



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA -UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO - CAMPUS XII
COLEGIADO DE ADMINISTRAÇÃO

TAÍSA RAFAELA DA SILVA
JOSUÉ ROCHA CHAVES

POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL:
UM ESTUDO DO CONJUNTO RESIDENCIAL MONTE AZUL EM GUANAMBI BA

GUANAMBI – BA
2013

**TAÍSA RAFAELA DA SILVA
JOSUÉ ROCHA CHAVES**

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL:
UM ESTUDO DO CONJUNTO RESIDENCIAL MONTE AZUL EM GUANAMBI BA**

Monografia apresentada à Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Curso de Administração, como pré-requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

ORIENTADORA:
Prof. M.Sc. Sueli Lago

CO-ORIENTADOR:
Prof. M.Sc. Carlos Fernando Faria Leite

**GUANAMBI – BA
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB
Bibliotecária: Jacira Almeida Mendes – CRB: 5/592

Silva, Taísa Rafaela da

Políticas públicas habitacionais no Brasil: um estudo do conjunto residencial Monte Azul em Guanambi-BA / Taísa Rafaela da Silva; Josué Rocha Chaves.– Guanambi, 2013.
61f.

Orientadora: Sueli Lago.

Co-orientador: Carlos Fernando Faria Leite.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade do Estado da Bahia.
Departamento de Educação. Colegiado de Administração. Campus XII. 2013.

Contém referências.

1. Habitação popular - Brasil. 2. Política habitacional - Brasil. 3. Direito à moradia - Brasil. I. Chaves, Josué Rocha. II. Lago, Sueli. III. Leite, Carlos Fernando Faria. IV. Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação.

CDD: 342.1254

TAÍSA RAFAELA DA SILVA
JOSUÉ ROCHA CHAVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL:
UM ESTUDO DO CONJUNTO RESIDENCIAL MONTE AZUL EM GUANAMBI BA**

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade do Estado da Bahia – Uneb, Campus XII como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração. Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA / COMISSÃO AVALIADORA

M.Sc. Sueli Lago
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

M.Sc. Carlos Fernando Faria Leite
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Esp. Marcelo Neves Costa
Universidade Federal de Lavras – UFLA

Dedico este trabalho, a minha mãe Ivete, meu pai Ênio e a minha madrinha Ana, que sempre me deram muito amor, carinho e apoio em todos os momentos.

Ao meu namorado Júnior, por toda paciência, compreensão, carinho e amor.

Aos meus amigos, que me apoiaram e que sempre estive ao meu lado durante esta longa caminhada.

Táisa

A minha esposa Kátia Simone, companheira que esteve presente e apoiando em todos os momentos, meu porto seguro.

Aos meus filhos Pedro Tarcís e Paulo Jordano que souberam suportar minhas ausências, ao longo dessa jornada.

Aos meus pais Pedro e Neuza, exemplo de vida, que me nortearam no decorrer da minha existência.

Aos meus colegas, que contribuíram e mostraram apoio em todos os momentos vividos durante o curso.

Josué

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Deus, pelas nossas vidas, por está sempre no nosso caminho, iluminando e guiando as escolhas certas.

A nossa orientadora professora Sueli Lago que com sua competência nos auxiliou neste trabalho com muita paciência, dedicação e confiança.

Ao professor M.SC Carlos Fernando Faria Leite, pelo exemplo de competência e pelo companheirismo em todos os momentos.

A todas as pessoas envolvidas, aos nossos familiares, que colaboraram direta ou indiretamente para o desenvolvimento e concretização da nossa monografia.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível” (Charles Chaplin).

RESUMO

A gestão das políticas públicas na área habitacional pode ser entendida como o conjunto de planos e ações governamentais que visam benefícios sociais e deve ser contínuo em todos os poderes públicos de acordo com as necessidades da população. A esperança em sanar o déficit habitacional no Brasil, buscou-se envolver o poder público nas esferas Federal, Estadual e Municipal, com a participação das entidades públicas, que evidentemente dependem de recursos e políticas do governo. O presente estudo tem como premissa básica avaliar a política pública de habitação no município de Guanambi-Bahia, no Conjunto Residencial Monte Azul com a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, como forma de enfrentar às precárias condições de habitação popular existente no município. Na elaboração deste trabalho foram realizadas pesquisas documentais, revisão de literatura com reflexões teóricas conceituais a respeito do cenário das políticas públicas. Foram utilizadas também informações obtidas junto a CEF, Prefeitura Municipal de Guanambi, IBGE e dos beneficiários por meio de entrevistas estruturadas e questionamentos com perguntas voltadas para o tema. O que buscamos investigar foi o processo de implementação e funcionamento do programa no município, no que se refere aos critérios de escolha dos beneficiários, bem como averiguar de que modo ocorreu a implementação do programa em termos de possíveis obstáculos ou vantagens deste processo. Verificou-se que o projeto diminuiu 19% do total de déficit habitacional às famílias de baixa renda do município, um número baixo em relação à quantidade de famílias sem moradias, que são 2.631 famílias. Em atividades de campo foram identificados alguns dos problemas estruturais nas habitações e, ainda, relatados outros por moradores. De acordo com a pesquisa, também foram percebidas falhas no processo de seleção dos mutuários.

Palavras Chaves: Déficit habitacional. Gestão Pública. Políticas Públicas. Programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

The management of public policies on housing can be understood as a set of plans and actions aimed at government and social benefits should be continuous in all public authorities in accordance with the needs of the population. The hope in solving the housing deficit in Brazil, sought to involve the public in the Federal, State and City, with the participation of the public, which of course depend on resources and government policies. The present study is to evaluate the basic premise of public policy on housing in the municipality of Bahia Guanambi-in Residential Complex Blue Hill with the implementation of the Program My Home My Life, thus facing poor conditions of existing housing in the municipality. In preparing this report were conducted desk research, literature review with theoretical concept regarding the setting of public policy. We also used information obtained from CEF Municipal Guanambi, IBGE and beneficiaries through structured interviews and questions with questions focused on the topic. What was the process we investigate the implementation and operation of the program in the city, regarding the criteria for choosing beneficiaries, as well as explore which way was the implementation of the program in terms of possible obstacles or advantages of this process. It was found that the project fell by 19% of the total housing deficit for low-income households in the municipality, a low number compared to the number of families without homes that are 2,631 families. In field activities were identified some of the structural problems in homes and also reported by other residents. According to the survey, were also perceived flaws in the selection process of the borrowers.

