.....	51
ARTIGO III - PERCEPÇÕES DOS GESTORES DA SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL	54
Resumo	54
Abstract.....	55
1. Introdução.....	56
2. Metodologia	56
3. Resultados e Discussões.....	57
3.1. Caracterização dos gestores da SNH.....	57
3.2. Percepção dos gestores.....	58
4. Considerações finais	71
5. Referências	74
ARTIGO IV - AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: INVESTIGAÇÃO DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVO NO MUNICÍPIO DE CAJURI/MG	75
Resumo	75
Abstract.....	76
1. Introdução.....	77

2. Avaliação e focalização de políticas públicas	78
3. Metodologia	81
4. Resultados e Discussões.....	82
4.1. Caracterização do município de Cajuri e surgimento do projeto.....	82
4.2. Perfil socioeconômico e demográfico das famílias beneficiadas.....	83
4.3. Diagnóstico antes do Programa Carta de Crédito Associativo.....	85
4.4. Diagnóstico antes e depois do Programa Carta de Crédito Associativo..	86
4.5. Diagnóstico depois do Programa Carta de Crédito Associativo.....	87
4.6. Percepção dos beneficiários sobre o Programa.....	87
5. Considerações finais	89
6. Referências.....	90
5. CONCLUSÕES GERAIS	93
6. APÊNDICES	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED - Análise Exploratória de Dados
BNH – Banco Nacional de habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
DEA – Análise Envoltória de Dados
DH – Déficit Habitacional
DICT – Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FB – Famílias Beneficiadas
FCP - Fundação Casa Popular
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS - Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS - Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INV - Investimentos
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCidades – Ministério das Cidades
OGU – Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PIB - Produto Interno Bruto
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH - Política Nacional de Habitação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PRÓ-MORADIA - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público

RM – Região Metropolitana

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SIMAHAB - Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*

UF's – Unidades da Federação

LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

ARTIGO I - AÇÕES E CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: DA FUNDAÇÃO CASA POPULAR AO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

Figura 1 – Fluxograma PNH.....	16
Quadro 1 – Ações e Programas FNHIS.....	19
Quadro 2 – Programas OGU.....	20
Quadro 3 – Programas FGTS.....	20

ARTIGO II - ANÁLISE DA EFICÊNCIA DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Tabela 1 – Evolução do Déficit Habitacional 2004 – 2007.....	32
Tabela 2 – Programas habitacionais analisados.....	34
Tabela 3 – Investimentos federais em habitação (2004 a 2007).....	39
Tabela 4 – Teste t de igualdade de médias entre os grupos de UF’s sem RM e com RM – Programa CCIA 2004-2007.....	40
Figura 3 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa CCIA de 2004 a 2007.....	42
Tabela 5 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa CCIA.....	42
Tabela 6 – Projeção de famílias beneficiadas UF’s eficientes e ineficiente – Programa CCIA.....	43
Tabela 7 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa PSH.....	44
Figura 4 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa PSH de 2004 a 2007.....	44
Tabela 8 - Projeção de famílias beneficiadas UF’s eficientes e ineficiente – Programa PSH.....	45

Figura 5 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa PAR de 2004 a 2007.....	46
Tabela 9 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa PAR.....	47
Tabela 10 - Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficiente – Programa PAR.....	47
Tabela 11 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa URB.....	48
Figura 6 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa URB de 2004 a 2007.....	49
Tabela 12 – Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficiente – Programa URB.....	50

ARTIGO III - PERCEPÇÕES DOS GESTORES DA SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL

Quadro 1 – Percepções sobre a Política Nacional de Habitação.....	58
Quadro 2 – Percepções sobre déficit habitacional.....	59
Quadro 3 – Percepções sobre a história da habitação.....	60
Quadro 4 – Percepções sobre o PMCMV e o PAC.....	62
Quadro 5 – Percepções sobre a gestão da política habitacional.....	65
Quadro 6 – Percepções sobre desafios e avanços.....	66
Quadro 7 – Percepções sobre relações federativas.....	67
Quadro 8 – Percepções sobre implementação e avaliação.....	69

ARTIGO IV - AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: INVESTIGAÇÃO DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVO NO MUNICÍPIO DE CAJURI/MG

Figura 1 – Vista parcial do “Conjunto Habitacional residencial Cajuri”.....	83
Tabela 1 – Características socioeconômica e demográfica dos beneficiários.....	84
Tabela 2 – Características da residência anterior.....	85
Tabela 3 – Acesso a serviços de infra-estrutura antes do Programa.....	86
Tabela 4 – Acesso a bens duráveis.....	86

Tabela 5 – Características da residência anterior.....	87
Tabela 6 – Análise descritiva das variáveis.....	88
Tabela 7 – Grau de satisfação com o Programa.....	89

RESUMO

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires. M. Sc. Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2009. **A Política Nacional de Habitação de Interesse Social: Estudos da avaliação de resultados.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Jorge Alexandre Barbosa Neves, Lourdes Helena da Silva e Viviani Silva Lírio.

Diante do déficit habitacional do Brasil e da considerável concentração populacional na faixa de renda de até três salários mínimos, é necessária uma política habitacional para atender a tal demanda. Como proposta do Governo Federal brasileiro, identifica-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social composto por Programas e ações, que serão objetos desta investigação. Como primeiro objetivo, busca-se apresentar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, o contexto do problema da habitação no Brasil a partir de um resgate histórico na perspectiva de iniciativas de políticas públicas. No Artigo II, o propósito é identificar e analisar os investimentos federais por programa e a eficiência das Unidades da Federação na alocação dos recursos, ou seja, mensurar a relação entre investimentos (*inputs*), número de habitações construídas e redução do déficit (*outputs*). Em seguida, visando a delinear o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas e avaliar os resultados e a focalização de um programa, desenvolve-se um estudo de caso do Programa habitacional “Carta de Crédito Associativo” no município de Cajuri, Minas Gerais. Os Artigos II e III são de natureza quantitativa e as análises por métodos estatísticos. A quarta fase da pesquisa visa a compreender as percepções dos gestores da SNH sobre a política habitacional, de natureza qualitativa, e ao tratamento dos dados por análise de conteúdo. A análise desenvolvida nos quatro artigos deste estudo possibilitou delinear parte do contexto objetivo e subjetivo da política nacional de habitação. Para que os programas apresentem melhores desempenhos, alcancem a eficiência, ações de desenvolvimento institucional e apoio técnico às UFs e aos municípios são urgentes. Tal demanda se encontra presente na agenda governamental num departamento específico, o DICT, Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica no âmbito da SNH. Considerando que a própria criação do Ministério das Cidades é recente e que ele se encontra num processo de consolidação de sua capacidade interna de gestão, espera-se para um futuro próximo a proposição de

ações mais enfáticas e seu controle para que os demais entes federados cumpram também seu papel de garantidores de direitos.

ABSTRACT

FERNANDES, Cássia Carmo Pires. M. Sc. Universidade Federal de Viçosa, December of 2009. **The National Policy for Social Housing: Studies of evaluation of results**. Adviser: Suely de Fátima Silveira Ramos. Coadvisers: Jorge Alexandre Barbosa Neves, Lourdes Helena da Silva and Viviani Silva Lírio.

Given the housing deficit in Brazil and the considerable concentration of population in the income bracket of up to three minimum wages, we need a housing policy to meet this demand. As proposed by the Brazilian Government, has identified the National System for Social Housing Programs, consisting of actions, which will be object of this investigation. As a first goal, we seek to provide, through a literature search, the context of the housing problem in Brazil from a historical perspective on public policy initiatives. In Article II, the purpose is to identify and analyze investment by federal program and the efficiency of Federal Units in the allocation of resources, ie, measuring the ratio of investment (inputs), number of dwellings and deficit reduction (outputs). Next, in order to outline the economic profile of the beneficiaries and assess the results and the focus of a program, develops a case study of the housing program "Letter of Credit Associations" in the city of Cajuri, Minas Gerais. Articles II and III are quantitative analysis and statistical methods. The fourth phase of research aims to understand the perceptions of managers of SNH on housing policy, qualitative, and the processing of data by content analysis. The analysis of the four articles of this study enabled us to outline part of the objective and subjective context of national housing policy. For programs to deliver better performance, achieve efficiency, institutional development activities and technical support to municipalities and FUs are urgent. This demand is present in the government agenda in a specific department, the DICT, Department of Institutional Development and Technical Cooperation in the SNH. Whereas the actual creation of the Ministry of Cities is recent and he is in the process of consolidating its internal capacity management is expected in the near future to propose actions more emphatic and its control to other federal agencies comply with also its role as guarantor of rights.

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho foi organizado em forma de artigos, sendo o primeiro artigo de revisão bibliográfica e os outros três, originais.

O “Artigo I” visa a apresentar o cenário da política habitacional no Brasil sob o título “Ações e contexto da Política Nacional de Habitação: da Fundação Casa Popular ao Programa ‘Minha casa, Minha vida’”.

Após a contextualização do tema, o “Artigo II” centra-se na “Avaliação de resultados da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e seus efeitos sobre o déficit habitacional”, sendo primordial para a compreensão da eficiência dos gastos do governo federal no setor.

O “Artigo III” elucida os aspectos subjetivos que envolvem a gestão governamental de tal política, sendo intitulado “Percepções dos gestores da Secretaria Nacional de Habitação sobre política habitacional”.

De modo mais específico, o “Artigo IV” traz um estudo de caso intitulado “Análise da Focalização de Políticas Habitacionais: Investigação do Programa Carta de Crédito Associativo no Município de Cajuri/MG”.

Com este escopo, espera-se delinear a política de habitação de interesse social pela apreensão integrada sob duas perspectivas: a da análise da política numa dimensão objetiva, pela análise quantitativa, e sua análise numa dimensão subjetiva, pela análise qualitativa.

1. INTRODUÇÃO GERAL

Em conjunto com a saúde e a educação, a habitação é essencial para a qualidade de vida e condição primeira para que esses e outros direitos sejam concretizados. Possuir um imóvel regularizado e confortável influencia diretamente na autoestima, na segurança da família e no exercício da cidadania.

Entretanto, tendo em vista que a maioria da população de baixa renda não consegue um teto por vias formais, muitos recorrem a alternativas mais acessíveis e constroem suas casas de forma amadora, seja em terreno próprio ou ocupado. É o fenômeno da autoconstrução. Segundo Cunha *et al.* (2007), no País, mais de 80% das moradias foram feitas nessas condições, sendo a ausência ou ineficiência do Estado comprovada pelo crescimento desordenado das cidades, tanto pela falta de planejamento urbanístico quanto pela favelização. As cidades são mal traçadas e as habitações improvisadas, acarretando problemas tanto para os cidadãos que usam desse artifício para construir uma casa, quanto para o coletivo de cada localidade.

Neste sentido, a política habitacional brasileira tem por responsabilidade promover programas de construção e melhoria das condições de moradias, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, especificamente em seu Art. 23, em que delega aos governos federal, estaduais e municipais tal demanda. Na divisão de competências, o governo federal tem maior poder para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos. Todavia, destaca-se que somente com a Emenda Constitucional nº 26/2000¹ a moradia é incluída entre os direitos sociais, reforçando o papel fundamental da União na provisão de moradias para famílias de baixa renda.

No entanto, da regulamentação à efetivação, o caminho é longo e tortuoso, o que pode ser observado pelo déficit habitacional brasileiro que, segundo estudo da Fundação João Pinheiro (2009), é de mais de sete milhões de moradias. Esse déficit corresponde à quantidade de moradias novas que precisam ser produzidas para atender às demandas acumuladas, sendo que seu cálculo engloba os domicílios instalados em edificações precárias do ponto de vista físico, cujos ocupantes não possuem condições estáveis de segurança e permanência no local.

O mesmo estudo aponta que os custos da moradia mais a renda do trabalho determinam o nível de bem-estar da maioria da população brasileira, estimando que cerca de 1.857.323 de famílias que recebem até três salários mínimos gastam mais do que 30% de suas rendas com aluguel. Assim, tem-se que a habitação é o maior item da despesa familiar, sendo determinante das despesas como alimentação, saúde, educação e lazer (FJP, 2005; IPEA, 2007).

É importante destacar também que a política habitacional não pode ser isolada de outras políticas sociais (IPEA, 2007). Além de ser uma estratégia de combate à pobreza, a política habitacional é justificada por outros aspectos, como o fato de a moradia ser um bem no mercado e, ao mesmo tempo, uma necessidade, ou seja, a moradia não é somente a estrutura física do imóvel, ela representa também a escolha da família pela comunidade onde está inserida.

Então, de acordo com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão e com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que estabelece a função social da propriedade, a Política Nacional de Habitação (PNH) “visa a promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004, p.29). Nesse sentido, a PNH tem como principais elementos: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BRASIL, 2004).

Como instrumento basilar da PNH, tem-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático, prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação de tal Política. Inclui, ainda, a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social, que tem como objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, e o de

¹ “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Habitação de Mercado, que objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, sendo o primeiro o foco desse estudo (BRASIL, 2004).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, centralizando todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2008).

Os programas e ações do SNHIS são operacionalizados por meio de fontes de recursos onerosos e não onerosos, a saber: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Destaca-se que o FNHIS visa a centralizar e gerenciar recursos do Orçamento Geral da união (OGU) destinados a subsídio.

Buscando avaliar a política nacional de habitação de interesse social, foram selecionados como objeto de estudo os programas cujos objetivos convergem para proporcionar o acesso à moradia a cidadãos de baixa renda e assim minimizar o elevado déficit habitacional. Foram analisados os resultados de tais programas nas UFs para identificar o seu nível de eficiência.

2. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA

A despeito da estrutura e objetivos dos programas habitacionais, o IPEA (2007) destaca a escassez de recursos, a instabilidade dos fluxos dos financiamentos, a baixa realização dos investimentos e a incapacidade institucional dos municípios. Como causas para esses fatores, há a inadimplência dos municípios com o setor público, a falta de recursos para contrapartida, a baixa capacidade de gestão e até mesmo o excesso de burocracia na formulação dos projetos. Tais aspectos reforçam a necessidade de avaliar os resultados da política.

Considerando a relevância dos programas habitacionais como parte de uma política social que objetiva atender às necessidades de moradia da população de baixa renda, busca-se neste estudo compreender a política nacional de habitação de

interesse social a partir da avaliação de resultados de diferentes dimensões: histórica, cujo foco são os contextos de elaboração das ações políticas de governos específicos; econômica, pela análise da eficiência alocativa dos recursos e impactos sobre o déficit habitacional; e política e sociológica, pela percepção dos atores governamentais e da focalização e satisfação dos beneficiários de um programa.

É importante compreender os resultados da política habitacional em suas distintas dimensões para verificar como e em que medida ela está atingindo suas finalidades, principalmente a redução do déficit habitacional no Brasil.

Outra justificativa para esta investigação é a lacuna histórica existente na proposição de políticas públicas habitacionais para famílias de baixa renda e a carência de estudos acadêmicos abarcando tal área.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

- Avaliar os resultados da política nacional de habitação de interesse social considerando suas dimensões histórica, econômica, política e sociológica.

3.2. Objetivos Específicos

- Apresentar o contexto do problema da habitação no Brasil a partir de um resgate histórico na perspectiva de iniciativas de políticas públicas;
- Identificar e analisar os investimentos federais por programa, bem como o número de habitações construídas por Estado da Federação, visando a compreender os efeitos dos programas sobre o déficit habitacional;
- Verificar quais Estados brasileiros e quais programas alcançaram eficiência na gestão dos recursos;
- Descrever e compreender as percepções sobre a política habitacional dos gestores da Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades;
- Investigar o Programa habitacional “Carta de Crédito Associativo” no município de Cajuri, Minas Gerais, visando a delinear o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas e avaliar os resultados e a focalização do Programa.

4. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa caracteriza-se quanto aos objetivos como exploratória por haver pouco conhecimento acumulado na área estudada, descritiva, por descrever características dos programas investigados e estabelecer associações entre variáveis, sendo posteriormente explicativa para buscar identificar relações de causa e efeito que explicam o fenômeno estudado (VERGARA, 2005).

Diante da natureza do problema investigado, tornou-se adequada uma pesquisa predominantemente quantitativa, tendo em vista que o principal objetivo é avaliar a PNHS e sua eficiência. Contudo, para uma compreensão mais global do fenômeno, a investigação foi também qualitativa.

A abordagem quantitativa do problema caracteriza-se pelo emprego de quantificação, tanto pelos dados coletados quanto pelo tratamento por meio de técnicas estatísticas, garantindo a precisão dos resultados e evitando distorções de análises e interpretações (RICHARDSON, 1999).

Já a pesquisa qualitativa, segundo Vieira (2004), não admite visões isoladas, fragmentadas, “geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas [...]”. Mesmo tendo uma natureza mais subjetiva, oferece um maior grau de flexibilidade ao pesquisador para a adequação da estrutura teórica ao estudo do fenômeno administrativo” (p.18). A ênfase é no processo de investigação, que ocorre por meio de uma interação constante possibilitando avanços e reformulações na pesquisa.

A utilização das abordagens quantitativa e qualitativa de forma associada contribui, segundo Martin (1990 *apud* VIEIRA, 2004) para o avanço do conhecimento no campo dos estudos organizacionais.

Os procedimentos utilizados foram: a pesquisa bibliográfica, foco do primeiro artigo e que balizará todo o estudo; e o trabalho de campo, com a imersão na realidade da SNH e no município de Cajuri/MG para coleta de dados por meio de entrevistas e questionários semi-estruturados. A análise foi *ex-post facto*, ou seja, após a implementação dos programas (GIL, 1989).

ARTIGO I

AÇÕES E CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: DA FUNDAÇÃO CASA POPULAR AO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

Resumo

Para entender o problema da habitação no Brasil faz-se relevante uma compreensão das ações e dos diferentes contextos políticos. A natureza do estudo é qualitativa, tendo como fonte a pesquisa bibliográfica. Observa-se, em 1946, como primeiro órgão nacional para habitação popular a Fundação Casa Popular. Diante das dificuldades dessa iniciativa, o governo cria o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) no contexto do regime militar. Entretanto o BNH privilegiou interesses econômicos em detrimento aos sociais, sendo seus impactos inexpressivos para as camadas mais pobres da população tendo sido extinto em 1986, com suas funções transferidas para a Caixa Econômica Federal. Nesta, nota-se a elitização dos beneficiários dos programas habitacionais e, durante os Governos Sarney e Collor, a peculiaridade é o clientelismo na distribuição de verbas. No Governo Itamar Franco não há mudanças substanciais e nos Governos Fernando Henrique começa a se pensar a política habitacional em novos paradigmas, porém mais uma vez os resultados decepcionam. Em síntese, a crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no país. No Governo Lula um dos primeiros atos foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades como órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo que a área da habitação foi alocada à uma Secretaria onde são gerenciados um conjunto de programas e ações. Entre estes, destaca-se no contexto atual o Programa “Minha casa, minha vida”, que surge como uma resposta do governo à crise econômica mundial para impulsionar o setor da construção civil, gerar empregos e, ao mesmo tempo, fazer face ao déficit habitacional, que se concentra (89,4%) na população de renda de até três salários mínimos. Como grande desafio evidencia-se a eficácia desta política social como prioridade, para que não se privilegie mais uma vez a lógica do capital.

Palavras-chave: política habitacional; governos; políticas públicas.

ACTION AND CONTEXT OF THE NATIONAL HOUSING: THE PEOPLE'S HOUSE FOUNDATION TO PROGRAM MY HOUSE, MY LIFE "

Abstract

To understand the problem of housing in Brazil is made with an understanding of actions and different political. The nature of the study is qualitative, with the source literature. Is observed in 1946 as the first national body for housing the People's House Foundation. Given the difficulties of this initiative, the government created the Housing Finance System (SFH) and the National Housing Bank (BNH) in the context of the military regime. However, the BNH privileged economic interests over the social impacts are meaningless to the poorest of the population having been disbanded in 1986, with its functions transferred to Federal Savings Bank. In this, there is the gentrification of the beneficiaries of housing programs and for the governments Sarney and Collor peculiarity is the patronage in the distribution of funds. The Itamar Franco government no substantial changes in governments and Fernando Henrique starts to think the housing policy on new paradigms, but again the results disappoint. In short, the crisis of the SFH and the extinction of BNH created a gap in relation to housing policy in the country. In a Lula government's first acts was the creation in 2003, the Ministry of Cities as the body responsible for the National Urban Development, and Housing Department was focusing on where they managed a number of programs and actions. Among them, stands in the current context into the "My house, my life," which appears as a government response to the global economic crisis to boost the construction industry, create jobs and at the same time to address the housing deficit, concentrating (89,4%) in the income of up to three salaries. How big challenge highlights the effectiveness of social policy as a priority, lest the emphasis is once again the logic of capital.

Keywords: housing policy, governments, public policies.

1. Introdução

O presente estudo busca compreender as ações de diferentes governos e o contexto do problema da habitação no Brasil a partir de um panorama histórico descrito na literatura pesquisada.

Como um dos mais completos estudos evidencia-se o trabalho “Habitação popular: inventário da ação governamental” (FINEP-GAP, 1985), no qual se verifica que no período de 1830-1983, mesmo com sucessivas iniciativas dos governos, “em momento algum foi possível registrar resultados quantitativos capazes de, pelo menos, conter o crescimento da população mal alojada. Certamente uma frustrante conclusão para 153 anos de história” (BACK; ROSSETO, 2006:04).

Neste artigo não se tem por objetivo detalhar a evolução, nem explicitar minuciosamente estudos que compõem a história da habitação no país. Busca-se apresentar ações sistemáticas do Estado ao longo do tempo no setor habitacional, com atenção especial à população de baixa renda como público-alvo. No entanto é importante compreender de forma associada a inserção da Academia e do Estado na área.

Entender tal cenário possibilita uma análise mais criteriosa quanto ao contexto e às diferentes iniciativas de políticas públicas para o setor.

2. Habitação através da história

A opção neste estudo é por considerar o termo “habitação”, diferente de “casa”, “moradia” ou “residência”, devido ao fato de imprimir um sentido mais abrangente, pois envolve a localização, a inserção na comunidade e os serviços disponíveis, não se restringindo à construção física do imóvel. Já “casa” é a unidade habitacional em si, sem considerar o seu entorno. E “residência” é o local onde se reside.

Atualmente, o Ministério das Cidades utiliza o conceito “moradia digna”, o que não é adequado quando objetiva-se uma abordagem acadêmica, pois “moradia” implica em uma relação passageira do (s) sujeito (s), podendo ser em um hotel ou na casa de algum familiar.

Para explicar o sentido da habitação enquanto um conceito adotado pela política habitacional na atualidade é importante retomar como foi sua construção através dos tempos.

De acordo com Maricato (1997:10) “em 1500, a ação da colonização portuguesa representou uma asfixia de todo um modo de habitar e de viver em comunidades”. Tal processo foi marcado pela violência militar, econômica e cultural, chegando a atingir a organização da moradia indígena (oca) e a aldeia (taba). Para os jesuítas, a moradia coletiva era amoral e impura, passando a construir, através de suas missões, casas separadas e dispostas de acordo com uma hierarquia. Assim eliminaram também a disposição da taba que era muitas vezes circular. Dessa forma foi produzido um novo arranjo espacial que pode ser observado em muitas cidades até hoje: uma igreja no centro, em frente uma praça, e casas e edifícios ao redor.

Destaca-se que durante todo o período colonial a coroa portuguesa não se preocupava com o saneamento básico e nem com o estabelecimento de normas urbanísticas para as cidades brasileiras. Ainda segundo Maricato (1997), somente entre 1750 e 1777 foi instituída uma política de urbanização em que se deveria obedecer às mesmas regras do território português.

Outro aspecto interessante da habitação refere-se ao “zoneamento no interior das residências, dividindo-a em áreas de serviço, social e íntima. Sempre que possível a moradia proletária irá tentar se adequar a essas divisões, embora o número de pessoas por cômodo constitua um obstáculo a esse mimetismo” (MARICATO, 1997:32).

Ressalta-se que em determinados momentos históricos imperava uma visão restrita do habitar nas políticas públicas, sendo enfatizada a provisão da unidade casa, independente da integração com outras políticas e da mobilidade urbana.

Na contemporaneidade, a concepção de habitação que norteia a política nacional de habitação tem como premissa a garantia de moradia digna que contemple a inserção urbana, infraestrutura, equipamentos comunitários, ou seja, uma visão que vai muito além da ideia de habitação apenas como “casa” englobando o direito à habitar com dignidade. Segundo Bonduki (2008), tal princípio já compunha o “Projeto Moradia” do plano do primeiro governo Lula (2003-2006) e há décadas é pauta central de reivindicação de movimentos sociais.