Key Words: Housing deficit. Public Management. Public Policy. Program My Home My Life.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas do PMCMV para famílias com renda de 0 a 3 SM	25
Figura 2: Imagem de satélite de localização Conjunto Residencial Monte Azul.....	37
Figura 3: Planta baixa da moradia.....	37
Figura 4: Projeto arquitetônico das casas recomendado pela CEF.....	38
Figura 5: Projeto arquitetônico da casa recomendado pela CEF	39
Figura 6: Renda dos moradores do Conjunto Residencial Monte Azul	41
Figura 7: Quantidade de moradores por habitação	42
Figura 8: Chefe de Família do Residencial Monte.....	42
Figura 9: Domicílio no Monte Azul que possuem idosos e deficientes.....	43
Figura 10: Chefe de Família tiveram dificuldade na inscrição no PMCMV	44
Figura 11: Valor das parcelas do financiamento do imóvel	44
Figura 12: Problemas encontrados nas estruturas das casas.....	45

LISTA DE SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

DPAS - Departamento de Planejamento da Assistência Social

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

MCIDADES - Ministério das Cidades

MDS - Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome

SM - Salário Mínimo

OGU - Orçamento Geral da União

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNH - Plano Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECOM - Secretaria de Comunicação Social da Bahia

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problemática	12
1.2 Objetivo Geral	13
1.2.1 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	13
2 GESTÃO PÚBLICA	15
2.1 Políticas Públicas	16
2.2 Políticas Públicas Habitacionais no Brasil	19
2.2.1 Programa Minha Casa, Minha Vida	23
2.2.2 Habitação no Brasil	27
2.2.3 Déficit habitacional	28
3 METODOLOGIA	30
3.1 Caracterização da Pesquisa	30
3.2 População e Amostra	31
3.3 Instrumentos de Coleta de Dados	31
3.4 Estratégias de Análise de Dados	32
4 ANÁLISE DOS DADOS	33
4.1 Caracterização do Município de Guanambi	33
4.2 Conjunto Residencial Monte Azul	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50
APÊNDICES	53
ANEXOS	57

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil trouxe várias dificuldades e desafios em relação ao planejamento e à gestão do território municipal, e cresceu, ao mesmo tempo, a demanda por moradia, empregos e serviços públicos nas cidades. A urbanização fez surgir diversos problemas relacionados à dificuldade de acesso à moradia por grande parte da população.

A aplicação das políticas públicas no Brasil é de competência do poder executivo. Sendo que são criados através de instrumentos legais onde se estabelece diretrizes, planos e metas a serem alcançados. A elaboração dessas políticas de forma adequada é essencial e deve contribuir para a formação de ambientes urbanos equilibrados e justos.

No âmbito das políticas urbanas a questão habitacional torna-se importante para o município, uma vez que um dos problemas principais é a necessidade de moradias adequadas à grande parcela da população.

O sistema habitacional no Brasil tem sido um dos grandes gargalos na administração pública. De acordo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) no ano de 2010 foram identificados um déficit habitacional de 5,4 milhões de residências. De modo que a quantidade de imóveis residenciais não são suficientes para atender toda a demanda da população, principalmente os de baixa renda, o que vem acarretando um contingente cada vez maior de favelas e provocando distúrbios diversos tanto para seus moradores quanto para a sociedade.

Dentro desse contexto, o Estado tem procurado nas duas últimas décadas implantar programas para minimizar o enorme déficit habitacional existente em nosso país. O mais importante programa lançado no Brasil é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de iniciativa do Governo Federal, sua finalidade é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda.

O Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida foi criado com a intenção de reverter essa situação. Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF) no ano de 2010 foram construídas mais de um milhão de residências, uma parceria entre o Governo Federal, Caixa Econômica Federal e iniciativas privada. O governo brasileiro em parceria com a CEF liberou aproximadamente 14 bilhões de reais para

o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), iniciando assim um programa que viria a amenizar a situação, principalmente, de milhares de brasileiros sem moradia digna, provocando assim, o crescimento da construção civil, sendo esse setor importante gerador de emprego e renda.

Importante salientar que, devido o Brasil viver décadas de instabilidade econômica e juros altíssimos, era quase que inviável a aquisição de residência própria por parte da população mais pobre. Assim, este estudo se propõe a mostrar a importância das políticas públicas habitacionais principalmente para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos no que diz respeito ao alcance da tão sonhada casa própria.

O presente trabalho propôs-se a fazer um estudo no Conjunto Residencial Monte Azul no município de Guanambi, Bahia, sobre a implementação do PMCMV como um importante instrumento de gestão pública habitacional. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, com aplicações de questionários nos órgãos responsáveis pela sua implementação e com os moradores do conjunto residencial, intuindo de identificar de que forma ocorreu a implementação do programa no município e sua contribuição para promover o direito a habitação as pessoas de baixa renda.

1.1 Problemática

Além do déficit habitacional que existe em nosso país, que por sua vez já é bastante complexo, temos ainda o processo burocrático da distribuição dos imóveis, sendo que não se consegue em uma única etapa construir habitações suficientes para atender toda a carência de moradias da população.

Dentro desse contexto este trabalho traz à tona a seguinte problemática: Em relação a quantidade de famílias sem habitação própria, a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida como Política Pública obteve eficácia para a diminuição do déficit habitacional no município de Guanambi – Bahia?

1.2 Objetivo Geral

Avaliar a eficácia das políticas públicas quanto a sua implementação, através do Programa Minha Casa, Minha Vida no Conjunto Residencial Monte Azul na cidade de Guanambi - BA.

1.2.1 Objetivos Específicos

- Levantar informações junto a Prefeitura de Guanambi sobre o Residencial Monte Azul;
- Discutir os dados das quantidades de famílias inscritas e atendidas pelo programa, assim como os critérios de seleção dos beneficiários;
- Identificar junto aos órgãos competentes informações no que diz em respeito ao processo de aquisição dos imóveis pelos beneficiários;

1.3 Justificativa

As cidades de médio porte tem ganhado importância, tanto em termos de organização do espaço, quanto em termos políticos e econômicos e são indispensáveis no entendimento da formação do espaço urbano no Brasil.

Tem havido no Brasil nos últimos anos um crescimento exacerbado dos centros urbanos que até pouco tempo eram mais evidentes nas capitais, porém mais recentemente este crescimento acontece também nas cidades de médio porte, o que tem acarretado uma série de problemas sociais, como péssimas condições de moradias de algumas famílias de baixa renda.

É fato que todo e qualquer cidadão tem o direito de possuir uma residência digna, o que não foi até bem pouco tempo, prioridade de nossos gestores. Infelizmente parte dessa população imigrante ou já existente nos centros urbanos não conseguiu uma moradia adequada, recorrendo assim à habitações pouco recomendáveis acarretando problemas diversos para a sociedade.

Para tanto é necessário à política habitacional brasileira introduzir programas que venham a contemplar a população carente com moradias ou melhorias das mesmas através do direito garantido na Constituição Federal, 1988, em que

responsabiliza os governos Federal, Estadual e Municipal ao cumprimento da mesma. Deste modo, é justificável a preocupação dos gestores públicos em criar programas que venham, a minimizar o déficit da habitação principalmente nas famílias de baixa renda, bem como dotar tais conjuntos habitacionais de infraestrutura que lhes possibilitem uma vida digna em um local digno.

Desse modo, este trabalho busca mostrar, dentro do contexto do déficit habitacional, a importância da gestão das políticas públicas adotadas no Residencial Monte Azul na cidade de Guanambi – BA. Bem como toda a administração por parte dos órgãos competentes no processo de inscrição, seleção e distribuição dos imóveis às famílias beneficiadas.

2 GESTÃO PÚBLICA

Este trabalho está estruturado com um tópico sobre Gestão Pública, trazendo conceitos e observações sobre a importância da administração pública para o bem coletivo. Bem como, ações voltadas para as políticas de interesse social. Está sequenciado com subtópicos sobre Políticas Públicas, Políticas Públicas Habitacionais no Brasil, Programa Minha Casa, Minha Vida, Habitação no Brasil e Déficit Habitacional.

Segundo Carlos Frederico (1994, p 254)

É curioso imaginar que mais de duzentos anos depois do nascimento do estado moderno sob o signo da liberdade e da dignidade humana ainda haja espaço para discutir, pensar, denunciar ou mesmo constatar a existência de franjas da sociedade que não só não estão cobertas pelo manto protetor do estado, como sofrem opressão exatamente por isso.

Segundo Lima (1953), a Administração Pública é a atividade do estado exercida pelos seus órgãos encarregados do desempenho das funções públicas dentro de uma relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente.

Violin *apud* Meirelles (2006) define a administração pública como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade; é todo o aparelhamento do estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

A gestão pública tem como princípio o interesse público, coletivo, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoabilidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todo agente do poder, ao ser investido na função ou cargo público, assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, na condição de legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo estado (MEIRELLES, 2007).

Assim, as políticas públicas são as decisões de um governo que influencia a vida de toda uma sociedade. A ação das políticas públicas numa sociedade

democrática é extremamente dinâmica, contando com a participação de diversos atores em diversos níveis.

Há no mundo atual uma radical transformação social e econômica tanto no setor privado quanto público. Neste cenário é necessário que a gestão pública seja íntegra buscando sempre a excelência.

Aliado a essas mudanças, existe o crescimento populacional e econômico, além das complexas redes de relações sociais, o que tem suscitado do poder público oferecer serviços públicos cada vez mais sofisticados.

Os governos Federal, Estaduais e Municipais precisam atuar em sintonia, pois os mesmos têm como objetivo o bem comum. Para tanto as gestões desses governos se munem de planejamentos contendo metas a serem alcançadas. Nesse processo deve haver as funções básicas de uma administração que são; o planejamento, a organização, a coordenação e o controle.

Ao gestor público cabe a responsabilidade de planejar, assessorar processos deliberativos, coordenar as ações e avaliar as políticas públicas para que não haja um direcionamento equivocado destas políticas, e sim ter sempre o objetivo de produzir bens públicos a todos os cidadãos.

A questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais e urbanos no Brasil. É importante perceber como os atuais problemas urbanos, em especial os relacionados à habitação, refletem praticamente um século de políticas que não consideraram a população mais pobre.

Neste contexto, as políticas públicas adotadas na última década evidenciaram uma maior responsabilidade por parte do governo brasileiro, principalmente através do Programa Minha Casa Minha Vida, que tem procurado diminuir esse déficit histórico, principalmente no que diz respeito à população mais pobre.

2.1 Políticas Públicas

O papel que o Estado exerce em nossa sociedade sofreu várias transformações com o passar do tempo. No século XVIII e XIX, por exemplo, a função relevante do Estado limitava-se à manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada. No século seguinte, com a expansão cada vez mais crescente da democracia, as responsabilidades e funções do Estado também se diversificaram e cresceram. O século XX é caracterizado pelo

aparecimento de importante função do Estado, a promoção ao bem-estar social; com essa nova demanda social, o bem-estar, o Estado procura uma atuação diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas da sociedade. É nesse contexto que surgem as Políticas Públicas, com a finalidade de dar respostas a demandas específicas da sociedade.