O sonho de conquistar uma habitação digna permeia o imaginário de muitos brasileiros, que a projetam num espaço que seja contemplado no mínimo por serviços básicos como saneamento, educação, saúde, segurança, comércio, espaços de lazer e cultura. Todavia, para muitos, realizar esse propósito depende de subsídios do poder público, haja vista que não dispõem de condições financeiras para aquisição deste bem que lhes é tão caro. Sendo assim, continuam integrando o déficit habitacional brasileiro seja através da coabitação familiar, do aluguel ou de habitação precária, e esperando por uma habitação para avançar enquanto cidadãos de direitos respeitados.

3. A habitação como problema social e como problema de pesquisa

No século XIX, com a constituição da república, o aumento da população das cidades trouxe como um dos problemas a moradia para a massa pobre trabalhadora que, numa concepção higienista, era afastada das áreas centrais, não integrando os projetos de reforma urbana. Neste sentido, Maricato (1997) afirma que inicia nesse período e consolida-se no século XX “a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos” (p.30).

Tal perspectiva é corroborada por Santos (1999) ao destacar que a partir dos anos de 1950 o acentuado aumento do êxodo rural, o acelerado processo de industrialização e o rápido crescimento da população brasileira potencializaram as demandas por habitações. Contudo, não havia políticas públicas capazes de preparar as cidades para receber esse grande contingente de pessoas. Associados aos problemas de habitação, surgiram problemas de saneamento básico, energia, água, desemprego e subemprego, segurança, insalubridade e poluição.

Quanto a abordagem acadêmica, Valladares (1983) enfatiza que a evolução do tema ocorreu paralela ao crescimento da crise habitacional no Brasil, ou seja, atrelada ao cenário político e urbano. Com esse alarmante avanço da população urbana, a questão da moradia se complica o que pode ser observado pela multiplicação de favelas, entre outros modos de ocupação irregulares, nas principais capitais do país.

A questão da habitação começou a ser planejada de forma sistemática a partir de estudos sobre a favela. Nessa época, por volta dos anos de 1960, a favela era considerada pelos meios acadêmico e político como reduto da pobreza urbana, conforme preconizava a teoria da marginalidade (VALLADARES, 1983).

Já na década de 1980, a habitação no Brasil constituía-se num campo especializado, com grande contribuição das Universidades através de programas de pós-graduação em ciências sociais, arquitetura e planejamento. Verifica-se também contribuições de antropólogos, geógrafos, economistas e juristas. Certamente na contemporaneidade a habitação tem sido alvo de estudo de pesquisadores de outras áreas do conhecimento como administração pública e serviço social. Além da academia, agências, institutos e outros órgãos governamentais e não-governamentais veem se dedicando a estudos da área.

4. Ações políticas: da Fundação Casa Popular ao BNH

Diante da grande demanda por habitação e a incapacidade do mercado privado de resolver tal problema, o governo propõe uma intervenção mais sistemática no campo habitacional nos anos de 1930 com a criação das Cooperativas de Casa, que direcionavam recursos para o financiamento da construção de imóveis residenciais. Todavia, é uma ação seletiva e excludente, pois tem como critério a inserção formal dos cidadãos no mercado de trabalho. Assim essa experiência foi limitada, mas serviu de base para a concepção da Fundação Casa Popular (FCP), que representa o primeiro órgão nacional para habitação popular criado pela Lei n^o. 9218 de 1^o de maio de 1946. Diante das dificuldades em operacionalizar os financiamentos previstos nessa iniciativa, o governo faz uma nova incursão com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) no contexto do regime militar pela Lei n^o. 4380 de 1964 (CARNEIRO; SOUZA, 2007; YOSHIMURA, 2004).

Segundo Silva e Silva (1989 *apud* Yoshimura, 2004), a criação do BNH foi uma tentativa de legitimação do Governo Militar para buscar apoio popular. Bonduki (2008) reforça que o BNH foi “uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente” (p.72). Assim, nos primeiros cinco anos observa-se um expressivo investimento sendo construídas 178.227 unidades habitacionais, o que representava 40,7% dos recursos sendo

destinados para famílias de baixa renda. Porém, a partir da década dos anos de 1970 os recursos foram redirecionados para a classe média por ser considerada mais rentável ao banco, com taxa de juros de 10% ao ano, ao passo que no mercado popular os juros variavam entre 1 e 3%, acrescidos de recorrentes situações de inadimplência (YOSHIMURA, 2004).

Referindo-se à política do BNH, Valladares (1983) evidencia um aspecto comum nas interpretações de diversos autores da época concernentes à sua criação:

“é a crise do próprio setor imobiliário naqueles anos, que se traduzia numa crescente baixa de investimentos do setor, resultando no aumento do déficit habitacional. No centro dessa crise estava a inflação, que desestimulava os investimentos e provocava um surto especulativo nos grandes centros, bem como a desarticulação do setor imobiliário” (p.38).

A outra face da crise era o descontentamento das “massas populares”, principalmente nas favelas, o que poderia resultar em conflitos. Assim para amenizar a crise e atender aos dois lados, o governo de Castello Branco opta pela indústria da construção civil por considerá-la eficaz tanto por ser impulsionadora de outras, quanto por gerar empregos (VALLADARES, 1983).

Nota-se que o contexto histórico do BNH era de ditadura e de luta pela democracia, o que implicou num clima favorável para o acirramento das críticas ao Banco, que estava profundamente associado ao regime autoritário (BONDUKI, 2008).

No período de 1964 a 1986 foram produzidas em torno de 4,5 milhões de unidades habitacionais, representando uma média de 204.000 unidades por ano. Diante de tal dimensão tem-se que o BNH foi responsável por 27% do incremento total de estoque ocorrido entre 1960 e 1985 (CHERKEZIAN, 2002 *apud* YOSHIMURA, 2004).

A despeito deste avanço, do total das unidades construídas via BNH, apenas 33,5% das unidades foram destinadas ao setor popular, sendo os impactos do Banco inexpressivos para as camadas mais pobres da população. Percebe-se que a intervenção estatal através do BNH privilegiou interesses econômicos em detrimento aos sociais (SANTOS, 1999; YOSHIMURA, 2004).

Assim, em agosto de 1986 o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291/86 que editou também uma reestruturação no SFH, distribuindo as atribuições do banco

entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Segundo o Bacen (2009), ao MDU coube a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano; ao CMN orientar, disciplinar e controlar o SFH; ao Bacen fiscalizar as instituições financeiras que integravam o SFH e elaborar normas pertinentes aos depósitos de poupança; e a CEF à administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como, a gestão do FGTS.

Bonduki (2008) destaca que o BNH foi suprimido sem encontrar oposição, pois “havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país” (p.75).

Buscando explicar a baixa efetividade do SFH, Bonduki (2008) considera que um dos grandes equívocos foi direcionar todos os recursos para a produção do produto casa própria “sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades” (p.74).

Ainda com todas as críticas, Bonduki (2008) pondera sobre a importância indiscutível do BNH “pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação” (p.73). Porém, o autor conclui que mesmo que a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades.

As ações políticas ao longo da história não deixam margem de dúvida quanto ao desvirtuamento dos objetivos da política e o não cumprimento de suas metas, o que é referendado pelo elevado déficit habitacional e sua concentração na faixa de renda de até três salários mínimos.

5. Do BNH à Caixa Econômica Federal: intervenções do Estado nas últimas décadas

No cenário nacional, com a transição do regime autoritário para o democrático e a centralização da política habitacional na Caixa Econômica, observou-se a falta de compromisso do Estado com o setor habitacional, sendo negligenciados os problemas herdados do BNH. Este que tinha como fim principal prover ações de

habitação é incorporado apenas como um setor na Caixa. Segundo Bonduki (2008:75) “ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

Como uma das principais características dos financiamentos da Caixa Econômica tem-se a elitização dos beneficiários dos programas habitacionais e por parte dos Governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992) a peculiaridade é o clientelismo na distribuição de verbas. No Governo Itamar Franco (1992-1994) não há mudanças substanciais devido ao rombo estimado de 20 bilhões de dólares do SFH e nos Governos Fernando Henrique (1995-1998 e 1999-2002) começa a se pensar a política habitacional em novos paradigmas, porém mais uma vez os resultados decepcionam por não haver um aporte significativo de recursos que possibilitassem a execução de programas focados, principalmente, na demanda da baixa renda (AZEVEDO, 1996 *apud* YOSHIMURA, 2004).

Especificamente em 1994, o Governo Federal lança os programas Habitar-Brasil e Morar-Melhor, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), visando concluir as obras iniciadas na gestão anterior. No entanto, o montante de investimentos realizados não atendeu às expectativas, como consequência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real (BRASIL, 2004).

De acordo com Bonduki (2008:80) “entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos (SM), sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo”.

Em síntese, a crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (BRASIL, 2004).

Conforme Carneiro e Souza (2007), a expansão do estoque de moradias populares quando passa a ser considerada pela política pública tem como protagonista o governo federal. Porém, evidencia-se a descontinuidade como fator decisivo para o fracasso das iniciativas.

Bonduki (2008) explica que entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), ou seja, perto de duas décadas, “o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes” (p.76), o que referenda a descontinuidade e a falta de estratégia para enfrentar o problema da habitação.

Somado a políticas marcadas por ações isoladas de governos, o setor habitacional padece com o crescimento selvagem e desordenado das cidades. Enquanto não for alçada como uma política de Estado, a habitação precária ou mesmo a falta de uma, continuará sendo um dos grandes gargalos para o desenvolvimento socioeconômico do país.

6. Buscando (re) criar a Política Nacional de Habitação

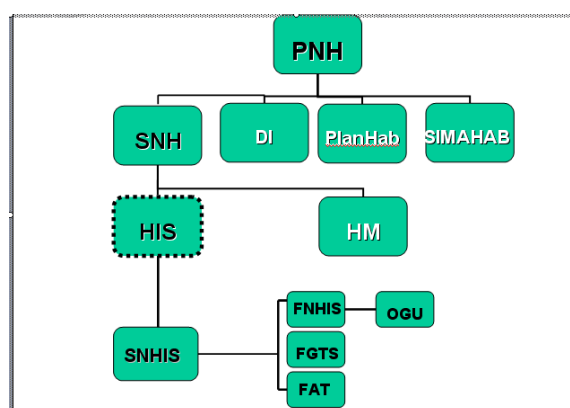
Uma das primeiras ações do governo Lula foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades como órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo que a habitação ficou centrada em uma Secretaria (SNH), onde são gerenciados um conjunto de programas e ações através dos seguintes departamentos: Departamento de Produção Habitacional (DHAB); Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT); e Departamento de Urbanização de Assentamento Precários (DUAP). Desta forma, o Brasil passa a contar com um aparato institucional direcionado aos problemas urbanos e habitacionais.

É importante ressaltar que tais mudanças tiveram como suporte a aprovação do Estatuto das Cidades, ainda no Governo FHC, pela Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Tal dispositivo legal tramitou por doze anos no Congresso e criou uma série de instrumentos visando o desenvolvimento urbano, com destaque para o plano diretor e a gestão democrática da cidade.

A despeito de tais conquistas, Bonduki (2008) ressalta a limitação do Ministério das Cidades frente à gestão dos recursos para a habitação, pois as operações financeiras de recursos do FGTS e na atualidade do expressivo Programa “Minha casa, minha vida” são centralizadas na Caixa Econômica Federal, por sua vez subordinada ao Ministério da Fazenda. Assim, tem-se que o poder de

decisão quanto aos financiamentos e gestão de projetos fica na prática a critério da Caixa.

Buscando compreender a estrutura habitacional especificamente a partir de 2004, a nova Política Nacional de Habitação (PNH) passa a contar com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizará a sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), principal foco do presente estudo, o Desenvolvimento Institucional (DI), o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Através do esquema abaixo pode-se visualizar a organização da PNH, com destaque para a Habitação de Interesse Social (HIS), foco deste estudo.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de SNH (2009).
Figura 1 - Fluxograma PNH

O Desenvolvimento Institucional, por meio do Plano de Capacitação é instrumento essencial da PNH para viabilizar a sua implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.

Apenas em agosto de 2007 a Secretaria Nacional de Habitação iniciou a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, considerada etapa importante na implantação e consolidação da Política Nacional de Habitação. O objetivo dessa iniciativa é orientar o planejamento das ações públicas e privadas que visam melhor direcionar os recursos para atender às demandas habitacionais.

O PlanHab se insere em um planejamento de longo prazo e implica em revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). Segundo o Ministério das Cidades

(2008), o horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011, 2015 e 2019. Um dos aspectos centrais desse plano é o processo participativo, o que pode ser verificado pela realização de seminários regionais, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos conselhos de participação e controle social da área habitacional.

Entre os instrumentos da PNH, cabe destacar o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) que é uma ferramenta estratégica para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Ele prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

O Ministério das Cidades (2004) apresenta os seguintes objetivos da Política Nacional de Habitação:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007, cujo objetivo maior é promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), há grande estímulo tanto ao setor público como ao setor privado para a habitação. Entre as grandes linhas de ação do PAC, o setor habitacional está

contemplado em duas: investimento em infra-estrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento.

O contexto atual da política habitacional tem em evidência o Programa “Minha casa, minha vida”, que surge como uma resposta do governo à crise econômica mundial para impulsionar o mercado da construção civil, gerar empregos e ao mesmo tempo fazer face ao déficit habitacional, que se concentra (89,4%) na população da faixa de renda de até três salários mínimos.

7. Fundos e Programas para Habitação de Interesse Social

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) instituído pela Lei Federal Nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tem por objetivo “implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Na esfera do SNHIS os programas são divididos por fontes de recursos tendo todos como pré-requisito a contrapartida financeira por parte da entidade proponente e limite de renda familiar. Serão apresentados a seguir, conforme disponibilizado no site do Ministério das Cidades (2009), os fundos e suas ações/programas que implicam diretamente na redução do déficit habitacional, as quais se constituem como objeto principal de análise nesta dissertação. Sendo assim, não se considera no presente estudo aquelas ações voltadas para assistência técnica e elaboração de planos de habitação.

7.1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

Além do SNHIS, a Lei Nº 11.124/2005 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social.

O FNHIS surge como substitutivo ao projeto de lei que previa a criação do Fundo Nacional de Moradia que, segundo Bonduki (2008), era uma antiga reivindicação do movimento de habitação.

O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos

externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

Destaca-se que em todas as ações do FNHIS deve ser desenvolvido um trabalho social, conforme instrução normativa nº 27, de 14 de junho de 2007. O trabalho social busca viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar.

Os programas podem ser acessados por Emenda parlamentar à Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante o enquadramento do executor às regras e diretrizes, e por seleção pública de propostas realizada periodicamente pelo Ministério das Cidades.

Destaca-se no Quadro 1 as principais ações do FNHIS e seus respectivos objetivos.

PROGRAMA	AÇÃO	OBJETIVO
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precário	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Apoiar entes federados na regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.
	Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Apoio aos entes federados na elaboração e revisão de Planos Habitacionais de Interesse Social que viabilizem a formulação de políticas e realização de investimentos na área habitacional.
	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica	Apoio a estados, Distrito Federal e municípios para viabilizar o acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais

Fonte: Ministério das Cidades.
 Quadro 1 – Ações e Programas FNHIS

7.2. Orçamento Geral da União (OGU)

PROGRAMA	OBJETIVO
Intervenções em favelas	Implantar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de populações localizadas em áreas inadequadas à moradia.
Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Oferecer acesso à moradia a cidadãos de baixa renda através da concessão de subsídios, efetuado a partir do contrato de crédito habitacional junto à instituição financeira que, através de leilão, fica habilitada a operar o programa. Os benefícios são repassados a grupos de cidadãos organizados de forma associativa, sendo que o rendimento familiar mensal bruto não seja superior a três salários mínimos.
Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-Habitat	Organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva, gerando um ambiente de isonomia competitiva.

Fonte: Ministério das Cidades.
Quadro 2 – Programas OGU

7.3. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)

O FGTS tem seus programas de aplicação regidos por diretrizes que são aprovadas a cada 4 anos pelo Conselho Curador. Através de tais diretrizes são fixadas taxas de juros, valores de contrapartida, prazos de amortização, entre outros aspectos (Quadro 3).

PROGRAMA	OBJETIVO
Carta de Crédito Individual	Conceder financiamentos a pessoas físicas, obedecendo aos limites de renda fixados, para fins de aquisição de imóvel novo ou usado, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.
Carta de Crédito Associativo	Conceder financiamentos a pessoas físicas, de acordo com os limites de renda estabelecidos, organizadas sob a forma de grupos associativos (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional e Companhias de Habitação (COHAB) ou órgãos assemelhados).
Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA)	Oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. Sua operacionalização ocorre pelas seguintes modalidades: Urbanização de Assentamentos Precários, Produção de Conjuntos Habitacionais, Desenvolvimento Institucional.

Fonte: Ministério das Cidades.
Quadro 3 – Programas FGTS

7.4. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi criado exclusivamente para aplicação no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), sendo composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes de outros fundos.

a) *Programa de Arrendamento Residencial (PAR)*

O PAR visa propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. É uma operação de aquisição de empreendimentos novos, a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar. Tem como áreas de atuação capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes. O público-alvo são famílias com renda mensal de até R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais) com exceção para o caso de profissionais da área de segurança pública, especialmente os policiais civis e militares, para os quais admite-se renda mensal de até R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

7.5. Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

a) *Programa Crédito Solidário*

O programa tem como objetivo proporcionar o acesso à moradia regular, à população de baixa renda que não tem capacidade de poupança, mediante crédito com condições especiais e subsidiadas. As famílias devem ser organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. Outro objetivo do programa é contribuir efetivamente na redução do déficit habitacional, atingindo prioritariamente, famílias com renda bruta mensal inferior a três salários mínimos e excepcionalmente, admitindo-se o atendimento a famílias com renda entre três e cinco salários mínimos.

7.6. Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O PMCMV foi lançado em abril de 2009 e tem por objetivos implementar o Plano Nacional de Habitação pela construção de 1 milhão de moradias, aumentando o acesso das famílias de baixa renda à casa própria e gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. Os recursos são provenientes da União e do FGTS.

O público-alvo são famílias com renda até 10 salários mínimos, sendo que as famílias com renda até 3 salários mínimos podem ter acesso a subsídio integral com isenção do seguro; as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos tem aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor; já as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos têm estímulo

à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Com esta diferenciação busca-se compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

O grande diferencial do PMCMV para os demais programas do Ministério é o aporte volumoso de recursos, 34 bilhões de reais, e a previsão do impacto dos investimentos na redução de 14% déficit habitacional total e sua distribuição por faixa de renda.

8. Considerações finais

Apresentar e analisar numa perspectiva histórica as ações sistemáticas do Governo Federal no setor habitacional, tendo como foco a população de baixa renda como público-alvo, possibilita compreender como se configura a evolução das políticas e o seu cenário atual.

Desde a primeira iniciativa em 1930 com as Cooperativas de Casa até o lançamento do Programa “Minha Casa, minha vida” observa-se um grande avanço no delineamento dos programas e ações governamentais. A criação de fundos que garantem o financiamento do setor habitacional, os subsídios para famílias de baixa renda, a distribuição de recursos tendo o déficit como critério, a participação social e o planejamento da política federal, estadual e municipal são alguns dos avanços que merecem destaque na gestão da política habitacional em vigor.

Cabe ressaltar que o estudo não visou destacar ações de um ou outro governo. Os fatos permitem afirmar que o atual contexto político tem sido favorável para a elaboração e execução de políticas melhor focalizadas na baixa renda, que é sem dúvida o grande problema do setor. Vale lembrar que nos Governos Fernando Henrique foram elaborados programas que ainda prevalecem, sendo inclusive potencializados pelo incremento de recursos.

Outro aspecto a ser ponderado é que mesmo uma experiência contribuindo para a elaboração de outra, a exemplo do que descrevem Carneiro e Souza (2007) e Yoshimura (2004) quanto à transição das Cooperativas de Casa para a Fundação Casa Popular e dessa para o Banco Nacional de Habitação (BNH), evidencia-se a descontinuidade administrativa manifestada pela ausência de um planejamento que tivesse a questão habitacional como uma política de Estado e não de governos.

Esse aspecto é fortemente observado quando o BNH é extinto e ocorre um esvaziamento das ações governamentais, que prevalece por mais de uma década.

Historicamente percebe-se também que as ações da política habitacional privilegiaram classes mais favorecidas economicamente na alocação dos recursos, desde e principalmente no período BNH até o Governo Fernando Henrique.

Para superar tais entraves, a partir da criação do Ministério das Cidades é construído um aparato institucional orientado pela parceria entre entes federados e organizações sociais visando implementar programas habitacionais adequados à diversidade de realidades do país.

Conquistar mais que uma “casa” e sim uma “habitação digna” certamente é um desejo de milhares de brasileiros e se encontra presente na agenda atual do Governo Federal como um instrumento para inclusão social e desenvolvimento econômico via integração com o setor da construção civil, como observado no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Considerando a dimensão geográfica do país e a complexidade da questão habitacional agravada pelos aglomerados urbanos, tem-se o desafio da execução do que é planejado, ou seja, fazer com que a política alcance seus beneficiários.

Outro desafio é que o planejamento habitacional seja articulado a outros setores como saneamento, transporte, meio ambiente, de modo a se implementar políticas urbanas integradas de maior impacto e resultados mais positivos.

9. Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). Sistema Financeiro da Habitação(SFH) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo(SBPE): *Histórico*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>>. Acesso em 30/09/2009.

BACK, V.; ROSSETO, A. M. *Políticas Públicas Habitacionais: Arrendamento Residencial, o caso do PAR em Blumenau- SC*. ENAPG, São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.212 de 30 de agosto de 2001. Cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e dá outras providências.

_____. Decreto nº 4.156 de 11 de março de 2002. Regulamenta a Medida Provisória no 2.212, de 30 de agosto de 2001, que cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.998 de 15 de dezembro de 2004. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Nov., 2004.

_____. Plano Nacional de Habitação: Contribuições dos Seminários Regionais. Caderno I. Brasília: Março, 2008.

_____. Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: 2008.

_____. SNHIS/FNHIS. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis>> Acesso em: 10/08/2009.

_____. Minha Casa, Minha Vida: 1 milhão de casas. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Apresentacao25309.pdf>>. Acesso em: 15/09/2009.

BOLAFFI, G. *A casa das desilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. Caderno 27, CEBRAP. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

_____. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981, 2ª ed..

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arg.urb>>. Acesso em 14/08/2009.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, São Paulo vol. XXIX (127), 1994 (3.º), 711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>.

Acesso em: 10/08/2009.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. CC FGTS - Operações Coletivas. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/cc_fgts_operacao_coletiva> Acesso em: 11 jan. 2009.

CARNEIRO, R.; SOUZA, J. M. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M; NEVES, J. A. B. (Org). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

FINEP (Financiadora de estudos e projetos); GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento). *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: Garili Artes Gráficas e Editora, 1985.

MARICATO, E. *Habitação e cidade*. Série Espaço & Debate. 3. ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

SANTOS, C. H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA, Brasília, julho de 1999.

VALLADARES, L. P. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

_____. *Passa-se uma casa: Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, 2ª ed..

YOSHIMURA, M. T. *Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

ARTIGO II

ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Resumo

O presente estudo busca compreender a eficiência dos Estados e do Distrito Federal na alocação dos recursos dos programas e ações do subsistema de habitação de interesse social. Diante da existência de repasses de recursos diferenciados às Unidades Federativas (UF's) com região metropolitana (RM) e municípios com população superior a cem mil habitantes, em que se permite um valor maior por unidade habitacional em relação às que não possuem, verificou-se pelos testes t que as médias de investimentos federais nos programas habitacionais nas UF's sem RM são estatisticamente iguais às UF's com RM. Assim para a realização da análise de eficiência foi considerado todo o grupo de UF's. Ao se propor avaliar os resultados da política, buscou-se compreender os produtos finais (famílias beneficiadas e redução do déficit) considerando os recursos iniciais (investimentos). Para alcançar tal propósito utilizou-se a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) como recurso que permite a avaliação comparativa da eficiência das unidades da federação. A análise elaborada ao longo deste artigo, por ser exploratória, apresentou resultados que sugerem o aprofundamento de estudos que investiguem o desempenho das UF's na gestão dos diferentes programas integrantes da política habitacional de interesse social, principalmente no que se refere àqueles que apresentaram expressiva ineficiência nos vários modelos de eficiência. Também, é pertinente compreender o contexto político-administrativo daqueles que foram *benchmarks* e se constituem em modelos de gestão a serem seguidos. Em linhas gerais, no que tange à evolução dos investimentos em habitação o Governo Federal tem sido bem sucedido no incremento de recursos. Porém o déficit habitacional ainda é elevado e um grande desafio, principalmente se analisado em relação ao aumento no volume de recursos investidos a partir de 2004.