Segundo Meirelles (2007, p. 479), o bem-estar é:

o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar social é o escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional.

O estado do bem-estar social não é somente a interferência do Estado nas condições sociais com o objetivo de melhorar as condições de vida da população, mas, o fato dos serviços prestados serem considerados de natureza pública e reconhecidos como direitos dos cidadãos.

Neste caso, o Estado é responsável pela realização das políticas e também responsável pela implantação e implementação dessas políticas públicas. Desta forma, cabe ao Estado a realização de ações que contribuam para desenvolvimento de projetos na área de moradia, educação, assistência social, transporte, saúde, entre outros, portanto, trata-se de verba pública a ser utilizadas para solucionar os problemas da sociedade, que paga os impostos e tributos em troca de melhorias e de benefícios, que lhe são caros. Segundo pesquisa realizada pela consultoria KPMG Internacional (Alternativas Competitivas de 2012, relatório especial: foco nos tributos), o Brasil é o quarto país entre as principais economias mundiais que mais cobram impostos de suas empresas. Por este motivo, as políticas devem configurar planos e caminhos que viabilizem a interferência do estado.

Políticas Públicas compreendem o conjunto de programas, ações e atividades diretamente ou indiretamente desenvolvidas pelo Estado, com a participação dos poderes públicos ou privados, que objetiva assegurar determinado direito de cidadania, para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas representam direitos assegurados constitucionalmente ou que se asseguram ao reconhecimento por parte da sociedade e dos poderes públicos

enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (LOPES, 2008).

Segundo Teixeira (2002, p.2) Políticas Públicas são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documento (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

O conceito citado por Teixeira (2002) aborda elementos importantes para desenvolvimento das Políticas Públicas como a alocação de recurso público e formulação de ações a partir de regras definidas pelo estado e sociedade.

O objetivo de uma política pública é amparar setores da sociedade mais fragilizados, estas demandas geralmente se originam por meio dos movimentos da sociedade civil. As políticas públicas envolvem a participação do cidadão, a criação de espaços para que a comunidade possa discutir e buscar soluções para seus problemas, portanto um consenso para resolver problemas, sejam eles globais ou locais. As políticas públicas visam à promoção do desenvolvimento, ampliação dos direitos de cidadania, regulação de conflitos entre atores sociais (TEIXEIRA, 2002, p.3). A seguir são mostradas as modalidades de políticas públicas:

QUADRO 1: Modalidades de políticas públicas

Natureza e grau de intervenção	<i>Estrutural</i> : Buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.
	<i>Conjuntural ou emergencial</i> : Objetivam abrandar uma situação temporária, imediata.
Abrangência dos possíveis benefícios	<i>Universais</i> : Para todos os cidadãos.
	<i>Segmentais</i> : Para um segmento da população, caracterizado por um fator definido.
	<i>Fragmentais</i> : Designado a grupos sociais dentro de cada segmento.
Impactos que podem causar aos beneficiários ou papel nas relações sociais	<i>Distributivas</i> : Visam distribuir benefícios individuais, costumam ser instrumentalizados pelo clientelismo.
	<i>Redistributivas</i> : Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.
	<i>Regulatória</i> : Visam definir regras e procedimentos que regulem comportamentos dos atores para atender interesses gerais da sociedade, não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Adaptado de Teixeira (2002, p.3).

Analisando o QUADRO 1 percebe-se que existem modalidades de políticas públicas, a primeira delas procura definir situações estruturais e emergenciais, já a segunda direciona-se ao tipo de abrangência a quem a política pública se destina, a terceira relaciona-se ao impacto que a política pública irá provocar na definição de distribuições bem como de sua regulamentação.

As políticas públicas são de grande importância para garantir à sociedade direitos que não se efetivam por si só, ou tenham falha na sua efetividade. Procura atender às demandas das necessidades da sociedade, sendo uma expressão da atuação do Estado na promoção de direitos e deveres.

2.2 Políticas Públicas Habitacionais no Brasil

Segundo Maricato (1997), no Brasil, fim do século XIX, o fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para as cidades, ao mesmo tempo, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também nas indústrias brasileiras, acarretando o aumento da população nas cidades, fato que provocou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos. Esses fatores influenciaram a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país.

A primeira iniciativa do governo brasileiro, antes dos anos 30, foi oferecer crédito às empresas privadas para a construção de habitações, numa época em que o setor agrário exportador era a base para a economia, entretanto, os empresários não conseguiram lucros com a construção de habitações individuais devido à grande distinção entre os preços delas e das moradias informais, ou seja, aquelas habitações que são erguidas em espaços irregulares, loteamentos clandestinos e favelas.

A partir de 1930 o processo de industrialização brasileiro abre caminho para o desenvolvimento e modernização da sociedade, porém, o setor privado, que estava impulsionando a economia não seria capaz de solucionar o problema de habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo estado, que sofreu pressões dos trabalhadores e dos empresários (com aumento contínuo dos alugueis e conseqüentemente a geração de reivindicações de melhores salários pelos trabalhadores) e com isso passou a investir em infraestrutura urbana e regional visando o desenvolvimento industrial e a substituição das importações.

Durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945) foram construídas os primeiros conjuntos habitacionais para determinados grupos profissionais, utilizando-se dos recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). Tal medida era insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, contudo atendia apenas aos associados dos institutos.

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), que, apesar de resultados discretos, foi o primeiro órgão nacional criado para produzir moradia para população pobre, cujos objetivos eram a construção de habitações, o apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, a FCP se tornou ineficiente, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política.

Com a extinção da FCP e com o golpe militar em 1964, foi criado o Plano Nacional de Habitação (PNH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que buscava além de ações diretamente ligadas a habitação, como o crescimento da economia, o desenvolvimento do país (geração de emprego, fortalecimento do setor da construção civil etc.) e principalmente, garantir o domínio das massas populares urbanas e a estabilidade da sociedade.

Segundo Schmidt (1983, p. 112):

As principais razões para deslanchar uma política habitacional, através da criação do BNH, eram a pesada migração rural-urbana e a contínua pressão inflacionária. O crescimento urbano tinha já sido deteriorado através da proliferação de habitações subumanas, formando um potencial político de revolta contra as autoridades, principalmente a política de Lacerda de 'desfavelamento'. (...) Todavia, a crescente inflação estava já afetando a política de aluguéis e o setor da construção civil; ambos os fatores trabalhando para desestimular novos investimentos em habitação. Por seu turno, desinvestimentos no setor da construção civil estavam já afetando o nível da oferta, o que fazia pressão altista sobre os aluguéis. Desnecessário dizer que para as classes médias a aquisição de propriedade privada (imóvel) tinha um incrível apelo, e assim tornou-se uma política central do novo regime, no sentido de alargar-lhe o apoio e legitimidade junto às massas.

O BNH representava para o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) o principal órgão da política habitacional e urbana do país. Sua finalidade era "orientar, disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e obtenção de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda" (Azevedo & Andrade, 1982, p. 43). O sistema criava um agitado mercado imobiliário que consistia na oferta de

crédito habitacional com a utilização de recursos próprios, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), proveniente principalmente na Caderneta de Poupança, que pretendia garantir recursos com custo baixo e de longo prazo para o setor. O mercado foi dividido em dois setores: o primeiro, formado pela classe média e alta, representado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros e construtores imobiliários) e o segundo, os setores de baixa renda, executado por agências estatais (as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação), na construção e a comercialização das habitações vinculada á iniciativa privada. Ambos os sistemas foram formados com propósito de garantir o resultado da empresa privada, com o retorno dos financiamentos concedidos e a compra de casa própria como forma de acesso à moradia.

Segundo, Bonduki (2007, p. 72), o período que vai de 1964 a 1986, foi o único em que o Brasil teve na realidade uma Política Nacional de Habitação, pois financiou cerca de quatro milhões de moradias, número bastante expressivo para a realidade do país, sendo que sua função econômica dinamizou a economia, por meio da geração de emprego e fortalecimento do setor da construção civil, tornando-se num dos elementos principais da estratégia dos governos militares.

No governo de José Sarney (1985-1990) o SFH não foi capaz de atender as necessidades da população, com a crise financeira na década de 1980 que comprometeu seus investimentos, provocando assim a extinção do BNH em 1986, com transferências de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal. O fim do BNH ocorreu devido o alto grau de endividamento do SFH, resultado das inúmeras crises em meio a altas taxas inflacionárias da economia, refletidas pela inadimplência nas parcelas dos empréstimos, que devido a política salarial, o reajuste dessas parcelas eram maiores do que o aumento salarial.

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988 que impulsionou a descentralização das políticas sociais, a política habitacional passa a ser competência dos estados e municípios. Com a utilização de recursos federais para financiamento e com a atuação dos estados e municípios, surgiram várias políticas habitacionais, tais como; autofinanciamento, urbanização de favelas e regularização de loteamentos clandestinos.

As políticas públicas de incentivo à diminuição do déficit habitacional durante o Governo Collor (1990-1992), foi lançado o mais importante programa habitacional

denominado de Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. Já no Governo de Itamar Franco (1992-1994), embora não tenha colaborado com o financiamento de um número elevado de residências, foi o responsável pela implementação de programas governamentais de habitação que estruturaram as futuras investidas tanto no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) quanto no de Lula (2003-2010) que apresentou o Programa Minha Casa Minha Vida. Itamar Franco, durante seu governo, pôs em prática o Programa Habitar Brasil e o Morar Município que, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), financiaram 54 mil unidades para famílias de baixa renda em 1993 e 1994, (BONDUKI 1999).

No seu primeiro governo, Fernando Henrique Cardoso constituiu outros importantes programas que persistiram até o governo Lula. Dentre eles, podemos citar a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltados para as pessoas físicas, e o Programa de Apoio à Produção, para os construtores. Já no seu segundo governo, em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que retomava a utilização de recursos do FGTS.

Na realidade, percebe-se que esse Histórico mostra que o Estado fez poucas interferências no setor habitacional e não deu prioridade ao atendimento à camada mais pobre da população.

No ano de 2003 foi criado o Ministério das Cidades (Mcidades) com a finalidade de solucionar os problemas do setor urbano, formando as secretarias nacionais de Habitação, Saneamento, Programas Urbanos e Mobilidade Urbana. Em 2004 foi aprovado a Política Nacional de Habitação (PNH), operado pela Caixa Econômica Federal, com objetivo de dar respostas aos graves problemas habitacionais e buscando desenvolver programas e mecanismos de inserção social e urbana de grande parcela da sociedade brasileira.

Já em 2008 foi apresentado pelo Ministério das Cidades o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que considerou principalmente as diversificações das regiões de cada município do país, o acúmulo populacional e as desigualdades, com o objetivo de criar estratégias para levar o acesso à moradia digna para todo o cidadão brasileiro. PlanHab propôs a criação de uma política em termos nacionais de concessão de subsídios voltada para a complementação da capacidade de pagamento das famílias, com parâmetros regionalizados, e que levasse em conta as

condições das famílias ligadas a programas de financiamentos. (Ministério das Cidades, 2013).

O governo federal, com a crise econômica internacional em 2008, tomou várias medidas no país para manter o ritmo de crescimento econômico, estimulando o setor da construção civil, alavanca para os outros setores. Neste cenário foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, representando um progresso na política habitacional brasileira, com parcerias entre estados, municípios e iniciativa privada, e dando prioridade a famílias de baixa renda. O programa faz parte do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Criado em 2007, o PAC tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento do estado brasileiro, trata-se de um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil que visa romper barreiras e superar limites, por ser um indutor de transformações das cidades, que busca esgotar, com investimentos, o déficit de saneamento, da habitação e de urbanização das favelas. (CAIXA, 2013).