Palavras-chave: análise de eficiência, investimentos em habitação, Unidades da Federação.

INCREASED EFFICIENCY ANALYSIS OF THE FEDERATION OF UNITS IN THE MANAGEMENT OF RESOURCES IN THE NATIONAL HOUSING

Abstract

This study seeks to understand the efficiency of the Federal District and in the allocation of resources of programs and actions of the subsystem of social interest housing. Given the existence of transfers of resources together with the UF's metropolitan region and municipalities with a population exceeding one hundred thousand inhabitants, which allows a higher value per housing unit for those that do not have, it was found by t test that average federal investments in housing programs in UF's MRI are not statistically equal to UF's MRI. So for the analysis of efficiency was considered the whole group of UF's. When you propose to evaluate the results of the policy aimed to understand the final products (families benefited and deficit reduction) considering the initial resources (investment). To achieve this goal we used the methodology of Data Envelopment Analysis (DEA) as a resource that allows the comparative performance of the units of the federation. The analysis developed throughout this paper to be presented exploratory results suggest that further studies to investigate the performance of UF's management of the various programs involved in the housing policy of social interest, particularly as regards those who had significant inefficiency in various models of efficiency. Also, it is pertinent to understand the political and administrative context of those who were benchmarks and constitute management models to follow. In general, with respect to the evolution of investment in housing, the Federal Government has been successful in increasing resources. But the housing deficit is still high and a great challenge, especially when considered in relation to the increase in the volume of resources invested from 2004.

Keywords: analysis of efficiency, investment in housing, Units of the States.

1. Introdução

Em tempos de busca por mais resultados do setor público, notadamente por uma atuação focada nas camadas populares através de políticas sociais que minimizem a desigualdade, torna-se fundamental compreender o Estado em ação.

Mesmo com o avanço recente identificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009), em que se constata que a desigualdade de renda no país diminuiu, ainda não foi o suficiente para alavancar a posição do Brasil no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo a má distribuição de renda um dos fatores que pesam para a 75ª posição. Analisado isoladamente o país está no lugar 79º no ranking de renda, sendo inferior à América Latina e à média mundial.

Percebe-se que ainda há um longo caminho a percorrer para diminuir a distância entre ricos e pobres no Brasil. Esta perspectiva é corroborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009) em pesquisa onde afirma que a pobreza e a desigualdade caíram muito, mas ainda somos um país muito desigual. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) também mostram que a desigualdade² social diminuiu no ano passado.

Como mecanismo de enfrentamento da pobreza e da desigualdade tem-se programas de transferência de renda e outras ações do governo que vêm se mostrando eficazes principalmente em momentos de crise econômica.

Tão importante quanto identificar e reconhecer a relevância de programas sociais é avaliar a gestão e os gastos dos recursos públicos, que têm sido volumosos nos últimos anos, conforme será explicitado no decorrer deste estudo. Será que a política está alcançando o seu público-alvo? Especificamente no que tange à política nacional de habitação, os benefícios superam ou se igualam ao volume de recursos alocados? Neste sentido, o presente estudo busca compreender a eficiência dos Estados brasileiros e do Distrito Federal na alocação dos recursos dos programas e ações do subsistema de habitação de interesse social, assim como analisar os efeitos dos programas sobre o déficit habitacional.

² A desigualdade é medida pelo índice de Gini, uma fórmula que aponta as discrepâncias sociais. O indicador varia entre zero e um. Quanto mais próximo de zero o indicador estiver, melhor é a distribuição de renda.

2. Monitoramento e avaliação de políticas públicas

No cenário brasileiro observam-se instituições nacionais e internacionais, a sociedade civil organizada e usuários dos serviços públicos reivindicando maior efetividade do Estado (RICO, 1998). Tal postura se insere no contexto global de emergência do conceito de *accountability*, que está associado a princípios estabelecidos nos movimentos reformadores em países capitalistas a partir da década de 1980, inclusive no Brasil com a Reforma proposta por Bresser Pereira, que buscavam a criação de mecanismos de controle para aumentar a eficiência na prestação dos serviços aos cidadãos e, além disso, a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos (DOHERTY; HORNE, 2002).

Neste sentido, Cotta (1998) reforça que em ambientes democráticos, a cidadania organizada exerce maior pressão para que haja transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações dos governos.

De forma semelhante, Harberger (s/d) afirma que, como os projetos e programas públicos são decisões de governo, a avaliação é um instrumento importante para a análise de conflitos e opções, para garantir o comprometimento e melhor utilização dos recursos e, conseqüente, mudança de paradigmas das lideranças políticas para a profissionalização na elaboração de suas metas e investimentos.

A importância da avaliação reside na geração de informações para a tomada de decisões, na transparência, na compreensão do Estado em ação, no processo de aprendizagem que leva ao aperfeiçoamento das atividades, das instituições e dos indivíduos, enfim, na mensuração da eficácia, eficiência e efetividade das políticas.

Todavia, tem-se como desafio incorporar a avaliação de forma sistemática à prática da gestão pública do país, o que implica no empenho dos *stakeholders*, ou seja, tanto os governantes têm por obrigação avaliar, quanto os cidadãos devem participar e controlar suas ações. É fundamental considerar esse contexto, pois é nele que são pensadas, elaboradas, implementadas e avaliadas as políticas sociais, sendo a habitação uma delas.

De acordo com Oliveira (2002 *apud* Moreira, 2008), a idéia de avaliação e controle tem como conceitos basilares a eficácia, a eficiência e a efetividade. Considerando que o objetivo principal deste estudo é avaliar os resultados da

Política Nacional de Habitação pelo seu desempenho e efeitos, é plausível discutir tais premissas.

Para Marinho e Façanha (2001) a efetividade precede a eficiência e a eficácia ao levar em conta a competência no desenho e na implementação de bons programas. Quanto à dimensão eficiência, deve-se considerar relações de benefício e custo, que são permeadas por evidentes complexidades. No entendimento de Kreps (1990a *apud* Marinho e Façanha, 2001, p. 06), “a eficiência seria equivalente à efetividade organizacional, pois ambas são dimensões organizacionais amplas”. Já a eficácia, é a capacidade de alcance dos objetivos propostos pelos Programas. Assim, Marinho e Façanha (2001) ponderam que

[...] é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência (ou seja, efetividade organizacional) dos programas são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos. Quer dizer, programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes, e os objetivos pretendidos dos programas também são estruturados pela condução e objetivos efetivos dos programas. Essa constatação, se acatada, define uma agenda de atividades de escopo substancial para a avaliação (p.7).

De modo complementar, outra conceituação pode ser observada em Cunha (2006), que refere-se à eficácia como o grau em que se alcançam os objetivos e metas de um programa em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados. Já a eficiência seria “a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado” (CUNHA, 2006:08). Quanto à efetividade, é a relação entre os resultados e o objetivo, sendo tal conceito reforçado por Cohen e Franco (2007): “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (p.107).

Percebe-se que eficácia, eficiência e efetividade são conceitos inter-relacionados e que se complementam.

Tendo em vista que o foco deste estudo é a eficiência, busca-se aprofundar e compreender melhor sua definição. Pena (2008) pondera que eficiência é “a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (inputs) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (output)” (p.85). Ou seja, ser eficiente é ser capaz de fazer as coisas de maneira correta, utilizando os insumos de modo a otimizá-los, portanto, trata de processo produtivo, de meios e não de fins.

No contexto de alta competitividade e de exigência por mais resultados das organizações contemporâneas, tanto as privadas quanto as públicas, os tomadores de decisão devem ter como princípio básico a eficiência na gestão dos limitados recursos.

Face o exposto, ao se propor avaliar os resultados da política, buscou-se compreender o seu contexto e os processos que desencadeiam produtos finais (outputs) considerando os recursos iniciais (inputs). Para alcançar tal propósito utilizou-se a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) como recurso que permite a avaliação comparativa da eficiência dos Estados e do DF na gestão dos recursos federais recebidos por programa.

3. Déficit habitacional: conceito e ponderações

Em 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) lançou o primeiro estudo sobre “Déficit Habitacional no Brasil”, onde desenvolveu a metodologia para o cálculo das necessidades habitacionais, sendo esta aprimorada ao longo do tempo e publicados mais cinco volumes da série. O mais recente refere-se ao déficit de 2007, lançado em junho de 2009. A base de tais estudos são os dados da Pnad do IBGE.

Destaca-se que tal metodologia tornou-se referência para o governo federal e também para muitos governos estaduais e municipais, no delineamento de políticas para o setor habitacional.

Partindo do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a FJP utiliza em sua metodologia duas partes distintas: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. A primeira, referência para este estudo, seria “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (BRASIL, 2009:15). Já a segunda parte reflete problemas nas condições internas das moradias, o que pode refletir na qualidade de vida dos moradores.

O déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias, sendo os componentes de cálculo da metodologia: déficit de reposição de estoque engloba moradias sem condições de habitabilidade; e déficit por incremento de estoque, composto por domicílios improvisados, coabitação familiar forçada, ônus excessivo com aluguel e domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório (BRASIL, 2009).

Em relação ao item coabitação familiar, a FJP a partir de alterações no questionário da Pnad 2007 obteve informações que propiciaram a ampliação do cálculo do déficit. Assim dimensionaram aquelas famílias que são conviventes por opção e que deixam de integrar o déficit. Tal alteração metodológica resultou na demanda estimada em 2007 de 6,273 milhões de domicílios. Todavia, é preciso cautela ao considerar esse número, pois nos anos anteriores a metodologia não fazia distinção no componente coabitação.

Tabela 1 – Evolução do Déficit Habitacional 2004-2007

BRASIL	DÉFICIT HABITACIONAL
2004	7.804.619
2005	7.902.699
2006	7.934.719
2007	7.287.551

Fonte: FJP, 2007. Adaptado pela autora.

Observa-se pela nova metodologia comparada à antiga conforme Tabela 1, uma redução de quase 1 milhão no déficit. Se visto em relação ao ano de 2006, a queda seria de 1,662 milhão de domicílios, no entanto, a própria FJP alerta que esses números não são comparáveis devido à mudança no método de cálculo.

Diante de tal limitação, a opção nesta pesquisa é pela metodologia de cálculo antiga, por possibilitar comparações num período maior e evitar vieses de interpretação.

No tocante à distribuição do déficit por região do país, é importante elucidar que o sudeste e o nordeste concentram, respectivamente, 37,2% e 34,2% das necessidades habitacionais, ou seja um total de 71,4% (IPEA, 2009).

A análise do déficit habitacional por faixas de renda confirma que a população com renda de até três salários mínimos é a que mais sofre com este problema, visto que 89,4% do déficit está centralizado nesta faixa de renda, a qual tem sido a menos favorecida pelas políticas habitacionais (IPEA, 2009).

Importante considerar que a grande necessidade habitacional coexiste com um estoque considerável de domicílios vagos superando, de acordo com o Ipea (2009), o próprio déficit. A FJP (2009) detalha que existem cerca de 7,351 milhões de imóveis não ocupados, sendo 7,051 milhões em condições de ocupação. Essa disparidade reflete uma disfunção no funcionamento do mercado para habitação e na ação do próprio Estado em aproveitar prédios públicos fora de uso ou criar mecanismos de utilização de domicílios vagos para moradia popular, com condições

mínimas de habitabilidade. Certamente os custos seriam reduzidos se comparados à produção de novas unidades.

4. Metodologia

Quanto à natureza, a pesquisa é quantitativa, caracterizando-se pelo emprego de quantificação tanto pelos dados coletados quanto pelo tratamento por meio de técnicas estatísticas, garantindo a precisão dos resultados e evitando distorções de análises e interpretações (RICHARDSON, 1999).

A pesquisa caracteriza-se como descritiva visando descrever características dos programas investigados e estabelecer associações entre variáveis (VERGARA, 2005). O procedimento de investigação foi *ex-post facto*, ou seja, após a implementação dos programas (GIL, 1989).

Quanto aos métodos de avaliação, podem ter como objeto as seguintes dimensões (DRAIBE, 2001):

a) *Processos*: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenhos, dimensões organizacionais e institucionais.

b) *Resultados*, que englobam:

– *desempenho*: que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas;

– *impacto*: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não-exposição a um programa;

– *efeitos*: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa.

Tendo em vista as necessidades do presente estudo, a escolha é pela avaliação de resultados, sendo mensurado o desempenho da política de habitação de interesse social pelo alcance de seus objetivos e outros efeitos decorrentes no âmbito de suas ações e programas. As mudanças promovidas pelos programas nas unidades da federação têm como parâmetro o indicador Déficit Habitacional, elaborado pela Fundação João Pinheiro. Assim, tem-se dados que possibilitarão verificar o alcance das metas do programas.

4.1. Universo e Plano Amostral

O universo de análise são os 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal tendo como recorte o período de 2004 a 2007 e os recursos repassados pelo Ministério das Cidades às Unidades Federativas (UFs). Assim ter-se-á a evolução dos gastos com os programas por Estado, bem como a compreensão de focalização da PNHis pelo déficit habitacional, o que possibilitará apreciações comparativas e a mensuração dos resultados dos programas.

Como o foco deste trabalho é o subsistema de habitação social, foram analisados os programas apresentados na Tabela 2:

Tabela 2 – Programas habitacionais analisados.

PROGRAMA	SIGLA	FONTE
Carta de Crédito Individual e Associativo	CCIA	FGTS
Subsídio à Habitação de Interesse Social	PSH	OGU
Arrendamento Residencial	PAR	FAR
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	URB	FNHis

Fonte: SNH, Guia Básico dos Programas Habitacionais, 2007/2008. Adaptado pela autora.

Os dados quantitativos foram obtidos a partir de publicações da Fundação João Pinheiro (FJP), através da série “Déficit Habitacional no Brasil” (volumes 2004, 2005, 2006 e 2007) e da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), através de planilhas consolidadas de investimentos por programa entre os anos de 2003 a 2008.

Tendo em vista que a série da FJP se limita ao período 2004 a 2007, e ainda a opção em utilizar o déficit como indicador, os dados da SNH referentes aos anos 2003 e 2008 não são analisados neste estudo.

Destaca-se que os dados obtidos junto à SNH foram cedidos exclusivamente para esta pesquisa não estando disponíveis em outros meios.

4.2. Variáveis de Análise

Segundo Werna et al. (2001 *apud* Yoshimura, 2004), identifica-se no cenário internacional um programa de indicadores para habitação do Banco Mundial e do Habitat, em que para mediar a eficiência alocativa e operativa dos sistemas de provisão de habitação são utilizados quatro fatores. São eles: qualidade da habitação; posse da habitação; carência de habitação geral pelo número de famílias; acessibilidade à habitação (YOSHIMURA, 2004, p. 91). O terceiro indicador é o que mais se aproxima do déficit utilizado no Brasil, elaborado pela FJP, que se constitui como medida central nesse estudo.

As variáveis de análise que possibilitarão a avaliação da PNHIS foram identificadas para utilização neste estudo por se pretender compreender aspectos político-institucionais como os recursos alocados e a dimensão representacional dos gestores, conforme discutida em outra análise realizada durante a pesquisa (Artigo IV), sendo consideradas neste artigo as seguintes variáveis e respectivos códigos:

- INSUMOS (X): Investimentos por programa em cada UF - INV;
- PRODUTOS (Y): Número de famílias beneficiadas por programa- FB; Inverso do Déficit habitacional por Estado - INV DH.

A opção pelo inverso do déficit deve-se ao fato de que quanto maior o seu valor menor será o déficit. Isso significa que a gestão da política pela UF será eficiente, ou seja, os recursos dos programas estão conseguindo beneficiar um maior número de famílias e assim reduzir a necessidade habitacional.

Ressalta-se que todos os dados são anuais, corrigidos à base de 2007, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA³.

4.3. Testes *t* para igualdades de médias

Diante da existência de repasses de recursos diferenciados às UF's com região metropolitana (RM) e municípios com população superior a cem mil habitantes, em que se permite um valor maior por unidade habitacional em relação às que não possuem, torna-se necessário verificar se tais diferenças são estatisticamente significativas. Com este propósito, esta etapa consistiu em analisar as variações dos investimentos, do número de famílias beneficiadas e do déficit habitacional das UF's sem RM e das com RM, durante o período de 2003 a 2007.

Para aferição da significância das diferenças das médias, foi aplicada a técnica estatística dos testes T para igualdade de médias (*Independent-Samples T Test*), a fim de verificar se as médias das duas amostras são, ou não, significativamente diferentes. O uso da estatística *t* pressupõe distribuição normal dos dados populacionais; portanto, a normalidade não é condição inviabilizadora para o teste. Assim, a hipótese H_0 é de médias iguais; a hipótese H_1 , de médias diferentes; a distribuição é *t*; e a significância escolhida é 5%. Para o tratamento dos dados,

³ Este índice é adotado, oficialmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e abrange famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (hum) e 40 (vinte) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos e residentes em áreas urbanas das regiões.

utilizou-se o programa SPSS 15.0 (*Statistical Package of Social Science*), em versão licenciada.

No teste de médias, o objetivo é decidir se uma suposição (hipótese) sobre determinada característica de uma ou mais população é ou não apoiada pela evidência obtida a partir dos dados amostrais. Tal perspectiva é corroborada por Braule (2001): “O teste de média é aplicável nas situações em que queremos verificar se uma variável na população pode ser considerada, em média igual a certo valor”. Para esse autor, Hipótese nula é aquela que é colocada a prova em teste de hipótese. Em geral indica uma igualdade a ser contestada. E a Hipótese alternativa será considerada como aceitável, caso a hipótese nula seja rejeitada.

4.4. Análise Envoltória de Dados (DEA)

Para análise dos dados recorreu-se ao procedimento denominado *Análise Envoltória de Dados* (do inglês *Data Envelopment Analysis – DEA*), com a utilização do programa DEA-SAED.

O início do estudo das medidas de eficiência ocorreu com Farrel, com trabalho divulgado em 1957, mas o desenvolvimento do método DEA é atribuído a Charnes, Cooper e Rhodes, com sua publicação em 1978 (GOMES e BAPTISTA, 2004; PEÑA, 2008).

A DEA é uma técnica não-paramétrica que se baseia na programação matemática para mensurar a eficiência de unidades produtivas a partir da relação entre variáveis definidas como insumo e produto (MELLO *et al*, 2005; MOREIRA, 2008).

De acordo com Peña (2008), o método DEA vem sendo aplicado com sucesso no estudo da eficiência da administração pública e organizações sem fins lucrativos, no entanto ainda há pouca tradição em sua utilização no Brasil.

Essa ferramenta apresenta um grande potencial e permite analisar a eficiência relativa de diferentes unidades produtoras, designadas por DMUs (unidades tomadoras de decisão, tradução do termo *Decision Making Units*), que utilizam os mesmos tipos de insumos para produzir os mesmos tipos de produtos, podendo ser variáveis contínuas, ordinais ou categóricas (PEÑA, 2008).

A partir dos dados das DMUs, o objetivo é construir um conjunto de referências e, então, classificá-las em eficientes ou ineficientes, tendo como

referencial essa superfície formada. Deste modo, um pressuposto fundamental na abordagem DEA é que, se uma DMU A é capaz de produzir $Y(A)$ unidades de produto, utilizando $X(A)$ unidades de insumos, outras DMUs também podem fazê-lo, caso estejam operando eficientemente. A medida de eficiência é relativa e o respectivo valor para uma unidade de produção corresponde ao desvio observado em relação àquelas unidades consideradas eficientes (GOMES e BAPTISTA, 2004; RODRIGUES e SILVEIRA, 2009).

Todavia é preciso atenção e rigor aos pressupostos da DEA, como: a) as DMUs devem ser compostas pelo mesmo conjunto de insumos e produtos; b) as DMUs devem ser autônomas na tomada de decisão; e c) as DMUs devem ser homogêneas e operar na mesma unidade de medida (FERREIRA, 2005).

Diante de tais exigências, considera-se pertinente o emprego da DEA no presente estudo, por atender às pressuposições do modelo.

Conforme explicitado por Gomes e Baptista (2004), as avaliações das medidas de eficiência podem ser procedidas de duas orientações, sendo uma orientação insumo, que consiste na redução de insumos e a outra orientação produto, que enfatiza o aumento do produto. Deste modo, optou-se, nesta pesquisa, por trabalhar com medidas de eficiência orientadas para o produto.

Os Modelos básicos de DEA com orientação para o produto e para o insumo, propostos por Charnes *et al.* (1978;1984 *apud* Peña, 2008), são conhecidos como RCE (CCR), com retornos constantes à escala e RVE (BCC), com retornos variáveis à escala.

De acordo com Gomes e Baptista (2004) o modelo RCE pode ser representado pela seguinte notação algébrica:

$$\begin{aligned} &MAX_{\phi, \lambda} \quad \phi, \\ &sujeito a : \\ &\quad \phi y_i - Y\lambda \leq 0, \\ &\quad -x_i + X\lambda \leq 0, \\ &\quad \lambda \leq 0 \end{aligned}$$

sendo y_i um vetor ($m \times 1$) de quantidades de produto da i -ésima DMU; x_i , um vetor ($k \times 1$) de quantidades de insumo da i -ésima DMU; Y , uma matriz ($n \times m$) de produtos das n DMUs; X , uma matriz ($n \times k$) de insumos das n DMUs; λ , um vetor ($n \times 1$) de

pesos; e φ , uma escalar que tem valores iguais ou maiores do que 1, indicando o escore de eficiência das DMUs, em que o valor igual a 1 indica eficiência técnica relativa da i -ésima DMU em relação às demais, enquanto que o valor menor que 1 evidencia a presença de ineficiência técnica relativa. O termo φ^{-1} indica o aumento proporcional nos produtos que a i -ésima DMU pode conseguir, mantendo constante a quantidade de insumo. O escore de eficiência técnica da i -ésima DMU, variando de 0 a 1, pode ser obtido por meio de $1/\varphi$. Este problema é resolvido em n vezes, sendo uma vez para cada DMU e, como resultado, são apresentados os valores de φ e λ (φ como o escore de eficiência da DMU analisada; e λ fornece as DMUs eficientes como *benchmark* para a i -ésima DMU ineficiente) (GOMES e BAPTISTA, 2004; RODRIGUES, 2009).

A escolha de tal abordagem metodológica deve-se à sua adequação ao objetivo deste estudo, que é verificar quais UF's apresentam maiores escores de eficiência. Também, busca-se responder com base no Modelo RCE se os produtos crescem à mesma proporção dos insumos.

Obviamente, para a execução dos modelos DEA são necessários dados referentes aos insumos e produtos de cada DMU a ser analisada. Neste estudo, as UF's são as DMU's, os investimentos do Governo Federal nos Programas são os insumos, e os produtos são o número de habitações construídas/famílias beneficiadas, bem como a redução do déficit habitacional. Visando assim, "construir um espaço de possibilidades de produção, delimitado por uma fronteira de eficiência definida a partir dos planos de operação de melhor desempenho" (MOREIRA, 2008:36).

Marinho e Façanha (2001) destacam entre os pontos positivos da DEA, "a capacidade de relacionar as regras efetivas de distribuição de recursos (e as regras, explícitas ou não, dessas distribuições) com a realidade que os programas impactam (ou almejam impactar)" (p.19).

Diante do exposto pelos referidos autores, e considerando que o principal critério para alocação de recursos do Governo Federal é o déficit habitacional, espera-se evidenciar pela DEA sua efetivação ou não, e quais UFs estão sendo mais eficientes na gestão dos recursos, ou seja beneficiando mais famílias e reduzindo o déficit sem incremento de investimentos.

5. Resultados e Discussões

Observa-se nos últimos cinco anos um crescimento significativo dos investimentos do Governo Federal em programas de habitação para famílias de baixa renda. Em dois anos (2004-2006) houve uma evolução de quase 100% da aplicação dos recursos. Tal aspecto demonstra que a habitação foi colocada na agenda governamental e está sendo implementada, atendendo a uma demanda da sociedade. Considerando todo o ciclo das políticas públicas: formulação, decisão, implementação e avaliação (COTTA, 1998; FREY, 2000; JANUZZI, 2005; MARTINS; 2008), é pertinente avaliar como tem sido a gestão e a alocação dos recursos públicos.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato do ano de 2006 ter sido um ano de eleições presidenciais, o que pode estar relacionado ao incremento significativo de recursos.

Na Tabela 3 evidencia-se os investimentos totais no país por programa habitacional implementado no período 2004-2007. Destaca-se que a partir de 2005 começam a ser executados dois novos programas, o Crédito Solidário e o Apoio à Produção, sendo um incremento de recursos e mais uma opção para atender à diversidade das necessidades habitacionais.

Tabela 3 – Investimentos federais em habitação (2004 a 2007).

PROGR	INV2004 (em mil)	FB	INV2005 (em mil)	FB	INV2006 (em mil)	FB	INV2007 (em mil)	FB
CCIA	3.341,037	218.780	5.401,918	297.768	6.703,403	359.970	6.902,045	277.703
FAT	83,066	3.150	85.563	5.173	61.267	4.940	11.261	957
HIS	121,051	12.697	120.281	14.319	134.110	6.083	329.124	16.839
URB	117,148	15.870	32.333	5,951	1.067,264	72.591	782.867	107.998
PAR	1.058,255	33.195	1.248,400	33.649	1.556,631	40.247	788.121	20.522
PSH	586,898	59.038	455.285	43.634	545.048	43.931	177.218	19.198
Pró-Mor	217,973	37.769	243.814	16.583	11.210	3.270	2.007,201	100.897
CREDS			23.141	1.640	81.622	4.390	119.236	5.555
ApProd			22.054	509	26.762	536	11.878	495
TOTAL	5.525,430	380.499	7.632,793	419.226	10.187,321	535.958	11.128,954	550.164

Fonte: Resultados da pesquisa

Nos próximos subitens serão apresentadas as análises dos resultados a partir do teste t de médias independentes, em que compara-se a média das variáveis (investimento/família beneficiada/déficit habitacional) no grupo de UF's sem RM com a média das mesmas variáveis no grupo de UF's com RM; e as análises da eficiência das UF's na alocação dos recursos dos programas.

5.1. Teste t de médias independentes

Na sequência serão apresentados os resultados dos testes t de médias independentes, para fins de comparação entre os dois grupos de UF's. A Tabela 4 apresenta os resultados destes testes para o Programa CCIA nos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007.

Tabela 4 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de UF's sem RM e com RM – Programa CCIA 2004-2007.

Variável	t	Sig.	Diferença de média	95% intervalo de confiança da diferença	
				Inferior	Superior
INV2004	-2.755	.011	-239575912.21	-418666824.42	-60485000.01
	-2.097	.065	-239575912.21	-497545232.88	18393408.44
FB2004	-3.314	.003	-11714.72	-18995.46	-4433.98
	-2.585	.028	-11714.72	-21869.72	-1559.72
DH 2004	-4.856	.000	-282.71	-402.86	-162.56
	-4.514	.001	-282.71	-417.52	-147.91
INV	-2.801	.010	-367742218.53	-638114274.55	-97370162.50
	-2.141	.060	-367742218.53	-755054143.38	19569706.32
FB2005	-3.264	.003	-15817.95	-25800.37	-5835.54
	-2.557	.029	-15817.95	-29665.70	-1970.21
DH 2005	-5.273	.000	-306.28	-426.17	-186.40
	-4.690	.001	-306.28	-448.46	-164.11
INV	-2.775	.010	-444015394.80	-773607258.79	-114423530.80
	-2.125	.062	-444015394.80	-914841965.46	26811175.86
FB2006	-3.413	.002	-18598.51	-29820.53	-7376.50
	-2.685	.023	-18598.51	-34079.44	-3117.59
DH2006	-5.217	.000	-308.03	-429.89	-186.18
	-4.620	.001	-308.03	-453.37	-162.69
INV	-2.740	.011	-459018045.03	-804097816.05	-113938274.02
	-2.100	.064	-459018045.03	-951340828.69	33304738.61
FB2007	-3.199	.004	-15167.49	-24931.22	-5403.76
	-2.492	.033	-15167.49	-28810.178	-1524.81
DH 2007	-5.009	.000	-273.61	-386.369	-160.86
	-4.518	.001	-273.61	-404.98	-142.25

Fonte: Resultados da pesquisa

Na Tabela 4, verifica-se que as médias dos investimentos federais (INV) do Programa CCIA destinados às UFs sem região metropolitana e com região metropolitana são estatisticamente iguais para todo o período analisado (2004-2007). Em relação às médias das variáveis famílias beneficiadas (FB) e déficit habitacional (DH), identificou-se, estatisticamente, superioridade nas UFs com região metropolitana.

A principal contribuição destes testes t para o estudo foi rejeitar a hipótese (H_0 : médias iguais) e confirmar que as médias de investimentos federais dos programas habitacionais nas UFs sem RM são estatisticamente iguais às UFs com

RM. Neste sentido, foi possível considerar todo o grupo de UFs para proceder às análises dos modelos de eficiências.

5.2. Análise de eficiência

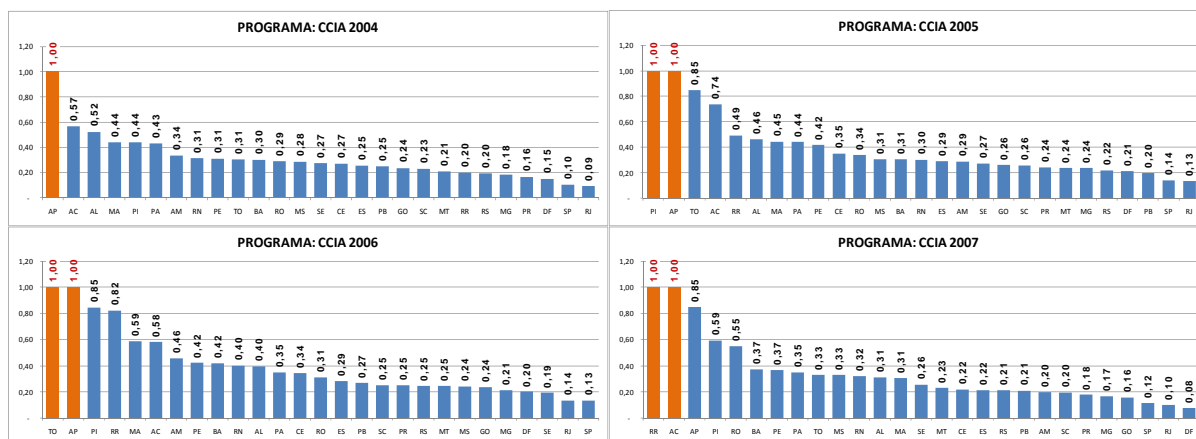
Buscando compreender a eficiência técnica das UF's na alocação dos recursos para habitação de interesse social, são apresentadas as análises por programa no período 2004-2007. Tendo em vista que cada programa tem sua especificidade não se impõe a necessidade de compará-los. Ressalta-se que os Programas "Habitação de Interesse Social", "Pró-moradia", "Crédito Solidário" e "Apoio à produção" não se constituíram em modelos para análise de eficiência por não atenderem aos pressupostos do método adotado devido ao número de observações insuficientes.

A metodologia DEA possibilita "identificar a fronteira de eficiência a partir da relação insumo-produto" (RODRIGUES, 2009:58) ocorrida nas UF's. Para tanto, aplicou-se o modelo de retornos constantes (DEA-CCR).

5.2.1 Modelo de eficiência Programa Carta de Crédito: Individual e Associativo

De modo particular, os dados disponibilizados pela SNH quanto ao Programa Carta de Crédito trazem um somatório geral, não distinguindo os investimentos do "Carta de Crédito Individual" e do "Carta de Crédito Associativo". É válido explicitar que a diferença entre ambos é que o "Individual" objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas e o "Associativo" a pessoas físicas organizadas sob a forma de grupos associativos. Assim as análises destes programas são integradas, sendo denominado "Programa Carta de Crédito Individual e Associativo" (CCIA).

A Figura 3 sintetiza os escores de eficiência técnica com retornos constantes à escala dos estados e do Distrito Federal para o ano de 2004 a 2007.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SNH (2009) e da FJP (2005).
 Figura 3 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa CCIA de 2004 a 2007.

Destaca-se que, no período de 2004 a 2006, o Estado do Amapá apresentou máxima eficiência técnica, tendo beneficiado um maior número de famílias com menos recursos disponibilizados pelo Governo Federal em relação às demais UF's, sendo portanto, *benchmark* para as mesmas. Em 2005 o Piauí também alcançou mesmo escore do Amapá e, em 2006, foi o Estado de Tocantins que atingiu o escore de eficiência.

De modo diferente, em 2007 os Estados de Roraima e do Acre são referências. Entre os ineficientes, São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal aparecem, em todo o período, nas últimas posições o que pode ser explicado, em parte e especificamente neste programa, pelo valor maior de financiamento permitido para municípios integrantes de região metropolitana. Essa diferenciação deve-se também aos preços mais elevados de terreno e de imóvel em tais localidades.

Na Tabela 5 apresentam-se as médias dos escores de eficiência do Programa CCIA, em que refletem os baixos índices das UF's. Isso deve-se, em parte à natureza do programa que permite faixas de renda maiores para a contratação de financiamento e imóveis com custos mais elevados.

Tabela 5 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa CCIA

Ano	Nº UF's	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
2004	27	.30949	.180274	.09231	1
2007	27	.38736	.238750	.13290	1
2006	27	.40194	.249185	.13406	1
2007	27	.34166	.250359	.07780	1

Fonte: Resultados da pesquisa.

Cabe evidenciar a projeção que relaciona as variáveis do modelo, principalmente no que tange ao número de famílias beneficiadas, como parâmetro para comparar os Estados na fronteira de eficiência com aqueles fora da fronteira e escores mais baixos (Tabela 6). Destaca-se que são apresentadas, em todos os modelos de análise, a projeção apenas para as UF's eficientes e as mais ineficientes visando comparar as discrepâncias existentes.

Tabela 6 – Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficientes – Programa CCIA

ANO	UF	FB	Projeção	Diferença	%
2004	AP	174	174	0	0
	DF	2.460	16.243	13.783	560%
	RJ	11.258	52.376	41.118	365%
	SP	47.916	200.959	153.043	319%
2005	PI	11.279	11.279	0	0
	AP	181	181	0	0
	PB	2.684	13.547	10.863	404%
	DF	4.508	21.078	16.570	367%
	RJ	13.519	44.916	31.397	232%
	SP	64.755	200.693	135.938	209%
2006	TO	9.073	9.073	0	0
	AP	242	242	0	0
	SE	6.264	32.227	25.963	414%
	DF	5.317	26.234	20.917	393%
	SP	71.392	225.351	153.959	215%
	RJ	13.581	42.347	28.766	211%
2007	RR	1.431	1.431	0	0
	AC	155	155	0	0
	DF	1.510	19.408	17.898	1185%
	GO	10.745	67.829	57.084	531%
	RJ	9.259	33.091	23.832	257%
	SP	60.107	193.892	133.785	222%

Fonte: Resultados da pesquisa

Observa-se que os Estados referência têm o número de famílias beneficiadas igual à projeção, já os demais apresentam variações elevadas chegando o DF a alcançar 1.185% de diferença em 2007, o que significa que poderia ter beneficiado um número bem maior de famílias com os recursos recebidos.

Os Estados eficientes são da região norte e nordeste e os mais ineficientes, majoritariamente, da região sudeste. Há que se ponderar que tais regiões possuem como expressiva diferença o número de habitantes, sendo a região sudeste a mais populosa do país (IBGE, 2000). Portanto, o maior déficit concentra-se também na região sudeste. Diante do exposto, percebe-se que o Programa CCIA obteve maiores resultados, maior impacto, onde o déficit é menor, contrariando o critério de alocação de recursos pelo déficit adotado pelo Programa.

5.2.2. Modelo de eficiência Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

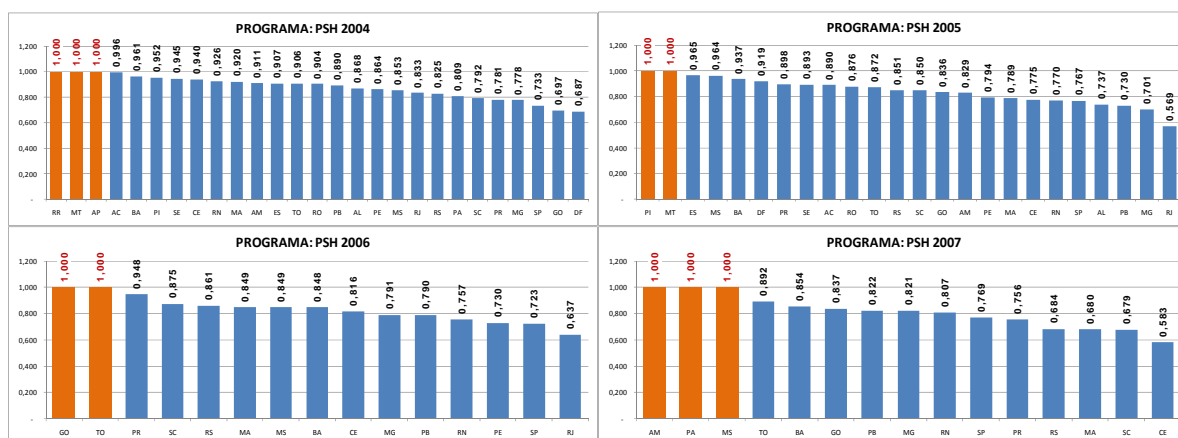
Em relação ao resultado do modelo de eficiência do PSH a média de eficiência técnica foi bem superior se comparada ao Programa CCIA, conforme evidenciado na Tabela 7. Este aspecto pode ser justificado pelos objetivos do programa que prevê um valor fixo por unidade habitacional e pelos subsídios serem limitados à faixa de renda de até 3 salários mínimos.

Tabela 7 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa PSH

Ano	Nº UF's	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
2004	27	.87700	.090851	.68668	1
2007	24	.84211	.102978	.56944	1
2006	15	.83162	.100977	.63741	1
2007	15	.81214	.126634	.58253	1

Fonte: Resultados da pesquisa.

Outra diferença refere-se ao número de DMU's analisadas, se no CCIA todas as 27 UF's receberam recursos em todo o período no PSH verifica-se uma redução ao longo do período 2004-2007. Isso se deve, também, à característica de cada Programa. O primeiro trata-se de financiamento e este de subsídio, com origem em fonte de recursos diferentes. Essas ressalvas se fazem necessárias para justificar, mais uma vez, que o objetivo não é comparar os programas, e sim, verificar a eficiência na alocação dos recursos.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SNH (2009) e da FJP (2005).

Figura 4 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa PSH de 2004 a 2007.

Em 2004 todas as UF's foram contempladas com o PSH, sendo os melhores resultados observados em Roraima, Mato Grosso e Amapá e os piores escores de

Góias e do Distrito Federal. Já em 2005 foram 24 DMU's, com destaque para máxima eficiência do Piauí e de Mato Grosso e maior ineficiência do Rio de Janeiro. No ano seguinte há uma redução das UF's beneficiadas, sendo apenas 15, dentre as quais Goiás e Tocantins obtiveram máxima eficiência e mais uma vez o estado do Rio de Janeiro foi o mais ineficiente. Em 2007 observa-se uma alteração dos Estados, mas totalizam novamente 15, evidenciando na fronteira de eficiência o Amazonas, o Pará e o Mato Grosso do Sul e com maior escore de ineficiência o Ceará.

Na projeção apresentada na Tabela 8 destaca-se que o Rio de Janeiro apresentou a maior diferença quanto ao número de famílias beneficiadas em sua projeção em 2005 e 2006. O Ceará também obteve um alto índice de defasagem (71%).

Tabela 8 – Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficientes – Programa PSH

ANO	UF	FB	Projeção	Diferença	%
2004	RR	151	151	0	0
	MT	28	28	0	0
	AP	167	167	0	0
	DF	40	58	18	45%
2005	PI	2.976	2.976	0	0
	MT	1	1	0	0
	RJ	689	1.209	520	75%
2006	GO	460	460	0	0
	TO	315	315	0	0
	RJ	210	329	119	56%
2007	AM	1.452	1.452	0	0
	PA	66	66	0	0
	MS	2.404	2.404	0	0
	CE	941	1.615	674	71%

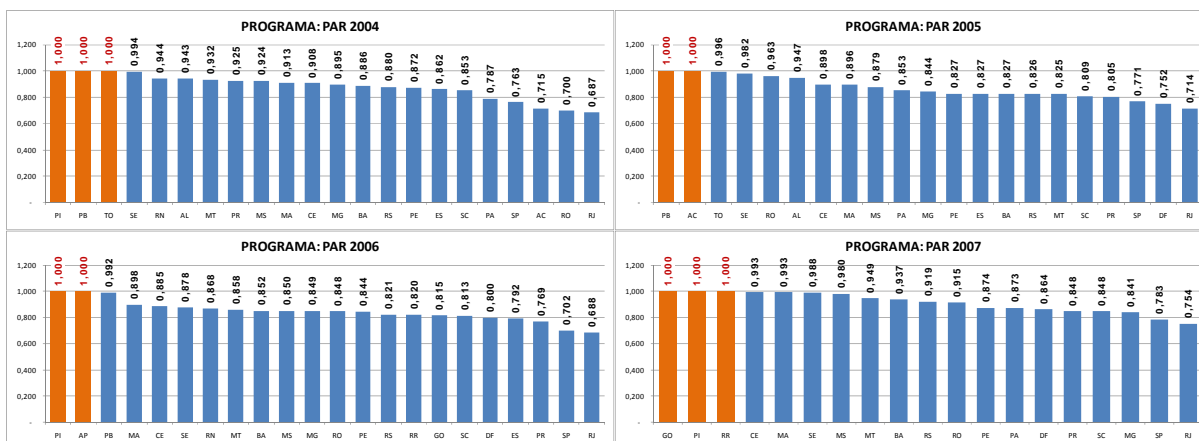
Fonte: Resultados da pesquisa.

Este é um aspecto para reflexão quanto à gestão dos recursos do PSH, visto que mesmo o valor de subsídio por unidade habitacional variando entre 6 e 8 mil reais, de acordo com a população do município, não se pode conceber uma projeção com altas percentagens como identificado, que leva a concluir que o número de famílias beneficiadas deveria ser maior com o volume de recursos alocado para esses estados.

5.2.3. Modelo de eficiência Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O PAR apresenta uma definição peculiar, em que beneficia famílias de baixa renda sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. No ano de

2004 esteve presente em 22 UF's identificando-se três na fronteira de máxima eficiência: Piauí, Paraíba e Tocantins. Com piores escores destaque para o Rio de Janeiro, Rondônia e Acre.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SNH (2009) e da FJP (2005).
 Figura 5 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa PAR de 2004 a 2007.

Já em 2005, o Acre apresenta desempenho oposto ao ano anterior, atingindo a máxima eficiência ao lado da Paraíba, que mantém o mesmo nível do ano anterior. Mais uma vez, o Rio de Janeiro tem o pior escore, seguido pelo Distrito Federal e São Paulo.

Em 2006 Piauí e Amapá são referências de eficiência. O Estado da Paraíba quase repete desempenho igual aos dois anos anteriores. Tal feito é conseguido pelo Rio de Janeiro, mas como exemplo de pior escore, o mesmo ocorrendo com o estado de São Paulo. No ano de 2007 esses estados mantêm as últimas posições e os eficientes são: Goiás, Piauí e Roraima.

Na Tabela 9 são apresentados os escores de eficiência em que destaca-se as médias altas em todos os anos, o que demonstra que neste programa, assim como no PSH, as UF's estão com melhores resultados, ou seja beneficiando um número maior de famílias.

Tabela 9 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa PAR

Ano	Nº UF's	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
2004	22	.88096	.095888	.68723	1
2007	21	.86854	.084956	.71448	1
2006	22	.84742	.080157	.68757	1
2007	19	.91369	.077797	.75370	1

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em linhas gerais no período analisado, Piauí e Paraíba foram os grandes destaques em termos de máxima eficiência. Merece atenção e maior investigação o Estado do Rio de Janeiro pela ineficiência em todos os anos. A projeção apresentada na Tabela 10 ilustra tais contrastes, possibilitando análises comparativas dos desempenhos das UF's.

Tabela 10 – Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficientes – Programa PAR

ANO	UF	FB	Projeção	Diferença	%
2004	PI	1.024	1.024	0	0
	PB	91	91	0	0
	TO	56	56	0	0
	RJ	886	1289	403	45%
2005	PB	587	587	0	0
	AC	476	476	0	0
	RJ	3.331	4.662	1.331	39%
2006	PI	663	663	0	0
	AP	160	160	0	0
	RJ	2659	3867	1208	45%
2007	GO	1028	1028	0	0
	PI	440	440	0	0
	RR	288	288	0	0
	RJ	2497	3313	816	32%

Fonte: Resultados da pesquisa.

5.2.4. Modelo de eficiência Programa de Urbanização de Assentamento Precários (URB)

Analisando a média dos escores do URB percebe-se que até o ano de 2006 houve uma evolução na direção de uma melhor alocação dos recursos pelas UF's, no entanto, no ano de 2007, apresenta-se um queda drástica na média dos escores. Tal constatação sugere o aprofundamento em futuras investigações quanto ao desenho e a implementação do Programa URB.

Tabela 11 – Estatística descritiva dos escores de eficiência técnica do Programa URB

Ano	Nº UF`s	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
2004	20	.77101	.180073	.58221	1
2007	11	.92041	.044222	.87434	1
2006	26	.99945	.000254	.99912	1
2007	25	.23400	.255547	.07636	1

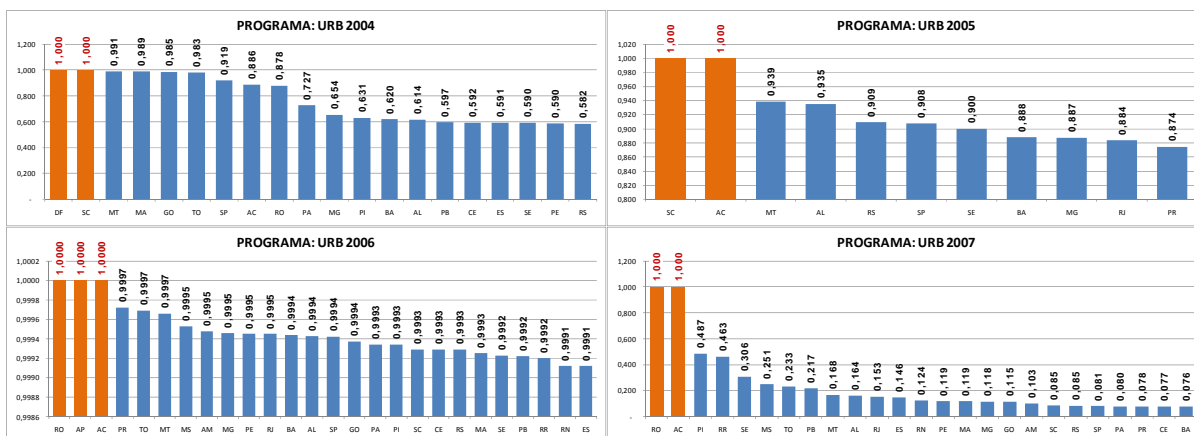
Fonte: Resultados da pesquisa.

O IPEA (2009) analisa os principais programas habitacionais integrantes dos dois últimos Planos Plurianuais, com destaque especial ao acompanhamento do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, considerado o principal programa governamental com recursos orçamentários na ordem de 59,4%. Não houve apenas a ampliação de recursos em relação aos demais programas, como também o URB apresentou o melhor desempenho na execução financeira destes recursos. Ainda segundo o IPEA o Programa “é relativamente bem focalizado e suas ações produzem importantes efeitos no sentido de promover a inclusão social da população em estado de vulnerabilidade e combater a segregação espacial” (2009:425).

É importante evidenciar que os resultados do presente estudo diferem da análise do IPEA por não incluir, devido à indisponibilidade de dados pela SNH, ações do Programa vinculadas ao PAC e ao Habitar Brasil.

No tocante à incompatibilidade de dados, o próprio IPEA (2009) destaca alguns fatores que dificultam o acompanhamento e o monitoramento da política e dos programas, como: problemas de integração dos sistemas de informação a cargo da CEF, do Ministério das Cidades (Mcidades) e do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, que costumam apresentar valores díspares entre si; utilização de nomenclaturas diferentes para os programas pela CEF, pelo Conselho Curador do FGTS e pelo MCidades o que prejudica sobremaneira a transparência da informação dos investimentos públicos em habitação.