O PMCMV recebeu amplo apoio dos estados e municípios, da iniciativa privada, principalmente da indústria da construção civil e setor financeiro, além de ter relevância popular, tanto pelas habitações de interesse popular como para a classe média.

2.2.1 Programa Minha Casa, Minha Vida

O governo brasileiro, nas últimas décadas, vem se dispendo de maneira mais decisiva no que se refere a habitação de interesse social no país. Acontece que o déficit habitacional chegou a uma situação precária, causado principalmente por moradias inadequadas. Além disso, os altos custos com o aluguel de moradias incentivaram também o desenvolvimento de programas habitacionais, como o PMCMV, objetivando diminuir o sério cenário apresentado pelo país.

O Programa Minha Casa, Minha Vida criado em março de 2009 e regido atualmente pela Lei 12.424 de junho de 2011, objetiva criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU) e produção ou reforma de habitações rurais (Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR).

O programa é voltado às famílias com renda familiar de 0 a 10 salários mínimos (dando prioridades a famílias com renda de 0 a 3 salários). Abrangem as

regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes podendo contemplar municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional. A meta do programa era construir um milhão de casas que seria realizado em parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios, empreendedores e movimentos sociais. (Caixa Econômica Federal, 2009).

O PMCMV parte do princípio de que o acesso à moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira, e que o acesso ao financiamento habitacional para estas famílias, que não têm capacidade de poupança, exige condições especiais para adquirir sua casa própria.

Para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e no âmbito PNHU, principal prioridade do governo e alvo desta pesquisa, o PMCMV é financiado com recurso do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe contribuições do Orçamento Geral da União (OGU), em parceria com os Estados, Municípios, o Governo e a Caixa Econômica Federal (CEF). Os municípios tem o compromisso de cadastrar as famílias que se beneficiarão do programa, que são priorizados entre os interessados, mulheres chefes de família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações em vulnerabilidade social.

Conforme a Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009, p. 6), os agentes envolvidos na materialização do PMCMV são:

1. Caixa Econômica Federal – Agente Executor do Programa, responsável pela alocação dos recursos, definição dos critérios e expedição de atos necessários à operacionalização do Programa.
2. Ministério das Cidades – Agente gestor do Programa, a quem compete estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.
3. Poder Público Estadual e Municipal – Tem sua participação estabelecida por meio de assinatura de Convênio com a CEF, visando assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos e indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos.

4. Construtoras – Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do Programa.
5. Público Alvo – Famílias com rendimento mensal de 0 a 3 salários mínimos.

O Programa consiste na aquisição de terreno, onde são construídas unidades habitacionais, que depois de concluídas são alienadas às famílias que possuem renda familiar mensal de até 3 salários mínimos (SM).

Segundo Rolnik (2010) nesta faixa de renda as unidades habitacionais são construídas e depois vendidas às famílias selecionadas com as seguintes condições:

- Subsídio integral com isenção do seguro;
- Prestação de até 10% da renda, por 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50 por mês.

O processo de formação do programa (Figura 1) inicia com a assinatura do Termo de Adesão pelo governo estadual ou municipal com a CEF e a partir desse momento a CEF passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária. Os Estados e Municípios realizam, gratuitamente, o cadastramento das famílias. Após o término do cadastramento das famílias interessadas, os Estados e Municípios indicam à CEF as famílias classificadas de acordo com os critérios de priorização definidos para o Programa (ROLNIK, 2010).

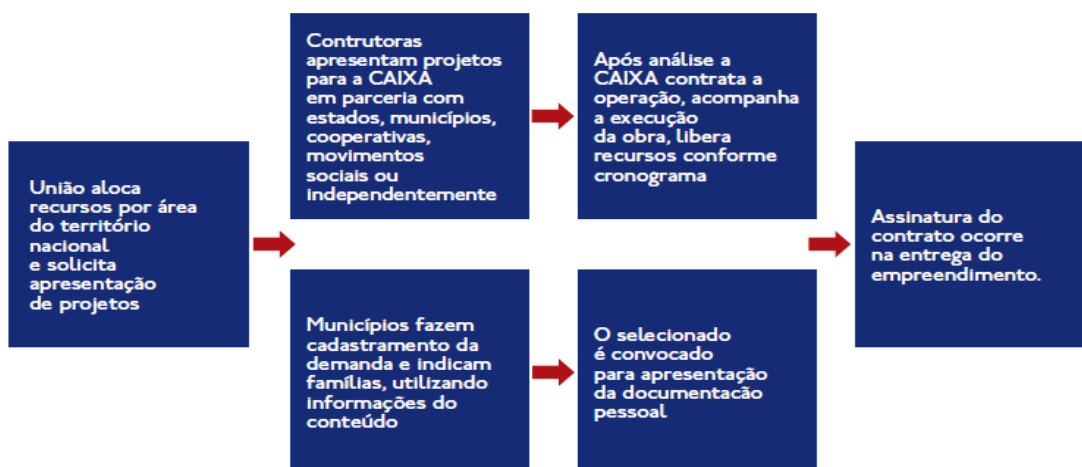


Figura 1: Etapas do PMCMV para famílias com renda de 0 a 3 SM
Fonte: Rolnik, 2010.

O Termo de Adesão tende a garantir a participação dos municípios com recursos complementares, a regularização fundiária e do empreendimento, o planejamento urbano, instalação e manutenção de infraestrutura e apoio ao público alvo.