Mesmo com tal limitação, diante dos dados disponibilizados pela SNH, a análise do URB em 2004 apresenta como referência de máxima eficiência o Distrito Federal e Santa Catarina no total de 20 DMU’s. Tendo se identificado como ineficientes os estados de Pernambuco e do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SNH (2009) e da FJP (2005).
 Figura 6 – Distribuição dos escores de eficiência do modelo Programa URB de 2004 a 2007.

Em relação ao ano anterior, em 2005 houve uma redução significativa no número de UF's beneficiadas, sendo 11 DMU's com destaque para a eficiência de Santa Catarina, mais uma vez, e o estado do Acre. Os ineficientes foram Paraná e Rio de Janeiro.

Já em 2006 amplia-se o número de DMU's para 26, o que demonstra a expansão do programa para quase a totalidade do território nacional. As UF's que atingiram eficiência ótima foram Rondônia, Amapá e Acre. Os maiores escores de ineficiência ficaram com o Espírito Santo e o Rio Grande do Norte.

Em 2007, de um total de 24 DMUs, Rondônia e Acre alcançaram máxima eficiência. Observa-se que o Acre, desde 2005, está no grupo dos eficientes, sendo *benchmark* para os demais. Entre os mais ineficientes estão os estados de Ceará e Bahia.

No que tange à projeção de famílias beneficiadas em relação aos recursos recebidos pelas UF's, na Tabela 12 são sintetizados os dados das unidades eficientes e das ineficientes.

Tabela 12 – Projeção de famílias beneficiadas UF's eficientes e ineficientes – Programa URB

ANO	UF	FB	Projeção	Diferença	%
2004	DF	22	22	0	0
	SC	6	6	0	0
	PE	224	379	155	69%
	RS	125	214	89	71%
2005	SC	231	231	0	0
	AC	156	156	0	0
	PR	1.282	1.466	184	14%
	RJ	21	23	2	13%
2006	RO	813	813	0	0
	AP	813	813	0	0
	AC	395	395	0	0
	ES	922	923	1	1%
	RN	1.132	1.133	1	1%
2007	RO	27.451	27.451	0	0
	AC	708	708	0	0
	CE	3.420	44.593	41.173	1.204%
	BA	4.245	55.594	51.349	1.209%

Fonte: Resultados da pesquisa

É pertinente entender que, de modo peculiar, em 2006 a média dos escores de eficiência é maior em relação aos demais anos, sendo inclusive a diferença dos ineficientes para eficientes pouco significativa, o que pode ser observado pela diferença da projeção de famílias beneficiadas de apenas 1%. De outra forma em 2007, a discrepância é surpreendente, evidenciada pela projeção do Ceará e da Bahia que ultrapassa 1.200%.

6. Considerações finais

A análise elaborada ao longo deste artigo, por sua natureza exploratória, apresentou resultados que sugerem o aprofundamento em estudos que investiguem o desempenho das UF's na gestão dos diferentes programas integrantes da política habitacional de interesse social, principalmente no que se refere àqueles que apresentaram expressiva ineficiência nos vários modelos de eficiência. Também, é pertinente compreender o contexto político-administrativo daqueles que foram *benchmarks* e se constituem em modelos de gestão a serem seguidos.

Em linhas gerais, no que tange à evolução dos investimentos em habitação o Governo Federal tem sido bem sucedido no incremento de recursos. Porém o déficit habitacional ainda é elevado e constitui um grande desafio para gestores públicos, principalmente se analisado em relação ao aumento no volume de recursos investidos a partir de 2004.

As análises permitem concluir também que, em todos os programas, em todos os anos, o máximo de UFs eficientes foi 3. Assim, considerando as 27 UFs, o percentual de eficientes representa apenas 11%. Em termos de avaliação de resultados identifica-se que a eficiência é muito baixa.

A utilização do modelo analítico Análise Envoltória de Dados (DEA) mostrou-se adequada neste estudo uma vez que a análise é relativa, pressupõe uma fronteira de eficiência, permitindo identificar entre os programas analisados aqueles que constituiriam benchmarks para os demais – os eficientes –, considerando que todos apresentam características comuns e admitem as mesmas dificuldades para sua implementação e execução.

Explicitar os diferentes motivos que conduzem determinadas UFs a serem eficientes e outros não, implica compreender as realidades sociais, políticas e econômicas de cada uma, como já mencionado, sugere-se seja investigado em estudos posteriores.

É importante ponderar que os programas contribuem para a redução do déficit habitacional, todavia seus resultados corroboram a idéia de que, em geral, há baixa eficiência na aplicação dos recursos nos estados. Tal perspectiva reforça a necessidade de avaliação e monitoramento na gestão das políticas públicas. Não é suficiente estar na agenda governamental e ter disponibilidade orçamentária, a implementação dos programas, bem como seu monitoramento, devem ser objetivos dos coordenadores e executores das políticas de habitação para que os resultados esperados sejam efetivamente alcançados.

7. Referências

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Elaboração: Fundação João Pinheiro. Projeto PNUD-BRAS_00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2006.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2006*. Elaboração: Fundação João Pinheiro. Projeto PNUD-BRAS_00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2008.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Elaboração: Fundação João Pinheiro. Projeto PNUD-BRAS_00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2009.

BRAULE, R. *Estatística aplicada com Excel: para cursos de administração e economia*. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a.49, v.2, p.103-123, abr/jun. 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

CUNHA, C. G. S. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências Recentes e Experiências no Brasil*. Disponível em: www.scp.rs.gov.br. Acesso em 02/09/2008.

DOHERTY, T.L. & HORNE, T. *Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach to the Practice of Management*. London: Routledge. 2002.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

HARBERGER, A. C. *Toward an operational approach to social cost-benefit analysis*. (Preliminary version), s/d.

IPEA. Diagnóstico e desempenho recente da política nacional de habitação. In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, 2009

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília 56 (2), p. 137-160, abr/jun, 2005.

PNUD. Pobreza e Desigualdade. *IDH do Brasil cresce; país é 75º no ranking* Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade.> Acesso em 05/10/2009.

FERREIRA, M. A. M. *Eficiência técnica e de escala de cooperativas e sociedades de capital na indústria de laticínios do Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2005.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. N° 21. Brasília: IPEA, jun 2000. pp. 211-259.

GOMES, A. P.; BAPTISTA, A. J. M. dos S. Análise envoltória de dados: conceitos e modelo básicos. In: SANTOS, M. L. dos; VIEIRA, W. da C. (Orgs.). *Métodos quantitativos em Economia*. Viçosa: Editora UFV, 2004.

GIL, A. C. *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1989. 2ª ed.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Texto para discussão N° 787, IPEA: abril de 2001.

MOREIRA, N. P. *Análise da eficiência dos programas de Pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2008.

PEÑA, C. R. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública. *RAC*, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 83-106, Jan./Mar. 2008

RICHARDSON, R.J. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3.ed. São Paulo Atlas: 1999.

RICO, E. M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, A. C. M.; SILVEIRA, S. F.R. *Análise da eficiência socioeconômica dos municípios mineradores da região central de Minas Gerais*. XXXIII Encontro da ANPAD, 19 a 23 de setembro de 2009, São Paulo/SP.

RODRIGUES, A. C. M. *Análise da eficiência socioeconômica dos municípios mineradores da região central do Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2009.

YOSHIMURA, M. T. *Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

ARTIGO III

PERCEPÇÃO DOS GESTORES DA SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL

Resumo

O presente estudo propõe-se a compreender como os gestores da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) compreendem a política nacional de habitação, a partir do estudo de suas percepções. A pesquisa é qualitativa, sendo os dados obtidos por entrevistas semiestruturadas e analisados pelo método de análise de conteúdo. Buscou-se apreender algumas unidades que, articuladas, orientam as compreensões dos gestores sobre os sentidos atribuídos à política habitacional, a partir das seguintes categorias: Política Nacional de Habitação (PNH), déficit habitacional, história da habitação, Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), gestão, desafios e avanços, relações federativas, implementação e avaliação dos programas. Em linhas gerais, foram identificadas convergências e divergências quanto à percepção pelos gestores sobre as categorias de análise, o que evidencia o caráter conflituoso existente na dimensão *politics* da política pública.

Palavras-Chave: percepção, política habitacional, administração pública.

PERCEPTION OF MANAGERS OF NATIONAL SECRETARIAT OF HOUSING ON HOUSING POLICY

Abstract

This study aims to understand how managers of the National Housing (SNH) comprise the national housing policy, from the study of their perceptions. The research is qualitative, with data obtained by semi-structured interviews and analyzed using content analysis. We tried to capture some units, articulated, guiding the comprehension of managers about the meanings attributed to the housing policy, from the following categories: National Housing Policy (NHP), the housing deficit, history of housing program My House, My Life (PMCMV) Acceleration Program (PAC), management, challenges and advances, federal relations, implementation and evaluation of programs. In general, we identified similarities and differences regarding the perception by managers on the categories of analysis, which highlights the conflictual character of politics in the size of public policy.

Keywords: perception, housing policy, public administration.

1. Introdução

Historicamente, a administração pública vem se caracterizando por sua estrutura extremamente técnica e burocrática, passando por vários estágios de evolução até surgir, há algumas décadas, o modelo gerencial. Esta gestão, considerada moderna, é descentralizada, com flexibilização da burocracia, e voltada para resultados e seu monitoramento. A proposta da administração gerencial pressupõe mudança na estratégia de gerência, que contribui para melhorar a implementação de ações políticas governamentais e aumentar o nível do resultado alcançado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No contexto de renovação da administração pública, com exigência de mais qualidade na prestação de serviços públicos, devem-se priorizar ações que envolvam os agentes e gestores políticos, visando à construção de competências e ao aumento da eficiência, de modo a responder aos crescentes e diversos desafios apresentados pela sociedade.

Para garantir uma boa governança, em que o governo tem capacidade de governar, a atuação dos gestores é decisiva. Eles precisam ter competência técnica e política para planejar, organizar, dirigir e controlar o processo administrativo. Caso contrário, as ações políticas não possuem sustentabilidade por não serem bem governadas. Isso leva à sua ineficiência, e o Estado perde sua governabilidade porque não se faz presente à sociedade.

Diante do exposto, o presente estudo propõe-se a compreender como os gestores da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) representam a política nacional de habitação, a partir do estudo de suas percepções, o que possibilita interpretações qualitativas quanto ao significado da política.

2. Metodologia

Os dados qualitativos foram obtidos por entrevistas semiestruturadas a partir de um roteiro elaborado previamente, sendo gravadas e transcritas. Os sujeitos da pesquisa são os gestores da SNH, especificamente diretores de departamentos, dois gerentes de projetos e uma assistente social.

Tendo em vista que a secretaria possui três departamentos, conseguiu-se agendar previamente as entrevistas com todos os diretores. A princípio, havia sido agendada uma entrevista com a secretária, porém, ao chegar a Brasília não foi

possível realizá-la. Mesmo tendo encontrado dificuldades para a confirmação das datas das entrevistas, a opção foi por ir à capital federal e tentar pessoalmente no Ministério das Cidades. Essa estratégia mostrou-se adequada e mesmo com os diversos compromissos dos diretores, principalmente pelas demandas do recém-lançado Programa “Minha Casa, Minha Vida”, foram receptivos e ainda indicaram outros três gestores para compor a pesquisa, o que possibilitou uma maior contribuição e riqueza de dados.

De acordo com Triviños (1987), ao mesmo tempo em que valoriza a presença do pesquisador, a entrevista semiestruturada oferece ao informante liberdade e espontaneidade, o que enriquece a investigação. Também, como salienta Minayo (1994), a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo, sendo por seu meio que o pesquisador busca obter informações contidas na fala dos atores sociais, podendo ser considerada uma conversa a dois com propósitos bem definidos.

No tratamento dos dados, foi empregado o método de análise de conteúdo, que tem por objetivo a compreensão crítica das comunicações, tanto em seu conteúdo explícito quanto implícito. Para tanto, os procedimentos centrais utilizados são o recorte temático, a classificação e a categorização das informações.

Sendo a categorização 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. Neste sentido, opta-se pela análise dos dados nesta perspectiva, com atenção ao rigor epistemológico, controle ideológico e comprometimento com a fidedignidade das informações.

3. Resultados e Discussões

3.1. Caracterização dos Gestores da SNH

Buscando conhecer um pouco os sujeitos da pesquisa, é apresentado um perfil sucinto dos seis gestores entrevistados. Deste grupo, apenas um respondente é do sexo masculino e todos têm acima de 40 anos. Quanto à formação, todos possuem curso superior: um assistente social, um engenheiro civil, dois arquitetos e dois economistas. Em relação à pós-graduação, um é especialista em Ciências Sociais, em Gestão Urbana e mestrado em Gestão das Cidades.

A maioria está há mais de 10 anos atuando no setor habitacional, seja como especialista ou como gestor. Destaca-se que apenas um gestor é servidor público de carreira do poder executivo federal trabalhando com política habitacional desde o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, dois outros gestores atuaram por mais de 20 anos na Caixa Econômica Federal, acumulando experiência na gestão de programas. Evidencia-se que um chegou a atuar no Banco Nacional de Habitação (BNH). Os demais sujeitos vieram de governos estaduais, sendo que dois tinham atuação direta com a habitação e outro tinha por foco planejamento governamental.

Os sujeitos da pesquisa são identificados a partir de um número (de 1 a 6) precedido pela letra “G”, que significa “Gestor”.

3.2. Percepção dos Gestores

A apreciação do conjunto das percepções possibilitou apreender, na riqueza e diversidade dos seus elementos, algumas unidades que, articuladas, orientam as compreensões dos gestores sobre os sentidos atribuídos à política nacional de habitação.

Como primeiro tema, buscou-se apreender de forma mais direta e sintética qual a percepção dos gestores sobre a “política nacional de habitação”. A maioria dos entrevistados teve dificuldade em responder de modo sucinto, como pedido, elaborando respostas um pouco mais detalhadas. Então, pela análise das entrevistas, observam-se os seguintes resultados apresentados no Quadro 1.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Política Nacional de Habitação	Pouco efetiva	G1
	Focalização na baixa renda	G2, G4
	Institucionalização do direito à moradia	G3, G5
	Participação e controle social	G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 1 – Percepções sobre a Política Nacional de Habitação

A primeira ideia explicitada ecoa como uma crítica, visto que o reconhecimento da PNH como “pouco efetiva” indica a necessidade de mudança que aconteceria pela sustentabilidade de fontes de recursos que tornariam a política mais efetiva.

Temos uma realidade muito peculiar, pouco conhecida, pouco estudada e pouco intervinda pelo Estado. E a política nacional de

habitação se insere nisso também. Na verdade, ela é bem pouco efetiva pra mudar essa realidade. Ela se insere nessa política global de não-mudança, dentro dessa especificidade da habitação, ela tem resultados muito pouco consistente. (G1)

Já a maioria dos gestores percebe a PNH por elementos e princípios condizentes com diretrizes expressas em documentos como o PlanHab e o Caderno 4 do Ministério das Cidades (2004) que divulga a “Política Nacional de Habitação”, entre outras publicações do órgão. Evidencia-se de modo positivo a preocupação dos gestores para que a política tenha “focalização na baixa renda”, seja a “institucionalização do direito à moradia” e garanta a “participação e controle social”.

Garantia da institucionalidade da política de habitação, ou seja, institucionalização da política. O tema da participação social e o compromisso na regulamentação constitucional do direito à moradia. Então seria isso, efetivação sob a perspectiva institucional, legal, do direito à moradia por um lado como política pública e por outro lado começar a instituir institucionalmente essa política, tirar ela da retórica e transformar ela num instrumento institucional público de direito pra aplicação da moradia digna ou da habitação social, como a gente chama aqui. (G3)

A categoria seguinte refere-se a como os gestores compreendem o déficit habitacional. Por ser um conceito bem definido pela Fundação João Pinheiro e mais objetivo, os gestores foram mais breves nas respostas, sendo apresentadas a seguir as expressões mais mencionadas.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Déficit habitacional	Redução maior sem coabitação Planejamento	G1, G2 G3, G5, G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 2 – Percepções sobre Déficit Habitacional

Um aspecto importante defendido por dois gestores e que merece ser discutido refere-se à proposição de uma nova metodologia para o déficit habitacional em que não se considera a coabitação como um componente, tendo por justificativa a opção familiar pela convivência na mesma casa. Excluindo tal elemento do cálculo, obtém-se uma redução significativa do déficit. Todavia, como é um ponto polêmico e não tem tido muita aceitação, foi mantida a metodologia antiga, o que pode ser confirmado pela publicação “Déficit Habitacional no Brasil 2007”, elaborada pela Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades.

O déficit caiu, saiu a publicação de 2007 e comprova que caiu. Usando a mesma metodologia, percebe-se que caiu. Considerando

ou não as famílias conviventes, o déficit caiu. Estamos conseguindo baixar. A questão de não considerar as conviventes é porque muitas famílias optam por morar juntas, então não pode ser como componente do déficit. (G2)

De forma majoritária, emerge a percepção de que o déficit é um indicador que orienta a ação do Estado no sentido de diagnosticar e possibilitar o “planejamento” da demanda. Ou seja, é um instrumento pelo qual se direcionam recursos conforme a necessidade de construção e de melhoria das unidades habitacionais no Brasil.

Eu acho que o déficit habitacional é muito importante dentro da política habitacional (...). Para que se tenha um bom planejamento, é preciso saber em que camada de renda ele está porque algumas pessoas precisam de um subsídio de 100% porque sem ele, elas não têm condição. (...) E quando eu penso nisso, eu penso que tem que ter planejamento, principalmente de longo prazo, que eu acho que hoje é o que a política nacional está querendo fazer. (G5)

Buscando compreender como os sujeitos se posicionam diante da política habitacional numa perspectiva histórica, são apresentadas no Quadro 3 duas subcategorias distintas.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
História	Não-linear Evolução: Governo atual	G1 G2, G3, G4, G5 e G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 3 – Percepções sobre a História da Habitação

A não-linearidade da política habitacional corresponde à descontinuidade administrativa observada historicamente, em que as ações são de governo e não de Estado. Tais rupturas conduzem a prejuízos por não considerar os aspectos positivos e negativos das iniciativas de governos anteriores como forma de aprendizagem e aperfeiçoamento. Evidencia-se tal perspectiva na representação do Gestor 1, que, de certo modo, questiona o Plano de Aceleração do Crescimento como uma iniciativa que rivaliza com as premissas da política habitacional, sendo considerado parte de um processo de desmonte.

(...) o que Gétúlio queria fazer é a ditadura que faz: constitui um sistema amplo, integrado nacional de produção de habitação, que é o Sistema Financeiro e o BNH. Que Getúlio planejou com a FCP e não conseguiu. Então houve aí uma defasagem de 20 anos na evolução histórica que seria adequada, porque, por exemplo, a Argentina, que tinha um sistema parecido como nosso, construiu o sistema deles já

nos anos 40 (...). Em 64, a gente já parte atrasado, mas ao mesmo tempo com um dinamismo muito grande, talvez por conta desse atraso... a partir da construção de um grande fundo de financiamento que é o FGTS, a coisa decola. Decola até morrer de novo, em meados dos anos 80. E de lá pra cá a gente vem num processo de desmonte interrompido pela eleição de Lula e pela criação do Ministério das Cidades. (G1).

De forma majoritária emerge a percepção da história da PNH que considera a evolução pelo governo atual, manifestada entre outros fatores, pela criação do Ministério das Cidades, pelo crescente aporte de recursos e pelo foco na inclusão social.

Eu acho que hoje o país tem uma política habitacional! Há alguns anos atrás, acho que até antes da criação do Ministério das Cidades, não tinha. Eu acho que hoje tem uma diretriz! Tem uma luz no fim do túnel, tem recursos que são aplicados anualmente, tem o Planhab (...) Hoje a política pra baixa renda tem uma preocupação com a inclusão social, não é só a produção da moradia, a acessibilidade ao local de trabalho, os instrumentos, equipamentos públicos... Então teve-se um ganho na questão da qualidade porque eu não estou vendo só a unidade(...). (G5)

Para transformação da sociedade brasileira, focando a ideia da habitação não apenas como “casa”, mas como um instrumento que promove a cidadania e a inclusão, e que por isso deve se situar num contexto em que o cidadão tenha garantido outros direitos como trabalho, educação, saúde, saneamento, é apresentada como evolução em relação ao conceito “casa” observado no BNH.

A gente sabe que hoje uma moradia, que a gente chama de moradia digna, ela tem que estar ambientalmente, urbanisticamente bem assentada, ela precisa contar com esses serviços de saneamento, mobilidade, transporte público etc... (G3)

Na época do BNH, e isso não é uma crítica, isso é história, quer dizer tudo evoluiu! Antigamente a preocupação era fazer a casa, fazia-se a casa, hoje tem a preocupação com a casa, com o equipamento social que essa comunidade utiliza, com o transporte, a distância do local em que ela vai trabalhar. (G5)

Depois que eu entrei havia a política do BNH que era... autocrática! Como tudo que vinha do governo na época. Depois o próprio BNH evoluiu para urbanização de favelas, mas era mais no sentido da infraestrutura. Hoje o conceito de urbanização de favelas já envolve tudo: habitação, infraestrutura, regularização fundiária, saneamento básico, o social, o ambiental. Hoje se inseriu o conceito do espaço naquele sentido de que a habitação não é só construir uma casa, mas é verificar onde aquelas pessoas moram, é a inserção urbana

das populações pobres, que é também uma variável relativamente nova. (G6)

A informação apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009) de que a maioria dos programas de habitação em execução atualmente foi formulada no governo FHC pode ser confirmada por um dos gestores, que ressalta também a ausência de investimentos como determinante para o fracasso das propostas. Verifica-se no discurso dos entrevistados que no Governo Lula entende-se ter ocorrido “um salto de qualidade”, embora este seja associado ao maior volume de recursos disponibilizado pelo Governo, conforme salientou o entrevistado G2.

Através da Sepurb, no primeiro governo FHC tinha algo bem estruturado, muitos programas de hoje surgiram nessa época, só que não teve efeito pela ausência de recursos. Já no segundo governo FHC, fomos de novo encostados. Aí no governo do Presidente Lula houve um salto de qualidade. Percebo que houve um salto grande em termos de volume de recursos. (G2)

Como categorias que não foram elaboradas a priori, ou seja, que emergiram das entrevistas e merecem um olhar analítico, há o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
PMCMV	Resposta à crise	G1, G2, G3, G4, G6
PAC	Ativar a economia	G1
	Urbanizar favelas	G3, G5

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 4 – Percepções sobre o PMCMV e o PAC

O primeiro programa foi lançado em abril do ano de 2009, e as entrevistas realizadas em maio, talvez pelo período recente haja uma ênfase dada a ele. A dimensão do PMCMV em termos de aporte de recursos e de premissas é, sem dúvida, um avanço. Como justificativa para a criação do programa, surge a representação de que ele é uma resposta do governo brasileiro à crise econômica mundial, iniciada em 2008, nos Estados Unidos da América. Percebem-se no discurso dos gestores o engajamento da equipe e a importância atribuída ao PMCMV, que o descrevem ressaltando seus aspectos positivos e a “reflexão” dos gestores na fase de planejamento do Programa.

O “minha casa, minha vida” tem algumas premissas (...): que produto é esse que nós queremos colocar nas mãos de uma família de até 3

salários; considerando parcerias, em que o município ajuda;(...) agrega água, luz, infraestrutura, um trabalho social porque muitas vezes essa família não sabe viver em condomínio... Agrega um equipamento comunitário mínimo: um balanço, uma pracinha... calcula isso, que unidade é essa, que preço é esse. (...) ele nasceu de um produto digamos perfeito, modéstia à parte, perfeito com premissas, (...) A gente pensou em um produto completo (...). Esse espírito do “minha casa” é uma coisa que eu achei legal e que eu acho que vai fazer com que a gente não esteja fazendo até um outro BNH, gerando dívidas para as famílias etc... (G2)

É uma injeção direta de recursos na base da pirâmide, como faz o Bolsa Família e outros programas governamentais. (...) Isso gera toda uma dinâmica de integração, de incorporação de novos mercados. (...) Mas superação, a saída da crise, não tenho dúvida, passa por programas como esse de tentar ampliar a base de consumo. (G1)

Mais uma vez para o enfrentamento do que se estava configurando uma crise econômica que poderia chegar ao país com índice de desempregos etc., a habitação foi chamada como área para poder ser a mola, a locomotiva para retomar a questão do emprego, por exemplo. (...) é mais um recurso, além daqueles que o PAC já tinha apontado para o setor, ainda veio o “minha casa, minha vida”, mas aí sim com orçamento próprio para a produção. O PAC é urbanização de favela e agora poderia ser um PAC da construção que veio com esse nome de “minha casa, minha vida”. (...) Então tem um arranjo institucional diverso do PAC. (G3)

Porém, no bojo dessa resposta à crise, existe um contexto que precisa ser entendido e é explicitado por alguns gestores da SNH. Trata-se do risco de atender, assim como na era BNH, mais à lógica do mercado de produção habitacional do que à lógica das famílias de baixa renda, que são a maior parte do déficit habitacional do país. E esse é um aspecto apontado pelos gestores do MCidades.

Eu acho que é essencial que não se perca o seguinte foco: no caso desta política nacional de habitação de interesse social, o foco é o usuário, não é o capital. Ela não deve ser uma política para construtoras ganharem dinheiro. (...) Que não seja só uma política para construtoras ganharem dinheiro, para consultorias faturarem também. Eu acho que todos têm que ganhar: construtoras, empresas de consultorias, municípios, estados, mas eu acho que quem tem que ganhar mais é a população! (G6)

É preciso entender que esse pacote que veio, a meu ver, ele tem muito mais uma racionalidade econômica e política do que habitacional e urbana, o “Minha casa, minha vida”. Na verdade, ele pegou recursos do OGU, pesados, e direcionou para a produção sob a lógica do capital de ativar o processo de reprodução dele. (...) Então é preciso um esforço muito grande de gestão tanto do Ministério quanto da Caixa, no sentido de ter um pouco de controle desse processo (...) com pena dos resultados dele serem

importantes economicamente, mas terem subprodutos que podem ser mais nocivos, por incrível que pareça. (G1)

Já o PAC, na avaliação dos gestores, constitui um instrumento para ativar a economia e para o enfrentamento de grandes problemas dos aglomerados urbanos, a partir de grandes investimentos em infraestrutura e habitação.

Eu acho que o PAC foi uma grande decisão política. O PAC cuida de grandes empreendimentos que eram também grandes problemas! (...) Não se faz só casa, trata-se daquela intervenção de forma integrada, faz a casa, o saneamento, equipamentos... A gente tá pagando um ônus hoje de muitos anos de problema. (G5)

A ideia é que via fundo, esse dinheiro sai de maneira muito mais rápida pra poder fazer o papel principal dele que é ativar a economia. (...) Daí que nos fundos não precisa licitação, age de maneira muito mais flexível. Daí também cresce a importância dessa estrutura técnica de controle. (G1)

Os gestores destacam o aspecto de “decisão política” do PAC, podendo-se fazer a leitura que este não reflete uma política habitacional desenhada e articulada com outras ações, e sim, que o “pacote habitacional” foi incorporado a um programa amplo, de grandes investimentos para estimular a economia.

Existem críticas mais fortes ao PAC, identificadas nas respostas dos gestores, que merecem ser ponderadas.

É um rompimento ainda incipiente desse processo de desmonte, haja vista o “imPAC”, a impatção que a gente tem com PAC, na tentativa de reverter esse processo de investimento e... que tá com sérios problemas de deslanche por conta de todo esse processo de desmonte. Desmonte da capacidade operativa, técnica do Estado em seus diversos níveis: principalmente municípios e Estados, mas também União. (G1)

Sem dúvida, o grande desafio na implementação de tais programas é que os recursos investidos alcancem seus beneficiários de forma transparente e eficiente. Neste processo, o monitoramento e a avaliação são funções fundamentais para o alcance das metas previstas.

Visando a um desenvolvimento coerente das diferentes fases do ciclo das políticas públicas, o processo de gestão é decisivo, pois cabe aos agentes políticos tomadores de decisão analisar tecnicamente os projetos, programas e planos e definir os rumos. Espera-se que a fundamentação seja mais técnica do que política.

As percepções dos gestores sobre a gestão da política habitacional, ou seja, a visão sobre seu próprio trabalho, tem como subcategorias o papel passivo do Ministério das Cidades e a participação social.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Gestão	MCidades: papel passivo Participação social	G1 G3, G4, G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 5 – Percepções sobre a gestão da política habitacional

A percepção quanto ao papel passivo do MCidades é explicada como pouco decisivo devido à centralização das operações financeiras dos principais programas na CEF. Bonduki (2008) corrobora tal aspecto ao ressaltar a limitação do Ministério na gestão dos recursos para a habitação.

A gestão em tese é aqui, mas na prática esse processo tem um dinamismo muito grande. A gente fica muito mais com um papel passivo do que ativo. O papel ativo de ponta é da Caixa que vai operar, que vai sentir os efeitos do espírito animal do empresário, ele é que vai dar a dinâmica do processo. A gente tem um papel indutor grande, mas pouco decisivo. (G1)

No que tange à gestão sendo evidenciada pela participação social, é um aspecto positivo e que demonstra a preocupação dos gestores com a construção democrática da política.

Um tema importante na gestão e que o Ministério sempre bateu muito é a questão da participação, então nos interessa muito porque toda a nossa política é feita a partir de conselhos participativos: tem o conselho das cidades, o conselho gestor dos fundos... e nós replicamos isso para Estados e Municípios. (...) O ministério simplesmente cria a condicionalidade, agora fazer com que ele funcione com qualidade, com tempestividade etc... isso aí já é um papel do próprio Estado e município. (G3)

E o Ministério precisa também da mobilização e do apoio das organizações representativas porque o controle social também é tudo nessa política, o funcionamento do conselho das cidades, dos conselhos municipais, estaduais, a participação popular na base, são coisas que dão sustentabilidade e legitimidade para a política. (G6)

Todavia, para que realmente exista a participação popular, um dos preceitos da *accountability* da administração pública, é necessária a conscientização das pessoas para o exercício pleno da cidadania e que não sejam apenas uma massa obediente que aceita como verdade todas as ações de seus representantes políticos ou se aliena do processo. Pela cidadania organizada, que faz o controle social da

política, é possível o alcance da verdadeira democracia, conforme preconizado por Huntington (1965). Caso contrário, prevalecerá uma falsa democracia, ou seja, a democracia delegativa.

Quanto às percepções sobre os desafios e os avanços da política habitacional, os gestores revelam opiniões bem próximas às preconizadas pela literatura no que se refere ao desenvolvimento ideal de uma política (Quadro 6).

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Desafios	Sustentabilidade Continuidade Administrativa e combate ao déficit	G1, G2, G3, G4, G6 G5
Avanços	Ter uma política Trabalho social	G3, G4, G5 G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 6 – Percepções sobre desafios e avanços

Os desafios são entendidos pela necessidade de alcançar a sustentabilidade de recursos para a execução da política. Além de investimentos assegurados, a política será sustentável a partir do momento em que conseguir manter as famílias beneficiadas na unidade habitacional.

No que diz respeito não só à habitação, mas ao desenvolvimento das políticas urbanas em geral, eu acredito que ela é uma agenda pendente de discussão sobre seu financiamento (...). Mas eu acho que a gente precisava trabalhar para garantir mais escala, porque dando condições a esses estados e municípios poderia ainda dar mais escala a essa política, os recursos que o governo coloca à disposição de estados e municípios poderia ser gasto com mais rapidez, com mais efetividade e com mais sustentabilidade! Acho que essa é a palavra: sustentabilidade! (G3)

O maior desafio hoje é a sustentabilidade de manter essas famílias pra onde elas estão indo de tal maneira que ela não venda aquela casa e vá de novo... (G5)

Um dos grandes problemas nessa disponibilização de políticas habitacionais é o “passa-se uma casa”, que é a especulação, a família é beneficiada e ela não fica, ela vende e vai se favelar em outro lugar, vai reproduzir o problema em outro local. Então eu acho que o grande desafio é a fixação. (G6)

Outra perspectiva, mesmo não sendo majoritária, mas que merece destaque, trata da importância da continuidade administrativa e do combate ao déficit habitacional. Este último não deixou de ser abordado por nenhum dos gestores no decorrer das entrevistas, sendo uma categoria de análise específica, conforme o Quadro 2. Porém o déficit merece destaque mais uma vez, por constituir um

desafio inequívoco para a política habitacional. A continuidade da política é o desafio principal, sendo determinante para o enfrentamento dos problemas que afligem o setor, o déficit, por exemplo. Enfim, é preciso política de Estado e não de governos.

Um desafio... o combate ao déficit, obviamente! Agora a política em si, ela enquanto instrumento, enquanto política, o grande desafio pra mim é a continuidade. Independentemente de mudanças políticas, de presidente... a continuidade das suas metas, do seu plano de implementação. (G6)

Quanto aos avanços, a representação da maioria dos gestores é evidenciada pelo fato de a política habitacional estar na agenda do Governo Federal. Ou seja, ter uma política já é uma conquista.

Certamente, no segundo mandato do Presidente Lula, a política nacional de habitação e os programas mais especificamente, eles foram colocados em destaque na agenda dos programas prioritários do governo. (...) É um momento muito positivo para a política habitacional, e nesse sentido, ela ganhou relevância, ela ganhou destaque, ela ganhou agenda do ponto de vista federal. (G3)

Também como avanço, destaca-se a exigência de trabalho social nos empreendimentos integrantes da política nacional.

Pra mim, o fato de hoje a política nacional de habitação no aspecto social incorporar em suas diretrizes o trabalho social como uma vertente indispensável, integrante do processo,...) . Isso tudo são indicadores concretos do avanço dessa política. (G6)

Analisando as relações federativas em torno da política, tem-se como subcategoria o desenvolvimento institucional da União, Estados e municípios.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Relações federativas	Capacidade institucional	G2, G3, G4, G5, G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 7 – Percepções sobre relações federativas

A maioria dos entrevistados representa a relação entre os entes federados pela capacidade institucional, sendo evidenciado o papel indutor e propositivo da União. No entanto, é preciso uma resposta dos demais entes, os grandes responsáveis pela implementação dos programas. Assim, não basta que a União disponibilize recursos se em nível local não há equipe técnica qualificada para elaborar projetos que busquem recursos, por exemplo. Neste sentido, a União cria condicionalidades como a obrigatoriedade da elaboração dos planos locais de habitação, atreladas à liberação de recursos.

A União tem que disponibilizar os recursos financeiros e prover os demais entes com assistência técnica. Os Estados e Municípios têm o papel de implementar. (...) Também em relação ao papel e atuação do município, estes têm que ter uma carteira de projeto, têm que elaborar projeto pra captar recursos. Mas eu até entendo a lógica deles: porque fazer projeto se durante muito tempo não tinha dinheiro. Hoje a realidade é diferente, tem dinheiro! E não tem projeto. (G2)

Para entender um pouco mais o papel do ente União através da SNH e direcionando um olhar analítico para o seu ambiente interno, percebe-se uma estruturação que tende à profissionalização da gestão e valoriza a competência técnica. Quanto à identificação de tais aspectos nos demais entes federados, alguns gestores demonstram preocupação com a sua ausência, o que gera pontos de impedimento à implementação dos programas e ações elaborados pela União, mesmo que sejam técnica e politicamente consistentes. Visando a suprir essa lacuna, os gestores já pensam e propõem estratégias, mas reconhecem a limitação do governo federal em promover o desenvolvimento institucional dos municípios. Em relação aos Estados, é evidenciada sua fraca atuação. Contudo, existem exceções que chegam a ser referência.

Nós começamos com o Ministério muito incipiente. Hoje nossa estrutura vem melhorando, nós temos concurso de temporário, temos carreiras: arquiteto, sociólogo, administrador, estatístico. (...) Então no aspecto do governo federal, nós estamos conseguindo lograr alguns objetivos de consolidação das carreiras, dessa capacidade de pensar, de gestão, de intervenção. No caso dos Estados e Municípios não! (...) o que a gente vê ainda é uma desconstituição de quadros capazes de fazer a gestão dessa política. Normalmente esses quadros são contratados terceirizados, consultorias, com raras e honrosas exceções são as poucas prefeituras. Especialmente o que mais assusta são os governos de Estado que teriam uma capacidade melhor de se organizar (...) Mas esse é um tema ainda que eu acredito que está pendente na agenda do próprio governo federal. Ou seja, como criar um programa de caráter estrutural, de caráter abrangente, com capilaridade que consiga chegar e trabalhar o desenvolvimento institucional dos municípios, especialmente na área do desenvolvimento urbano, que isso pra nós hoje é um limitante assim... brutal! (G3)

Eu acho que os municípios padecem de um mal crônico que é a carência de equipes técnicas e aí eles se obrigam a terceirizar serviços, contratar consultoria. A consultoria deveria ter o papel de capacitar as equipes locais, mas elas acabam substituindo as equipes locais, fazendo as coisas e indo embora e deixando pra trás projetos inexecutáveis e situações insolúveis. (G6)

Como últimas categorias de análise da PNH, são apresentadas as percepções sobre duas importantes fases do ciclo político: implementação e avaliação.

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS
Implementação	Capacitar os municípios	G3, G5, G6
	Regularização fundiária	G4
Avaliação	Participação	G1
	Necessidade de evolução	G2, G3, G4, G5, G6

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 8 – Percepções sobre Implementação e Avaliação

Vinculado à ideia que ajuda a explicar a categoria “relações federativas”, a “implementação” dos programas passa pela capacitação dos municípios.

Eu acho que hoje em nosso país o grande problema é a ponta, é o executor, infelizmente ele não está preparado para executar, com raras exceções. (...) o administrador público tem que entender que se ele não tiver planejamento dentro do município dele, e planejamento quer dizer profissionais competentes dentro daquela esfera, ele não consegue executar. E eu posso falar por nós. Eu vejo o quanto de recurso tem ido para os municípios e na verdade ele não tem se convertido em resultado. (...) o nível de desempenho dos municípios ainda é muito fraco. (G5)

Outra lógica que ajuda a explicar a implementação é apresentada de forma mais específica, refere-se à relevância da regularização fundiária. A posse da terra é um problema presente em todo o país, sendo um entrave para a execução de qualquer programa, pois uma das exigências para a liberação de recursos é a titularidade comprovada da propriedade. Realizar a regularização fundiária é garantir segurança social e jurídica aos beneficiários da política, contemplando o direito a terra e à moradia.

Uma das coisas que mais emperram, atrasam, é a questão da regularização fundiária, principalmente nos programas que envolvem crédito, as fontes de recursos de uma maneira geral exigem, até porque o imóvel é a garantia do crédito. Então a regularização do imóvel é muito importante. Então esse imóvel tem que ter um dono, um registro, ele tem que existir. (G4)

Em relação à avaliação, um dos elementos que a caracterizam é a participação da sociedade no controle da política pública. Um gestor refere-se à fragilidade existente no aparelho burocrático quanto a possíveis falhas de gestão causadas pela corrupção.

Eu acho que a saída é a participação e o controle social. Fácil de falar, difícil de fazer! Quer dizer, o controle burocrático, técnico da Caixa e de instâncias do Ministério é importante, mas é muito fácil de ser cooptado e ser parte do problema e não parte da solução. A parte da solução está na organização social. Em todo o processo que estamos tentando criar aqui, que é a Política Nacional de Habitação de Interesse Social com a criação de fundos locais e estaduais, controlando esses fundos os conselhos gestores e os planos municipais. (G1)

A segunda subcategoria engloba desafios da função avaliação. São eles: a dificuldade do serviço público em sistematizar o processo avaliativo, até pela falta de uma cultura de avaliação; os instrumentos existentes são restritos; e a necessidade em se trabalhar variáveis qualitativas, já que a dimensão quantitativa e orçamentária já é realizada.

A avaliação é tão natural para o ser humano, mas não conseguimos sistematizar. O serviço público não tem sistematização. Então temos que evoluir muito. O Simahb existe no plano nacional de habitação, mas na prática ainda não. No âmbito do PAC é mais balanço do que avaliação. No PPA é restrito. (G2)

Então, na verdade, esse sistema de avaliação hoje ele é feito ainda sobre programas. A gente não consegue trabalhar ele com todas as variáveis, digamos assim mais qualitativas que nos gostaríamos e que a política mereceria. (...) uma avaliação mais qualitativa, se aquilo impactou no território, se aquilo vem melhorando as condições de vida das famílias... esse tipo de indicador a gente ainda não consegue construir. (G3)

O reconhecimento das limitações, como desafios, possibilita compreender que existe uma consciência por parte dos gestores quanto à importância da avaliação no ciclo político. Mesmo existindo uma série de entraves para o monitoramento e a avaliação dos programas e ações, cabe considerar os avanços, a exemplo do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação previsto no PNH.

Um modelo de avaliação desenvolvido no âmbito do programa Habitar Brasil BID ilustra que é possível avaliar com critérios metodológicos bem delineados. No entanto, esse programa tem uma especificidade em relação aos demais por ser financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, sendo obrigatória a avaliação de pós-ocupação.

[o HBB] avançou muito porque além de ter todo um sistema de monitoramento quantitativo dos recursos aplicados, dos recursos contratados por municípios, tem a obrigatoriedade da avaliação de cada projeto ao seu final. (...) Nós temos inclusive uma matriz de

avaliação que o ministério disponibilizou, que ela é a base pra essas avaliações que obrigatoriamente deverão ser feitas pelos projetos. Então eu acho que é um grande avanço. (G6)

A avaliação como parte do processo de gestão é vista como um instrumento que possibilita corrigir rumos, o que coaduna com premissas teóricas no que tange à orientação das tomadas de decisão.

4. Considerações finais

De acordo com o objetivo deste estudo, que é compreender as percepções dos gestores da SNH sobre a política habitacional que gerenciam, busca-se nesta seção trazer algumas considerações e sugestões de futuras investigações.

A apreciação do conjunto das percepções dos gestores da SNH apresenta aspectos complementares e em alguns momentos opostos, que na riqueza e diversidade dos seus elementos se expressam em algumas unidades que, articuladas, orientam as compreensões dos gestores sobre os sentidos atribuídos à política habitacional, a partir das seguintes categorias analisadas: *Política Nacional de Habitação (PNH)*, *déficit habitacional*, *história da habitação*, *Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*, *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, *gestão*, *desafios e avanços*, *Relações Federativas*, *Implementação e Avaliação dos programas*. É na exploração desses significados apreendidos que se busca, como conclusão desta pesquisa, caracterizar como vem sendo pensada a política habitacional no âmbito do governo federal.

Buscando inicialmente entender de forma mais sucinta as percepções sobre a PNH, identificaram-se elementos previstos no plano normativo. Tal congruência expressa o alinhamento entre o planejado e o pensado. Contudo, há uma divergência por parte de um gestor que critica a pouca efetividade da política. Assim, pode-se inferir que há um hiato entre o idealizado e o realizado, entre a dimensão teórica e a prática.

Todavia, esta lacuna vem sendo preenchida, o que pode ser evidenciado pelas percepções quanto à história da política habitacional. Mesmo não sendo linear, essa história é marcada pela evolução, principalmente pelas conquistas do Governo Lula (2002-2009) para o setor da habitação. Para que não haja mais rupturas negativas, o desafio é pela continuidade da política, independentemente

das mudanças de governos e também para que se aprenda com erros do passado, como as distorções da era BNH.

Com o acelerado processo de industrialização, o êxodo rural, o inchaço das cidades, o crescimento da população e a ausência de uma política habitacional voltada para os menos favorecidos economicamente, o déficit habitacional foi se agravando. Como forma de dimensionar o déficit, a FJP desenvolveu uma metodologia em parceria com o Ministério das Cidades. As percepções dos gestores dizem que considerando ou não a coabitação o déficit diminuiu, sendo um resultado da política. O déficit é visto também como um diagnóstico das necessidades habitacionais, podendo orientar a distribuição de recursos. Os resultados de pesquisa realizada enfocando a eficiência da alocação dos recursos evidenciam o desempenho ineficiente de várias unidades da federação, levando a questionar se o governo federal tem realmente adotado o déficit como critério de alocação de recursos.

A ênfase dada aos programas “Minha casa, Minha vida” e PAC reflete suas grandezas, tanto pelo caráter de promoção do desenvolvimento econômico quanto pelo elevado aporte financeiro. No entanto, há certo descontentamento de alguns gestores que representam esses programas como descolados da política habitacional. Percebe-se que existe uma resistência no âmbito da própria SNH, talvez porque não tenha acontecido um debate adequado ou talvez pelo caráter mais político do que de política pública. Esta percepção está atrelada à percepção sobre gestão, que destaca o papel passivo do Ministério das Cidades no gerenciamento do programas.

Outra lógica que explica a gestão enfatiza a participação social na política, o que pode ser observado no processo de elaboração do PlanHab a partir de seminários regionais. Como instrumentos para a gestão democrática, os conselhos gestores de políticas públicas, previstos e obrigatórios nas três esferas de governo, são um espaço legítimo para participação da sociedade. Todavia, a organização e funcionamento dos conselhos, principalmente em municípios, ainda é uma demanda. O motivo para isso deve-se em grande parte à uma falta de cultura de participação da população na política.

Entre os desafios da PNH, está a sustentabilidade de seus recursos e de manter as famílias no benefício, ou seja, não deixar que “passem” a casa. Para

sanar o primeiro impasse, é preciso pensar em formas alternativas de potencializar as fontes de recursos existentes ou de criar novas. Já o segundo desafio pode ser vencido pelo investimento em trabalho social, pelo qual, entre outros aspectos, sejam as famílias conscientizadas para que valorizem e permaneçam naquela moradia que lhes está sendo oferecida quase que sem custos.

Aliás, o trabalho social previsto nos programas é um avanço apresentado pelos gestores. Outro avanço é “ter uma política“. Essa percepção coincide com a história, pois mesmo tendo propostas em alguns períodos históricos, nunca se teve uma política, especialmente para baixa renda, associada a uma disponibilização significativa de recursos.

Então já que existe uma política e recursos, como explicar o elevado déficit? Talvez pela incapacidade técnica dos municípios em elaborar projetos pleiteando recursos? Ou seriam as disfunções da burocracia que impedem a liberação dos recursos? Essas questões levam à reflexão e são apresentadas como sugestões para futuras investigações.

Em linhas gerais, foram identificadas convergências e divergências quanto à compreensão pelos gestores sobre as categorias de análise. Tal aspecto evidencia o caráter conflituoso existente na dimensão *politics* da política, conforme definição de Frey (2000). Essa dimensão trata dos processos políticos compostos por imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. As demais dimensões são a *polity* e a *policy*, que se referem, respectivamente, à estrutura institucional do sistema político-administrativo e aos conteúdos da política configurados pelos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas. O autor enfatiza que essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, especialmente *politics* e *policy*, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (p. 219), havendo grande interdependência entre os processos e resultados das políticas. Os programas e ações, elaborados por gestores da SNH, seriam o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que refletem interesses de diferentes atores.

5. Referências

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arg.urb>>. Acesso em 14/08/2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr. 1996.

CHIZZOTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995. 2ª edição.

FREY, K.. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. N° 21. Brasília: IPEA, jun 2000.

HUNTINGTON, S. Political Development and Political Decay. *World Politics*, Vol. 17, n. 3. The Johns Hopkins University Press: April, 1965. p. 386 - 430.

MINAYO, M. C. S. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SÄ, C. P. *Núcleo Central das Representações Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRIVIÑOS, A N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Ática, 1987.

VERGARA, S. C.; FERREIRA, V. C. P. Teoria das representações sociais: uma opção para pesquisas em administração. *Revista Angrad*, 8 (2), Abril/Junho 2007, pp. 225-241.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, [D. M.](#) (org.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ARTIGO IV

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: INVESTIGAÇÃO DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVO NO MUNICÍPIO DE CAJURI/MG⁴

Resumo

O foco deste estudo foi investigar o Programa habitacional “Carta de Crédito Associativo” no município de Cajuri, Minas Gerais. Objetivou-se delinear o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas e avaliar os resultados e a focalização do Programa. A coleta dos dados foi feita por meio de questionários aplicados a uma amostra de 66 sujeitos, e a análise, por procedimentos estatísticos manipulados no SPSS v.15.0®. Como resultados, destacam-se o trabalho social de mobilização das famílias visando concretizar a gestão participativa do Programa; o alto índice de focalização em que a maioria da população beneficiada possui renda inferior a um salário mínimo, sendo realmente famílias pobres contempladas com a ação do Estado; e a integração com outras políticas urbanas. Como aspecto negativo, a maioria dos beneficiários está pouca satisfeita com o número de cômodos da nova casa, que é padronizada. De modo geral, pode-se concluir que o elevado grau de satisfação dos beneficiários com o Programa, bem como o alto índice de focalização, reforçam o importância da habitação para a qualidade de vida, autoestima e segurança da família, representando a concretização de um direito constitucional.