No período de contratação, a CEF dá preferência aos municípios que oferecem maior contrapartida, como doação de terreno em área urbana segura, desoneração tributária, estabelecimento pelos municípios de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), valor menor das unidades, infraestrutura e equipamentos sociais. Ocorrem exceções em casos de calamidade pública.

As ZEIS são áreas demarcadas no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda, seu surgimento pode acontecer de forma espontânea, e serão consolidadas quando propostos pelo Poder Público e que haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.

De acordo com a Cartilha do Minha Casa Minha Vida (CAIXA, 2009) após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CEF. A operação pode ser contratada, até o limite de 20% do déficit habitacional do Município, de acordo o Déficit Habitacional no Brasil 2000 - Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades.

A execução das obras do empreendimento é realizada por empresas construtoras e dependem da escolha feita pelo Poder Público e da CEF. Sua responsabilidade compreende a apresentação da proposta, construção e a legalização dos imóveis e o cuidado com a obra até a sua entrega.

A CEF é responsável pela contratação dos empreendimentos, que podem ser condomínios (apartamentos) e loteamentos (casas). Sempre que possível, os condomínios devem ter até 500 unidades e os loteamentos até 300. Os imóveis deverão ter seis cômodos: sala, cozinha, banheiro, dois quartos e área de serviço, em uma área útil de 37 m², para apartamentos, e 32 m², para casas, sem área de serviço (ver apêndice A).

2.2.2 Habitação no Brasil

A questão habitacional no Brasil tem-se agravado muito nas últimas décadas. Há hoje uma enorme carência de habitação em grande parte das cidades brasileiras. Essa carência tem afetado principalmente as famílias de baixa renda, ou seja, aquelas que tem rendimentos entre zero e três salários mínimos, ficando os mesmos à margem do crescimento dos centros urbanos, que tem terrenos e imóveis cada vez mais valorizados, dificultando essa parcela da população de adquirirem a sua residência própria.

Se a gente conseguir cumprir este Programa, estejam certos de que mais do que cumprir o programa a gente mostrou ao povo brasileiro que habitação não é uma prioridade só para quem não tem casa. De que a habitação é, sobretudo, a possibilidade de todo mundo ter casa e, mais importante, de melhorarmos a qualidade da casa. (Trecho do discurso do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, durante o lançamento do Plano Habitacional, Palácio Itamaraty, 25/03/2009).

Para que possamos entender a real situação dos grandes centros urbanos ou até cidades de médio porte no que diz respeito à habitação é importante traçar um recorte de sua história e assim compreendermos o presente buscando direcionar ações para o futuro.

Entre a segunda metade do século XIX o Brasil passou por transformações relevantes no âmbito estrutural e social. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam um Brasil iniciando o século XX com uma economia agroexportadora, vindo de regime escravista de trabalho passando a uma economia industrial, com mão de obra assalariada, começando assim uma grande urbanização nos centros urbanos.

Este processo massivo de mudanças acarretou na precarização das habitações, sendo que o inchaço nas grandes cidades nem sempre vieram acompanhado por planejamentos urbanos eficazes.

O exacerbado crescimento urbano, aliado às seguidas crises econômicas, desempregos, supervalorização do solo urbano e principalmente a falta de uma política habitacional forte nas décadas de 60, 70, 80 e 90, forçaram as famílias de baixa renda a buscarem, sem respaldo do poder público, alternativas no que diz respeito à moradia, principal causa do processo de aceleração de favelização.

Segundo estudo da Caixa Econômica Federal, pouco se fez para o atendimento das necessidades habitacionais no Brasil no período de 1886 a 2002, por iniciativa direta do governo federal. Desta forma o setor privado ocupou esta lacuna provendo habitação para o segmento de maior renda. A deficiência de ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda (Demanda habitacional no Brasil, Caixa, 2011).

2.2.3 Déficit habitacional

Estudos feitos pelo Mcdades e a fundação João Pinheiro – FJP em 2003, resultaram no Programa Nacional de Habitação (PNH). Esse programa, concluído em 2007 revelou o diagnóstico da situação da habitação no país. Dentre os problemas apontados pelo PNH está a identificação de um déficit habitacional de aproximadamente 7,2 milhões de moradias, sendo 5,5 milhões em áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais (D' AMICO, 2010).

Déficit habitacional etimologicamente é a falta física de unidade habitacional no suprimento de habitações no mercado. Para Garcia e Castelo (2006) o déficit habitacional se refere às carências habitacionais de uma determinada sociedade não restritas à falta de moradias, incluindo também as más condições das unidades habitacionais já existentes.

Existem duas maneiras de calcular o déficit habitacional, sendo a primeira elaborada por Prado e Pelin (1993), definindo déficit habitacional por três segmentos distintos: déficit por moradia conjunta, déficits por moradia precária e o déficit por moradia deficiente. O primeiro justificado pelos pesquisadores como habitações em que duas ou mais famílias coabitam, o segundo, como lojas, salas comerciais ou imóveis em construção, casas de taipa sem revestimento ou feitas de madeiras, o terceiro as moradias sem acesso à canalização interna e rede de esgoto.

A segunda foi instituída pela Fundação Pinheiro (2008, p. 11), ressaltando que:

[...] em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se deve padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda. Trabalhar com índices sociais numa realidade como essa significa enfrentar um grande desafio. Certamente seria mais cômodo e simples para o analista fazer tábula rasa dessa complexidade social – seja do ponto de vista técnico ou do de

justificativa política – e, dessa forma, utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional. No entanto, esse posicionamento implica problemas substantivos: os índices assim levantados possuem menor serventia para tomadas de decisão pelo poder público. Sob uma perspectiva sociológica, o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica. As necessidades do habitat, nesse sentido, não se limitam exclusivamente a um objeto material, [...]. Dessa forma, as demandas habitacionais são diversas nos diferentes segmentos sociais e, além disso, variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade.