Palavras-chave: política habitacional, avaliação de políticas públicas, perfil socioeconômico.

⁴ Parte deste trabalho foi apresentada no III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social com coautoria do Prof. Dr. Marco Aurélio Marques Ferreira (DAD/UFV).

EVALUATION OF RESULTS AND FOCUS HOUSING POLICIES: INVESTIGATION OF THE LETTER OF CREDIT IN THE CITY OF ASSOCIATIVE CAJURI / MG

Abstract

The focus of this study was to investigate the housing program "Letter of Credit Associations" in the city of Cajuri, Minas Gerais. The objective was to outline the economic profile of the beneficiaries and assess the results and focus of the program. Data collection was done through questionnaires given to a sample of 66 subjects, and analysis, manipulated by statistical procedures in SPSS V.15.0 ®. As a result, we highlight the work of social mobilization of families in order to implement participatory management program, the high level of focus that most of the beneficiary population has incomes below the minimum wage, being really poor families covered by the action of State, and integration with other urban policies. As the negative side, the majority of beneficiaries are satisfied with the low number of rooms in the new house, which is standardized. In general, we can conclude that the high degree of satisfaction with the program and the high level of focus, reinforce the importance of housing for the quality of life, self-esteem and family security, representing the completion of an constitutional.

Keywords: housing policy, evaluation of public policies, socio-economic profile.

1. Introdução

Entre os Programas e ações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, coordenados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, direcionados à população de baixa renda, destaca-se o “Programa Carta de Crédito Associativo”, que tem como fonte de recursos o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), objeto desta investigação.

O Programa Carta de Crédito Associativo, conforme definido pelo Ministério das Cidades (2008) e pela Caixa Econômica Federal (2009), agente operador do FGTS, é uma linha de crédito que permite a formalização de parceria com entidades organizadoras no intuito de facilitar o acesso à casa própria para pessoas com renda familiar bruta de até R\$ 1.875,00. Tal limite de renda representa pouco mais de quatro salários mínimos vigentes, que abrange além da faixa de renda crítica do déficit brasileiro, conforme apresentado anteriormente.

Como entidades organizadoras do Programa, podem-se apresentar pessoa jurídica, pessoa física ou poder público. Cabe às entidades organizar o grupo de beneficiários e promover e/ou produzir as unidades habitacionais, urbanas ou rurais. “São consideradas entidades organizadoras cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, o poder público representado por prefeituras municipais, governos estaduais ou companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009). No caso estudado, a Prefeitura de Cajuri/MG é a entidade organizadora.

Evidencia-se, de início, uma crítica ao “Carta de Crédito Associativo” quanto ao seu desvirtuamento. De acordo com Yoshimura (2004), as construtoras vêm dominando o Programa, contrariando a proposta original de direcionar o financiamento para Associações e Cooperativas. Esse aspecto pode redirecionar tal ação para atender, mais uma vez, a interesses econômicos em detrimento aos sociais.

A despeito da estrutura e objetivos do Programa, um estudo do IPEA (2007) destaca a escassez de recursos, a instabilidade dos fluxos dos financiamentos, os baixos investimentos e a incapacidade dos municípios de participar do programa. Como causas para esses fatores, ocorrem a inadimplência dos municípios com o setor público, a falta de recursos para contrapartida, a baixa capacidade de gestão e

até mesmo uma disfunção da burocracia na formulação dos projetos. Tais aspectos reforçam a necessidade de avaliação do “Carta de Crédito Associativo”, como no caso em análise, sua implantação no município de Cajuri (MG).

Os benefícios foram repassados pelo governo federal (R\$6.000,00 por unidade habitacional) à Prefeitura, que apresentou contrapartida financeira para a aquisição de terreno e construção das unidades habitacionais (R\$4.000,00 por unidade habitacional). Compõe também o investimento total dos imóveis, o pagamento de sessenta parcelas fixas mensais pelos beneficiários finais no valor de trinta e cinco reais.

Buscando delinear o perfil das famílias beneficiadas, bem como avaliar os resultados e a focalização do Programa, propõe-se, por meio desta pesquisa, contribuir para a compreensão dos efeitos da ação governamental sobre a situação socioeconômica das famílias beneficiadas. Além disso, espera-se desvelar o universo simbólico dos beneficiados quanto às suas percepções sobre o Programa. Assim, a expectativa é abordar tanto os aspectos objetivos quanto subjetivos que juntos concorrem para delinear os resultados do “Carta de Crédito”.

Especificamente, pretende-se verificar se há uma integração com outras políticas urbanas como energia, transporte, água, esgotamento sanitário; averiguar a participação da população na gestão do programa; e constatar a existência ou não da padronização das necessidades habitacionais.

2. Avaliação e Focalização de Políticas Públicas

Antes de discutir avaliação, é preciso compreender o conceito de política pública. Para tanto, recorre-se a Souza (2006, p.26), que a define como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

No que tange à política social, segundo Cohen e Franco (2007), seu princípio orientador é a procura da equidade, que implica na satisfação das necessidades básicas da população. No entanto, para Barros e Carvalho (2004), ocorre uma baixa efetividade na política social brasileira, que se deve à má focalização de seus programas e à falta de informações sobre a eficácia dos programas, isto é, à falta de controle. Além disso, essa deficiência na efetividade seria agravada pela falta de

coordenação (articulação) entre os três níveis de governo, pela falta de integração entre os programas existentes, e pela padronização e falta de especificidade e adaptabilidade das propostas às condições locais.

Em crítica à focalização das políticas sociais, Cohn (2000) considera que sua defesa representa os limites estruturais do próprio Estado. A autora destaca que a partir de avaliações de programas que evidenciam distorções entre o público-alvo originalmente definido e aquele efetivamente atingido, emerge “o postulado da ineficiência intrínseca do Estado na área social” (p.88). Tal aspecto reforça a necessidade desta investigação no que se refere à análise do perfil dos entrevistados/beneficiários do Programa Carta de Crédito.

Neste estudo, a opção é por compreender a avaliação de políticas públicas na função controle, sendo integrada às outras funções do processo administrativo: planejamento, organização e direção. Cotta (1998) e Rua (1998) referendam tal perspectiva, ao afirmar que a avaliação pode ser conduzida aliada a outras fases do ciclo das políticas públicas, a saber: construção de agenda, formulação e implementação; já que em todas elas há decisões importantes a serem tomadas.

Depois de planejadas e elaboradas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, que ao serem implementadas ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Buscando compreender o panorama brasileiro das políticas públicas e a importância de avaliá-las, é preciso contextualizá-las entendendo o sistema em que são ou foram elaboradas e assim fazer análises críticas. Como um dos pilares para tal interpretação, destacam-se as valiosas contribuições sobre desenvolvimento político de Huntington (1965). Sua obra se sustenta no realismo político, em que a política é fundamentada em fatos. Para que aconteça o desenvolvimento do País, este deve ser pensado com o desenvolvimento político, que ocorre pelas reformas políticas.

Brevemente, é pertinente citar a Reforma do Estado idealizada por Bresser-Pereira, então Ministro da Reforma, que buscou implantar os princípios da administração pública gerencial como uma resposta à crise dos anos 1980 e à globalização da economia, fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. A proposta tinha como eixos norteadores uma gestão

pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1996). Apesar dos avanços alcançados pelo Ministério, não houve continuidade na implementação de muitos propósitos devido a crises internas no próprio governo. Certamente esse ensaio poderia ter evoluído se houvesse um clima organizacional e vontade política favoráveis.

Posavac e Carey (1992 *apud* COTTA, 1998) consideram que para avaliar um dado programa ou projeto é preciso identificar os principais *stakeholders* envolvidos e seus propósitos. Na pesquisa proposta, os *stakeholders* envolvidos no Programa são os seguintes: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Prefeitura de Cajuri e famílias beneficiadas.

Outro ponto criticado por alguns autores (COTTA, 1998; GARCIA, 2001), é a existência de políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados, o que pode ser observado, por exemplo, quando os objetivos não são bem definidos, inviabilizando as avaliações.

A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo nas áreas principais da gestão pública: no diagnóstico inicial, em que se definem as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessária, apontando o melhor caminho (*ex-ante*); durante a implementação, pelo monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo, o que permite o gerenciamento da política; e ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos em relação ao que se esperava inicialmente (*ex post*) e, de acordo com os resultados da avaliação, pode-se optar por manter ou mudar os rumos (COTTA, 1998; GARCIA, 2001; RICO, 1998).

Tendo em vista as necessidades do presente estudo, a escolha é pela avaliação de resultados, sendo mensurado o desempenho do Programa Carta de Crédito Associativo, de acordo com a percepção dos beneficiários, pelo alcance de seus objetivos e outros efeitos dele decorrentes.

A importância da avaliação reside na geração de informações para a tomada de decisões, na transparência, na compreensão do Estado em ação, no processo de aprendizagem que leva ao aperfeiçoamento das atividades, das instituições e dos indivíduos, enfim, na mensuração da eficácia, eficiência e efetividade das políticas.

3. Metodologia

A pesquisa caracteriza-se quanto aos objetivos como exploratória por haver pouco conhecimento acumulado na área estudada, descritiva, visando a descrever características do Programa e estabelecer associações entre variáveis, sendo posteriormente explicativa para buscar identificar relações de causa e efeito que explicam o fenômeno estudado (VERGARA, 2000).

Como procedimento, foi realizado um estudo de caso que abordará uma experiência de forma profunda, *ex-post facto*, ou seja, após a implementação do Programa. Por ter como principal fonte dados primários, caracteriza-se ao mesmo tempo como um *survey*, também denominado levantamento (GIL, 1989).

Para essa pesquisa, tem-se como unidade de análise o Programa Carta de Crédito FGTS no município de Cajuri, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, sob a jurisdição da Representação de Desenvolvimento Urbano (Redur) da Caixa Econômica Federal de Juiz de Fora/MG.

A coleta dos dados foi realizada durante o mês de janeiro de 2009 por meio de visitas domiciliares, tendo como instrumento um questionário semiestruturado em que se buscou traçar o perfil socioeconômico de oitenta famílias beneficiadas e avaliar os resultados do Programa. Todavia, observou-se que das oitenta casas construídas cinco estão vagas, segundo assessores da Prefeitura de Cajuri, por motivos de mudança da família, desistência do imóvel e não-pagamento das mensalidades. Também, após diversas tentativas, não foi possível entrevistar nove beneficiários, alguns por não se encontrarem em suas residências e outros por não terem idade igual ou superior a dezoito anos. Assim, do universo de 75 beneficiários compõem a presente amostra 66 casos, o que corresponde a 88% do total, aproximando-se de um censo.

O questionário foi composto por duas partes, sendo na primeira traçado o perfil do beneficiário/entrevistado e da família, bem como o diagnóstico antes e depois do Programa e delineado o acesso a serviços públicos. A segunda parte versa sobre a percepção do beneficiário em relação ao Programa, organizada na escala tipo *Likert*, conforme sugerido por Hair (2005), com sete proposições para o grau de concordância com as frases apresentadas, sendo 1 concordo plenamente, 2 concordo em parte, 3 concordo ligeiramente, 4 indiferente, 5 discordo ligeiramente, 6 discordo em parte e 7 discordo plenamente. A análise dos dados viabilizou-se por

meio de procedimentos estatísticos manipulados no programa *Statistical Package for the Social Sciences - SPSS v. 15.0®*.

Para garantir a validade e confiabilidade do constructo “Grau de Satisfação” das famílias beneficiadas em relação ao Programa, utilizou-se o *Alfa de Cronbach* que, de acordo com Hair (2005), é uma “medida comumente utilizada de confiabilidade para um conjunto de dois ou mais indicadores de construto”, considerando que “nenhum item isolado é uma medida perfeita de um conceito” (HAIR *et al.*, 2005, p.111). Assim, o melhor modelo apresentou o Alfa de 0,718, considerado bom, com intervalo ao nível de confiança de 95%, o que significa que o verdadeiro alfa se encontra entre 0,607 e 0,809.

Como método principal, utilizou-se a Análise Exploratória de Dados (AED) apresentando a frequência absoluta e relativa. Segundo Triola (2005), AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e de variação, *outliers*), para investigar um conjunto de dados com o objetivo de compreender suas características importantes. Neste sentido, tal técnica se mostra adequada e permite caracterizar o perfil dos beneficiários, comparar o diagnóstico antes e depois do Programa visando a mensurar seus resultados e compreender pela média o grau de satisfação das famílias beneficiadas.

4. Resultados e Discussões

4.1. Caracterização do município de Cajuri e surgimento do projeto

Com uma população estimada de 4.015 habitantes, o município de Cajuri possui área territorial de 83 km² (IBGE, 2007), situando-se na microrregião de Viçosa/MG. De povoado passou a Distrito pelo Decreto Lei nº 148, de 17 de dezembro de 1938, que à época pertencia ao município de Viçosa. Em 30 de dezembro de 1962, pela Lei nº 2764, ocorreu sua emancipação político-administrativa (IBGE, 2009).

A mobilização de agentes da Prefeitura em busca de recursos federais para o desenvolvimento de ações voltadas para atender à habitação social no município iniciou-se em 2004 pelas negociações em torno do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Após o cadastro de possíveis beneficiários e a mudança de gestão política, em 2005, foi recomendado pela Caixa o redirecionamento para o Programa Carta de Crédito Associativo. Assim, foram feitos

novo cadastramento e seleção das famílias, sendo assinado o “Termo de Cooperação e Parceria” entre a Caixa e o município de Cajuri/MG, em 01 de dezembro de 2005. A partir de então, foram cumpridas exigências legais quanto ao trâmite do projeto, como realização de trabalho técnico social, aprovação de Lei autorizativa, dotação orçamentária para contrapartida financeira e projeto de arquitetura e infraestrutura. Assim, em 15 de setembro de 2007, foi inaugurado o “Conjunto Habitacional Residencial Cajuri”.



Figura 1 - Vista parcial do “Conjunto Habitacional Residencial Cajuri”.
Fonte: Arquivo da pesquisa.

Destaca-se que o trabalho social de mobilização das famílias visando a concretizar a gestão participativa do Programa aconteceu antes, durante e após a construção das unidades habitacionais, sendo desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Viçosa, por meio de reuniões e grupos de trabalho.

4.2. Perfil socioeconômico e demográfico das famílias beneficiadas

Entre os sujeitos entrevistados, observou-se predomínio do sexo feminino (86,4%), o que pode ser justificado pelos horários e dias das visitas, que aconteceram em sua maioria durante dias úteis, em que muitos homens estavam ausentes por exigência do trabalho. Tal aspecto é reforçado pelo fato de ser majoritária a profissão/ocupação “dona de casa” (39,4%). A faixa etária preponderante esteve entre 20 e 39 anos (59,1%), sendo a média de idade de 36,4 e a mediana igual a 33, o entrevistado mais jovem com 18 anos e o mais idoso com 73 anos.

No que tange à escolaridade, 65,2% dos entrevistados tinham o ensino fundamental incompleto, 6,1% haviam concluído o ensino fundamental e apenas

10,6% possuíam o ensino médio completo. Quanto ao estado civil, 68,2% se declararam casados ou com união consensual, tendo, portanto, um cônjuge ou companheiro.

Em relação à categoria cor, optou-se por proceder à classificação pelos entrevistadores, sendo a maioria dos beneficiários negros (37,9%). Os dados detalhados encontram-se na *Tabela 1* em que são apresentadas as características dos entrevistados.

Tabela 1. Características socioeconômica e demográficas dos beneficiários

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	FREQ. (%)
Gênero	Masculino	9 (13,6)
	Feminino	57 (86,4)
	Total	66 (100)
Idade	< 20	2 (3,0)
	20-39	39 (59,1)
	40-59	21 (31,8)
	> 60	4 (6,1)
	Total	66 (100)
Escolaridade	Analfabeto	5 (7,6)
	Ensino Fundamental incompleto	43 (65,2)
	Ensino Fundamental completo	4 (6,1)
	Ensino Médio Incompleto	7 (10,6)
	Ensino Médio Completo	7 (10,6)
	Total	66 (100)
Estado Civil	Casado/União consensual	45 (68,2)
	Solteiro	10 (15,2)
	Viúvo	5 (7,6)
	Separado	6 (9,1)
	Total	66 (100)
Cor	Branco	20 (30,3)
	Negro	25 (37,9)
	Pardo	19 (28,8)
	Total	64 (97,0)
Profissão/Ocupação	Dona de casa	26 (39,4)
	Trabalhador (a) Rural	13 (19,7)
	Servidor Público	7 (10,6)
	Empregada Doméstica	10 (15,2)
	Aposentado/Pensionista	5 (7,6)
	Desempregado (a)	2 (3,0)
	Outros	3 (4,5)
	Total	66 (100)
Renda média familiar	Até 1 Salário Mínimo	37 (56,1)
	De 1 a 2 Salário Mínimo	22 (33,3)
	De 2 a 3 Salário Mínimo	7 (10,6)
	Total	66 (100)

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observou-se, pela presente pesquisa, que a maioria da população beneficiada (56,1%) possui renda inferior a um salário mínimo, e o conjunto total se enquadra na faixa de até três salários. Tendo em vista o limite de renda em quatro salários estabelecido pelo Programa, verifica-se um alto índice de focalização desta política, em que realmente famílias pobres foram contempladas com a ação do

Estado. Essa perspectiva é corroborada por Homem de Melo (2004), que trata da importância de políticas focadas como um instrumento necessário ao combate à pobreza. Ancorada em Van de Walle (1995), Homem de Melo (2004) utiliza o conceito que define focalização como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres por meio de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos” (p.28).

4.3. Diagnóstico antes do Programa Carta de Crédito Associativo

Propondo compreender a situação das famílias antes de serem contempladas com as habitações, investigaram-se aspectos referentes às características da antiga residência e ao acesso a serviços de infraestrutura.

Quanto ao local da residência anterior, 65,2% já residiam no meio urbano. Observou-se, conforme *Tabela 1*, como segunda maior incidência na categoria Profissão/Ocupação a identificação de trabalhador rural, em que mesmo morando na cidade as famílias têm o meio rural como local de trabalho e fonte de renda.

Sobre a situação das residências anteriores, a maioria (36,4%) era cedida e apenas 7,6% possuíam casa própria, porém sem condições de serem habitadas. Segundo a Prefeitura, eram moradias construídas em locais de risco de desabamento, por isso foram desapropriadas.

Tabela 2. Características da residência anterior

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	N (%)
Local da residência	Zona rural	21 (31,8)
	Zona urbana	43 (65,2)
	Total	64 (97,0)
Situação da Residência	Alugada	21 (31,8)
	Cedida	24 (36,4)
	Coabitação	16 (24,2)
	Própria	5 (7,6)
	Total	66 (100)
Banheiro	Não	1 (1,5)
	Sim - dentro de casa	58 (87,9)
	Sim - fora de casa	7 (10,6)
	Total	66 (100)
Telhado	Telha de barro	42 (63,6)
	Laje de concreto	9 (13,6)
	Amianto	15 (22,7)
	Total	66 (100)

Fonte: Resultados da pesquisa.

Apenas uma residência não possuía banheiro, 63,6% tinham telhado de barro e todas eram de alvenaria.

Conforme evidenciado na Tabela 3, em relação a serviços de infraestrutura, a maioria das famílias tinha acesso à energia elétrica (97%), água canalizada (89,4%), esgotamento sanitário (65,2%) e coleta de lixo (59,1%). Já quanto à rua pavimentada, a situação era inversa, e 53% não usufruíam de tal melhoria, o que pode ser explicado pelo fato de 31,8% das famílias residirem no meio rural. Atualmente, 100% das residências possuem os serviços de infraestrutura básica.

Tabela 3. Acesso a serviços de infra-estrutura antes do Programa.

CATEGORIA	NÃO / %	SIM / %	TOTAL
Energia Elétrica	3,0	97,0	100
Água canalizada	9,1	89,4	98,5
Esgotamento Sanitário	33,3	65,2	98,5
Coleta de Lixo	39,4	59,1	98,5
Rua Pavimentada	53,0	45,5	98,5

Fonte: Resultados da pesquisa

4.4. Diagnóstico antes e depois do Programa Carta de Crédito Associativo

Na tentativa de mensurar os efeitos do Programa pela identificação de melhorias que geram bem-estar à família, a *Tabela 4* possibilita comparar a frequência antes e depois quanto ao acesso a bens duráveis. Destaca-se que a maioria das variáveis analisadas apresentou aumento significativo, com ênfase para geladeira (22,7%), DVD (22,7%), telefone celular (27,3%) e motocicleta (45%).

Tabela 4. Acesso a bens duráveis

CATEGORIA	ANTES			DEPOIS		
	Não / %	Sim / %	Total	Não / %	Sim / %	Total
Geladeira	54,5	45,5	100	31,8	68,2	100
Televisão	18,2	81,8	100	3,0	95,5	98,5
DVD	69,7	30,3	100	45,5	53,0	98,5
Rádio/Aparelho de som	37,9	62,1	100	30,3	69,7	100
Telefone fixo	97,0	3,0	100	98,5	1,5	100
Telefone celular	71,2	28,8	100	43,9	56,1	100
Antena parabólica	51,1	48,5	100	34,8	65,2	100
Automóvel	95,5	3,0	98,5	97,0	1,5	98,5
Motocicleta	92,4	6,1	98,5	87,9	10,6	98,5

Fonte: Resultados da pesquisa

Quanto ao número de membros da família antes do Programa, ele variou de 1 a 11, sendo a mediana igual a 4,0 integrantes. Já após o Programa, a variação foi de 1 a 10, e a mediana permaneceu a mesma. No tocante ao número de cômodos da casa anterior, tem-se uma mediana de 5,0, mínimo de 2 e máximo de 17. Ressalta-se que os casos de maior número de cômodos referem-se à coabitação.

4.5. Diagnóstico depois do Programa Carta de Crédito

Buscando desvelar o contexto posterior ao Programa, evidencia-se que o dispêndio com o novo imóvel é superior (53%) ao custo anterior, o que pode ser explicado pelo fato de que a maioria (36,4%) das famílias residia em casas cedidas. No que se refere à ampliação do imóvel, 57,6% não o fizeram por falta de recursos ou pelas características de o imóvel atender às suas necessidades. Esse aspecto será delineado no item referente à percepção dos beneficiários.

Tabela 5. Características da residência anterior.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	FREQ. (%)
Prestação do imóvel	Menor	42,4
	Igual ao dispêndio anterior	3,0
	Maior	53,0
	Total	98,5
Ampliação do imóvel	Não	57,6
	Sim	39,4
	Total	97,0
O que mais gostou no imóvel	Nº de cômodos	3,0
	Tipo de cobertura	10,6
	Acabamento	3,0
	Lote	15,2
	Outro/Ter a casa	54,5
	Nada	1,5
	Total	87,9

Fonte: Resultados da pesquisa

Emerge de forma categórica o contentamento dos sujeitos ao serem questionados em relação às suas preferências no imóvel, pois 54,5% mencionaram o “ter a casa” como o fator mais importante.

4.6. Percepção dos beneficiários sobre o Programa

Com base no melhor modelo pelo *alfa* de 0,718, que valida o constructo “grau de satisfação”, são apresentadas na Tabela 6 as variáveis e a análise descritiva como medidas de centro, variação e dispersão no intuito de delinear, sintetizar e conhecer as características dos dados.

Tabela 6 – Análise descritiva das variáveis

VARIÁVEL	Méd.	Mín.	Máx.	Des.Pad.	Curt.	Ass.
O nº de cômodos atende as necessidades	4,95	1	7	2,290	1,538	-0,640
O tamanho dos cômodos atende às necessidades	2,65	1	7	1,819	0,367	1,141
A nova casa atende as necessidades da família	2,27	1	7	1,463	2,058	1,515
O ambiente da nova casa é agradável	1,62	1	7	1,106	11,029	2,989
O ambiente atende às necessidades	1,68	1	6	1,112	4,980	2,192
As famílias se integram formando comunidade	2,95	1	7	2,222	-0,937	0,779
A obra da casa possui qualidade técnica desejada	1,89	1	7	1,530	2,811	1,936
Abastec. de água possui qualidade/é adequada	1,12	1	3	0,373	10,888	3,247
Esgotamento sanitário possui qualidade	1,15	1	5	0,561	34,655	5,422
Energia elétrica possui qualidade/é adequada	1,67	1	7	1,533	5,283	2,491
A pavimentação de ruas possui qualidade	1,59	1	6	1,123	6,898	2,556
O valor mensal pago pela casa é justo/adequado	1,83	1	7	1,949	3,190	2,205
A família pretende morar por muitos anos na casa	1,67	1	7	1,512	6,172	2,601
O programa melhorou a vida da família	1,39	1	7	1,135	17,492	4,405

Fonte: Resultados da pesquisa.

Buscando entender o universo simbólico dos beneficiados quanto às suas percepções sobre o Programa a partir das variáveis investigadas, verifica-se, conforme *Tabela 7*, que a maioria dos beneficiários não está satisfeita com o número de cômodos da nova casa, que é padronizada, sendo composta por quatro cômodos: uma sala, um quarto, um banheiro e uma cozinha. Tal situação é justificada principalmente pelo número de quartos que não atende à mediana de moradores que é 4,0. Assim, pode-se sugerir aos gestores do Programa que considerem as especificidades e diferentes estruturas de cada família que, por sua vez, demandam necessidades distintas.

Por outro lado, o tamanho dos cômodos é satisfatório, sendo que de modo geral a casa atende às necessidades da família, assim como à nova comunidade formada. A integração das famílias ocorre para a maioria dos beneficiários, o que é importante para o fortalecimento de vínculos e do sentimento de pertencimento e identificação com a nova comunidade. No que se refere à integração com outras políticas urbanas, verificam-se altos índices de satisfação do Programa quanto aos serviços de água, energia, esgotamento sanitário e pavimentação.

Sobre o pagamento mensal, 80% dos entrevistados consideram ser justo, visto que são donos do imóvel. Sendo assim, pretendem morar por muitos anos na casa. Esse aspecto ratifica a ideia apresentada no *Tabela 5* em que o mais importante para os beneficiários é “ter a casa”, ou seja, confirma-se o sentido da função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade.

Por fim, numa avaliação geral, segundo a percepção dos beneficiários, o Programa melhorou a vida da família. Ao responder a tal questão, um clima de consternação quanto à situação da moradia anterior e ao mesmo tempo expressões

de realização quanto ao novo lar tomavam conta dos sujeitos da pesquisa. Certamente esse resultado positivo do Programa possui uma relevância incomensurável, visto que para cada família os efeitos são dimensionados de um modo e intensidades diferentes.

Tabela 7. Grau de satisfação com o Programa

VARIÁVEL	CP*	CEP*	CL*	IND*	DL*	DEP*	DP*
O nº de cômodos atende as necessidades	13,6	7,6	10,6	3,0	12,1	9,1	43,9
O tamanho dos cômodos atende às necessidades	33,3	27,3	15,2	6,1	9,1	1,5	7,6
A nova casa atende as necessidades da família	34,8	36,4	13,6	3,0	9,1	0,0	3,0
O ambiente da nova casa é agradável	60,6	28,8	6,1	1,5	0,0	1,5	1,5
O ambiente atende às necessidades	59,1	27,3	7,6	0,0	4,5	1,5	0,0
As famílias se integram formando comunidade	40,9	15,2	12,1	6,1	3,0	10,6	12,1
A obra da casa possui qualidade técnica desejada	60,6	21,2	6,1	0,0	6,1	4,5	1,5
Abastec. de água possui qualidade/é adequada	89,4	9,1	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Esgotamento sanitário possui qualidade	89,4	9,1	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
Energia elétrica possui qualidade/é adequada	77,3	7,6	4,5	3,0	0,0	4,5	3,0
A pavimentação de ruas possui qualidade	66,7	21,2	6,1	1,5	1,5	3,0	0,0
O valor mensal pago pela casa é justo/adequado	80,0	4,6	3,1	0,0	0,0	1,5	10,8
A família pretende morar por muitos anos na casa	75,8	9,1	4,5	4,5	0,0	1,5	4,5
O programa melhorou a vida da família	80,3	13,6	1,5	1,5	0,0	0,0	3,0

*CP- Concorda Plenamente, CEP- Concorda em Parte, CL – Concorda Ligeiramente, IND- Indiferente, DL – Discorda Ligeiramente, DEP – Discorda em Parte, DP – Discorda Plenamente.

Fonte: Resultados da pesquisa.

5. Considerações finais

Mesmo diante de características comuns às famílias beneficiadas, como renda até três salários mínimos e situação de risco social, não se pode desconsiderar a heterogeneidade e nem torná-las iguais quanto à vulnerabilidade à pobreza. Assim, o estudo do perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Carta de Crédito em Cajuri mostrou-se de grande importância, não apenas para caracterizá-las, compreender suas diversidades socioeconômicas e as melhorias na qualidade de vida, como também para avaliar os resultados e a focalização de tal ação governamental.

Destaca-se que o Programa destina-se não somente à construção de casas como também garante aos conjuntos habitacionais, infraestruturas como iluminação pública, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas e calçadas, telefone público, coleta de lixo, área arborizada e de lazer e proximidade a escolas e postos de saúde. Tais fatores foram identificados no “Conjunto Habitacional Residencial Cajuri”, sendo enfatizada a qualidade dos serviços pelos beneficiários, o que demonstra a integração de políticas urbanas e outras políticas sociais.

O elevado grau de satisfação dos beneficiários com o Programa, bem como o alto índice de focalização, reforça a importância da habitação para a qualidade de vida, auto-estima e segurança da família, representando a concretização de um direito constitucional, além do resultado positivo da política pública executada por meio do Programa analisado.

6. Referências

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. Desafios para a Política Social Brasileira. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. IRANI, A. (Orgs.) *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. pp.433-455.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Nov., 2004.

_____. *Plano Nacional de Habitação: Contribuições dos Seminários Regionais*. Caderno I. Brasília: Março, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr. 1996.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. CC FGTS - Operações Coletivas. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/cc_fgts_operacao_coletiva>. Acesso em: 11 jan. 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social Rev. Sociol. USP*, São Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000).

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a.49, v.2, p.103-123, abr/jun. 1998.

- CUNHA, E. M. P.; ARRUDA, A. M. V.; MEDEIROS, Y.(ORG.) *Experiências em habitação de interesse social no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.
- DOHERTY, T.L. & HORNE, T. *Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach to the Practice of Management.*, London: Routledge. 2002.
- DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHERIO. *Déficit habitacional no Brasil*. Projeto PNUD-BRAS_00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2005, 2ª ed.
- GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: IPEA, 2001.
- GIL, A. C. *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo, Atlas, 1989, 2ª ed., pp. 23-30.
- HAIR JR., J. F. et al. *Análise Multivariada de Dados*. 5.ed. Trad. Adonai S. Sant’Anna e Anselmo Chaves Neto. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HOMEM DE MELLO, C. J. *Focalização de políticas públicas: teoria e prática*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2004.
- HUNTINGTON, S. Political Development and Political Decay. *World Politics*, Vol. 17, n. 3. The Johns Hopkins University Press: April, 1965. p. 386 - 430.
- IPEA. *Políticas sociais, acompanhamento e análise: Habitação*. Brasília: fev., 2007.
- IBGE. **Cidades @**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 07 jan. 2009.
- RICO, E. M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- RUA, M.G. A avaliação no ciclo de gestão pública. *Mimeo*, 1998.
- SANTOS, C. H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIOLA, M. F. *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

YOSHIMURA, M. T. *Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

5. CONCLUSÕES GERAIS

A análise desenvolvida nos quatro artigos deste estudo possibilitou delinear parte do contexto objetivo e subjetivo da política nacional de habitação.

O entendimento do histórico da habitação sob a ótica das iniciativas de políticas públicas, explorado no primeiro artigo, constituiu um pano de fundo para as interpretações dos demais artigos.

Como fator para o fortalecimento do papel do Estado na provisão da política de habitação de interesse social, sem dúvida a criação do Ministério das Cidades é uma importante etapa para a institucionalização e a garantia do direito à habitação. Esta instância governamental possibilitou também a reorganização da habitação de mercado, conforme reforçado pelo IPEA (2009).

Ainda persistem alguns desafios a serem superados como a operacionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação previsto no Plano Nacional de Habitação, visto que a função controle do processo administrativo e a avaliação, entendidos como parte do ciclo político, são imprescindíveis para o bom desempenho de qualquer política.

Além de atuar no problema instalado que é a falta ou melhoria de moradias, é importante a proposição de uma política integrada que considere a família a ser beneficiada como um todo, pois não adianta “dar a casa” se faltam emprego, acesso à saúde e à educação, por exemplo. Esse é o grande diferencial de alguns programas atuais em relação à era BNH, pois os trabalhos sociais de mobilização e conscientização das famílias buscam efetivar o direito à moradia digna pela integração de políticas sociais e urbanas e para que as famílias não “passem a casa” e voltem a compor o déficit. Todavia, não são todos os programas que estabelecem a obrigatoriedade do trabalho social e talvez nem todo trabalho social seja executado pelas entidades contratantes em consonância com os princípios estabelecidos. Este também é um aspecto que merece futuras investigações.

Para que os programas apresentem melhores desempenhos, alcancem a eficiência, ações de desenvolvimento institucional e apoio técnico às UFs e aos municípios são urgentes. Tal demanda se encontra na agenda governamental através de um Departamento específico, o Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), no âmbito da SNH. Este departamento

prevê, além do desenvolvimento de estudos e pesquisas, o apoio financeiro e técnico à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Considerando que a própria criação do Ministério das Cidades é recente e que ele se encontra num processo de consolidação de sua capacidade interna de gestão, esperam-se para um futuro próximo a proposição de ações mais enfáticas e o seu controle, para que os demais entes federados cumpram também o seu papel de garantidores de direitos.

6. APÊNDICES

Apêndice 1 – Testes t dos Programas PSH, PAR e URB

Tabela 1 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de UF's sem RM e com RM – Programa PSH 2004-2007.

Variável	t	Sig.	Diferença de média	95% intervalo de confiança da diferença	
				Inferior	Superior
INV 2004	-2341	.027	-21393043,62	-40211900,23	-2574187,006
	-1886	.088	-21393043,62	-46567057,01	3780969,78
DH 2004	-4856	.000	-282719	-402868	-162569
	-4514	.001	-282719	-417526	-147911
FB2004	-2310	.029	-1949412	-3687249	-211575
	-1899	.084	-1949412	-4213053	314230
INV2005	-2062	.050	-16491250,42	-32964200,94	-18299,90653
	-1663	.126	-16491250,42	-38493360,66	5510859,822
DH 2005	-5273	.000	-306289	-426179	-186400
	-4690	.001	-306289	-448468	-164110
FB2005	-2020	.056	-1642000	-3328022	44022
	-1645	.133	-1642000	-3890082	606082
INV2006	-811	.425	-10527608875	-37262586169	16207368419
	-784	.444	-10527608875	-38854911592	17799693842
DH2006	-5217	.000	-308038	-429897	-186180
	-4620	.001	-308038	-453378	-162698
FB2006	.388	.704	580143	-2646813	3807099
	.385	.707	580143	-2703966	3864252
INV	-.072	.944	-247387636	-7380270566	6885495295
	-.079	.937	-247387636	-6671068740	6176293469
FB2007	1270	.226	576446	-404247	1557140
	1332	.213	576446	-388181	1541074
DH 2007	-5009	.000	-273617	-386369	-160865
	-4518	.001	-273617	-404983	-142252

Fonte: Resultados da pesquisa

Tabela 2 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de UF's sem RM e com RM – Programa PAR 2004-2007.

Variável	t	Sig.	Diferença de média	95% intervalo de confiança da diferença	
				Inferior	Superior
INV2004	-1.968	.060	-48158226.57	-98550873.79	2234420.64
	-1.536	.157	-48158226.57	-118411275.19	22094822045
DH 2004	-4.856	.000	-282.71	-402.86	-162.569
	-4.514	.001	-282.719	-417.52	-147.911
FB2004	-1.714	.102	-1386.60	-3073.68	300.471
	-1.454	.180	-1386.60	-3546.45	773.245
INV2005	-4.473	.000	-82762796.46	-120868934.60	-44656658.33
	-3.542	.005	-82762796.46	-134882519.07	-30643073.86
DH 2005	-5.273	.000	-306.28	-426.17	-186.40
	-4.690	.001	-306.28	-448.46	-164.11
FB2005	-3.133	.005	-1902.53	-3173.69	-631.37
	-3.010	.012	-1902.53	-3296.53	-508.54
INV2006	-3.224	.004	-90034879.90	-147555303.51	-32514456.29
	-2.525	.031	-90034879.90	-169851036.04	-10218723.76
DH2006	-5.217	.000	-308.03	-429.89	-186.18
	-4.620	.001	-308.03	-453.37	-162.69
FB2006	-3.164	.005	-2307.42	-3828.87	-785.98
	-2.698	.024	-2307.42	-4238.72	-376.13
INV2007	-2.864	.008	-34102413.16	-58623433.35	-9581392.96
	-2.541	.024	-34102413.16	-63050862.17	-5153964.15
DH 2007	-5.009	.000	-273.61	-386.36	-160.86
	-4.518	.001	-273.61	-404.98	-142.25
FB2007	-1.008	.327	-378.72	-1171.19	413.74
	-1.020	.322	-378.72	-1162.61	405168

Fonte: Resultados da pesquisa

Tabela 3 - Teste t de igualdade de médias entre os grupos de UF's sem RM e com RM – Programa URB 2004-2007.

Variável	t	Sig.	Diferença de média	95% intervalo de confiança da diferença	
				Inferior	Superior
INV2004	-.736	.469	-2916411.86	-11081043.65	5248219.91
	-.602	.560	-2916411.86	-13614542.07	7781718.34
DH 2004	-4.856	.000	-282.71	-402.86	-162.56
	-4.514	.001	-282.71	-417.52	-147.91
FB2004	-.814	.426	-656.87	-2352.67	1038.92
	-.673	.521	-656.87	-2926.05	1612.30
INV2005	-2.025	.054	-2262326.26	-4562957.12	38304.60
	-1.546	.156	-2262326.26	-5562425.53	1037773.00
DH 2005	-5.273	.000	-306.28	-426.17	-186.40
	-4.690	.001	-306.28	-448.46	-164.11
FB2005	-1.258	.240	-564.30	-1578.78	450.18
	-1.390	.223	-564.30	-1605.43	476.83
INV2006	-3.117	.005	-45675060.75	-75854964.35	-15495157.15
	-2.437	.036	-45675060.75	-87637175.34	-3712946.15
DH2006	-5.217	.000	-308.03	-429.89	-186.18
	-4.620	.001	-308.03	-453.37	-162.69
FB2006	-3.742	.001	-3622.72	-5621.03	-1624.41
	-2.792	.022	-3622.72	-6581.62	-663.81
INV2007	-4.080	.000	-35880147.30	-53991942.73	-17768351.88
	-3.214	.010	-35880147.30	-60826052.62	-10934241.99
DH 2007	-5.009	.000	-273.61	-386.36	-160.86
	-4.518	.001	-273.61	-404.98	-142.25
FB2007	-1.063	.299	-2637.45	-7769.59	2494.69
	-1.188	.248	-2637.45	-7242.31	1967.41

Fonte: Resultados da pesquisa

Apêndice 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORES SNH

Data:

Horas:

Local:

PARTE I

1- DADOS PESSOAIS

Nome:

Data de Nascimento:

Instituição/Setor:

Função/Cargo:

Ingresso no Ministério: () Concurso () Indicação

Tempo de atuação no setor habitacional? _____

Tempo de atuação no cargo? _____

2 - FORMAÇÃO ESCOLAR

Ensino Superior

Graduação: _____

Pós-graduação: _____

PARTE II

1 – PERCEPÇÕES DOS GESTORES

(*Questão norteadora:* Como é representada a política de habitação de interesse social pelos gestores públicos federais? - O olhar dos gestores da Secretaria Nacional de Habitação sobre as políticas que gerenciam.)

1. Numa perspectiva história, considerando as ações governamentais, como você avalia a evolução da política habitacional para famílias de baixa renda?
2. Quais os principais desafios enfrentados na SNH para a implementação dos programas?
3. Quais os principais desafios enfrentados na SNH para a avaliação dos programas?
4. O que você propõe, em termos de ações da SNH para sanar tais dificuldades?

5. Numa análise mais geral, qual (is) o maior desafio (s) para o setor habitacional de interesse social no país?
6. Fale do que você considera como avanço no campo habitacional?
7. Para você, qual o papel da secretaria/setor na gestão da política habitacional?
8. Como você avalia o papel e a atuação dos Conselhos gestores dos fundos de habitação.
9. No que tange às relações federativas na gestão de tal política, como você analisa o papel e a atuação da União, Estados e Municípios?
10. Como você analisa o papel da política nacional de habitação de interesse social na conjuntura política, econômica e social?

Apêndice 3 – QUESTIONÁRIO: BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVO EM CAJURI/MG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Nº.: _____

ANÁLISE DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO EM CAJURI/MG QUESTIONÁRIO - DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO DA FAMÍLIA BENEFICIADA

Inicialmente agradecemos a sua colaboração ao responder as perguntas a seguir. Ressaltamos que por ser uma pesquisa científica, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso o (a) Sr. (a) deseje receber maiores informações sobre essa pesquisa, deixaremos nossos telefones ao final do questionário.

Data da entrevista: _____ de Janeiro de 2009.

1 Perfil do Beneficiário (Chefe da família/Membro casal ou filho de maior)

1.1 Nome do entrevistado: _____

1.2 Estado Civil:

- a) () Casado b) () Solteiro (a)
c) () Viúvo d) Outros _____

1.3 Idade: _____ anos

1.4 1.4. Sexo:

- a) () Masculino b) () Feminino

1.5 Cor:

- a) () Branco b) () Negro
c) () Pardo

1.6 Profissão/Ocupação: _____

1.7 Escolaridade:

- a) () Ens. Fundamental Incompleto
b) () Ens. Fundamental Completo
c) () Ens. Médio Incompleto
d) () Ens. Médio Completo
e) () Ens. Superior Incompleto
f) () Ens. Superior Completo

1.8 Renda média da família:

- a) () Até 1 salário
b) () De 1 a 2 salários
c) () De 2 a 3 salários
d) () Acima 3 salários

1.9 Tempo de residência em Cajuri: _____

2 Perfil da Família

Quem mora com você	Idade	Profissão/Ocupação	Renda	Escolaridade	Condição de saúde*
Esposa (o)					
Mãe					
Pai					
Sogro					
Sogra					
Filho (a)					
Filho (a)					
Filho (a)					
Outros: _____					

*DF- deficiente físico; DV – deficiente visual; Outras especificar

3 Diagnóstico **ANTES** do PSH

3.1 Residência:

- a) () Alugada - Valor do aluguel: _____
b) () Cedida
c) () Coabitação¹ - Quem _____

¹ Família convivente/ cômodo

- d) () Própria - Local:
() Zona Rural () Zona Urbana
Nº de habitantes: _____

3.2 Característica do imóvel:

- a) Nº Cômodos: _____
b) Banheiro: () Sim, () Dentro de casa

- () Fora de casa
- () Não
- c) Cobertura: Paredes:
 Alvenaria Madeira
 Telhado:
 Zinco Sapê
 Madeira Laje de concreto
 Telha de barro Outro _____

3.3 Infra-estrutura:

- a) Energia Elétrica: Sim Não
 b) Água canalizada: Sim Não
 c) Esgotamento sanitário: Sim Não
 d) Coleta de lixo: Sim Não
 e) Rua Pavimentada: Sim Não

3.4 Eletrodomésticos:

- a) Geladeira: Sim, Quantas _____ Não
 b) TV: _____: Sim, Quantas _____ Não
 c) Videocassete/DVD: Sim, Quantos _____ Não
 d) Rádio/Aparelho de som:
 Sim, Quantos _____ Não
 e) Microcomputador: Sim, Quantos _____ Não
 f) Máquina de lavar: Sim, Quantas _____ Não
 g) Telefone fixo: Sim, Quantos _____ Não
 h) Telefone celular: Sim, Quantos _____ Não
 i) Antena Parabólica: Sim, Quantas _____ Não

3.5 Veículos:

- a) Automóvel: Sim Não
 b) Motocicleta: Sim Não

4 Diagnóstico **DEPOIS** do PSH

4.1 Residência:

- Nº de habitantes: _____
- a) A prestação do imóvel é maior menor
 ou igual ao dispêndio anterior com moradia.
- b) O que você mais gostou no imóvel:
 Nº de cômodos Tipo de cobertura Piso
 Acabamento Outro _____

4.2 Eletrodomésticos:

- a) Geladeira: Sim, Quantas _____ Não
 b) TV: _____: Sim, Quantas _____ Não
 c) Videocassete/DVD: Sim, Quantos _____ Não

d) Rádio/Aparelho de som:

- Sim, Quantos _____ Não
 e) Microcomputador: Sim, Quantos _____ Não
 f) Máquina de lavar: Sim, Quantas _____ Não
 g) Telefone fixo: Sim, Quantos _____ Não
 h) Telefone celular: Sim, Quantos _____ Não
 i) Antena Parabólica: Sim, Quantas _____ Não

4.3 Veículos:

- a) Automóvel: Sim Não
 b) Motocicleta: Sim Não

5 Acesso a serviços públicos

5.1 Assistência social:

- a) A família recebe benefício do Bolsa Família?
 Sim Não
- b) Acesso a outro programa?
 Sim, Qual? _____ Não

5.2 Saúde:

- a) Tem posto de saúde próximo à comunidade?
 Sim Não
- b) Sua família recebe visita de algum agente comunitário de saúde?
 Sim Não
 Se sim, qual a periodicidade da visita?
 Semanal Quinzenal
 Mensal Bimestral
 Trimestral Outro: _____
- c) Algum membro da família faz uso de medicação contínua?
 Sim: Compra-se. Valor Mensal _____
 É doada

() Não

- d) Algum membro da família já recorreu a alguma cirurgia corretiva pagando pelo serviço?
 Sim, Quando? _____ Não
- e) Algum membro da família faz consultas periódicas pagas ao dentista?
 Sim, Valor Mensal? _____ Não
- f) Utiliza aparelho ortodôntico?
 Sim, Início? _____ Não

5.3 Educação:

- a) Os filhos em idade escolar freqüentam a escola?
 Sim Não
- b) A escola é próxima à residência?
 Sim Não
- c) Utilizam transporte escolar?
 Sim Não
- d) Compra-se algum material escolar?
 Sim Não

e) Os filhos freqüentam creche?

() Sim () Não

f) A creche é próxima à residência?

() Sim () Não

5.4 Demais serviços:

a) Telefones públicos:

() Sim () Não

b) Áreas de lazer:

() Sim () Não

c) Área arborizada:

() Sim () Não

c) Supermercado/mercearia:

() Sim () Não

d) Padaria:

() Sim () Não

6 Percepção do beneficiário sobre o PSH:

As questões abaixo dizem respeito à percepção do beneficiário sobre o PSH. Pede-se que responda na escala (de 1 a 7) o grau de concordância com as frases abaixo, sendo: **1 – concordo plenamente; 4 – indiferente; 7 – discordo plenamente.**

N	FRASES	1	2	3	4	5	6	7
1	Antes do Programa a casa onde residia atendia às necessidades da família.							
2	Antes do Programa a comunidade/local/bairro onde residia atendia às necessidades da família.							
3	Houve participação em reuniões organizadas pela prefeitura antes de iniciar as obras do programa.							
4	Houve participação em reuniões organizadas pela prefeitura durante as obras do programa.							
5	Houve participação em reuniões organizadas pela prefeitura após as obras do programa.							
6	Houve participação da família na elaboração da planta da casa.							
7	Houve participação da família na decisão da localização da casa.							
8	O número de cômodos da casa atende às necessidades da família.							
9	O tamanho dos cômodos da casa atende às necessidades da família.							
10	A nova casa atende às necessidades da família							
11	O ambiente/local da nova casa é agradável.							
12	O ambiente/local da nova casa atende às necessidades da família							
13	No ambiente/local da nova casa as famílias se integram formando uma comunidade.							
14	A obra da casa possui qualidade técnica desejada.							
15	A obra de abastecimento de água possui qualidade/é adequada.							
16	A obra de esgotamento sanitário possui qualidade/é adequada.							
17	A rede de energia elétrica/iluminação pública possui qualidade/é adequada.							
18	A pavimentação de passeios e das ruas possui qualidade/é adequada.							
19	A prefeitura realiza serviços de manutenção.							
20	O valor mensal pago pela casa é justo/adequado.							
21	A família pretende vender a casa.							
22	A família pretende morar por muitos anos na casa.							
23	O Programa melhorou a vida da família.							

Obrigado(a).

Telefones para contato: (31) 3899-2890 ou (31) 3899-3543.