Segundo a Fundação Pinheiro (2008) o déficit habitacional pode ser entendido como as moradias sem condições de serem habitadas, ou seja, por precariedade das construções ou desgaste da estrutura física. Existem também as coabitações familiares forçadas, onde os moradores que não tem renda suficiente para pagarem aluguéis. Incluindo também a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais.

3 METODOLOGIA

No decorrer deste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na construção do trabalho, como a caracterização da pesquisa, a amostragem, os instrumentos utilizados e o tratamento dos dados.

O diagnóstico dos dados qualitativos sobre a importância da implementação do PMCMV foi realizado através da sistematização dos resultados obtidos das pesquisas por meio da aplicação de entrevistas com as famílias contempladas no programa no município de Guanambi-Bahia, a Secretaria de Assistência Social e a Caixa Econômica Federal.

3.1 Caracterização da Pesquisa

No desenvolvimento deste trabalho, realizou-se uma pesquisa descritiva de caráter qualitativo, com a finalidade de encontrar as informações necessárias ao cumprimento dos objetivos propostos e a resposta para o problema em questão. Segundo Gil (1999) a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. A principal característica da pesquisa descritiva é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

O método utilizado que seguiu a pesquisa foi o estudo de caso, que sua principal característica é um estudo aprofundado de um único caso. Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) afirmam que o estudo de caso justifica a sua importância por reunir informações numerosas, ricas em detalhes que auxiliam no maior conhecimento relacionado ao assunto estudado.

Para adquirir o embasamento teórico do estudo realizado, procurou-se buscar informações pertinentes ao tema em bibliografias específicas, fazendo a utilização de livros, artigos científicos e redes eletrônicas. Nesta perspectiva, procurou-se analisar a efetividade das políticas públicas com a implementação do PMCMV no Conjunto Residencial Monte Azul.

3.2 População e Amostra

A amostra caracterizou-se por duas populações, uma representa os responsáveis pela implementação do programa no município de Guanambi BA, sendo: a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Caixa Econômica Federal; a segunda população foram os moradores do Residencial, os contemplados pelo programa.

Na Caixa Econômica Federal a entrevista foi feita com o Gerente Geral da agência de Guanambi, Camilo Lélis Barros de Lima. Na Secretaria Municipal de Assistência Social o entrevistado foi O Chefe do Departamento de Planejamento da Assistência Social. No Residencial Monte Azul entre as 500 famílias, cem pessoas (chefes de famílias) foram selecionadas para responder o questionário; cujo critério de inclusão foi: chefes de famílias que tiveram interesse em colaborar com este trabalho, portanto a pesquisa qualitativa com viés quantitativo dispensa o cálculo do erro amostral.

3.3 Instrumentos de Coleta de Dados

Para a coleta de dados utilizou-se de pesquisa documental por meio de análise de documentos legais do Programa Minha Casa, Minha Vida, incluindo leis, cartilhas e relatórios gerais de execução; dados do IBGE, do Governo Federal e da Caixa Econômica Federal.

Na pesquisa de campo utilizou-se de questionários estruturados adotados para coleta de dados e informações. De acordo com Gil (1999), o questionário é definido como sendo uma técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentado por escrito por pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, interesses, expectativas e situações vivenciadas, etc.

Com os órgãos públicos, foram solicitadas as entrevistas com os funcionários ligados diretamente a execução do programa, por meio eletrônico e também por contato telefônico, momento no qual também foram explicitados os objetivos do trabalho acadêmico. Assim sendo, os questionários destinados aos funcionários foram estruturados em até sete questões, buscando obter dados e informações do processo de implementação do PMCMV no município. Já o questionário aplicado aos moradores (chefe de famílias) do Residencial Monte Azul em Guanambi - BA

formado por 10 questões abordando aspectos como o perfil dos chefes de famílias, a estruturas dos imóveis, seu financiamento para as famílias de baixa renda e avaliação dos moradores em relação ao PMCMV.

3.4 Estratégias de Análise de Dados

A entrevista aplicada nesta pesquisa com os beneficiários do PMCMV utilizou-se de questões fechadas que abrangeram os seguintes aspectos: rendas das famílias, chefe da família, valor das prestações dos imóveis, irregularidades na estrutura dos imóveis, avaliação dos beneficiários quanto ao programa, entre outros. Para o processo de análise e interpretação dos dados coletados através dos questionários, foi utilizada a técnica de tabulação por meio do programa Microsoft Office Excel, conforme tabelas, quadros e gráficos dispostos na sequência do trabalho.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, descreve-se a forma como se deu a operacionalização do Residencial Monte Azul, do Programa Minha Casa Minha Vida, pela Secretaria de Assistência Social de Guanambi, BA. Foi desenvolvido o histórico dessa experiência, os atores e os papéis desempenhados na operacionalização do projeto. Procurou-se apresentar os principais resultados atingidos, buscando compreender as dificuldades encontradas e propondo alternativas. A partir da revisão teórica apresentada, foi realizada uma reflexão crítica sobre o desenvolvimento do trabalho, buscando uma avaliação entre as ações do poder público quanto as políticas habitacionais e sua eficácia quando do atendimento as camadas pobres da sociedade.

4.1 Caracterização do Município de Guanambi

O município de Guanambi, emancipado em 14 de agosto de 1919, desmembrado do município de Palmas de Monte Alto, possui uma área relativamente pequena, 1,296 Km². Sua população é de 78.833, sendo 62.565 na área urbana e 16.268 na rural (IBGE, 2010). Fazendo limites com os municípios de Igaporã ao norte; Caetité, a nordeste; Pindaí, a leste; Candiba e Sebastião Laranjeiras, ao sul; e Palmas de Monte Alto, a oeste. Dista-se da capital baiana, Salvador, 796 km.

Guanambi é a sede de uma microrregião composta por 18 municípios, exercendo forte influencia comercial, na Saúde e Educação. Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2000) o município de Guanambi está situado numa região econômica conhecida como Serra Geral, sendo considerada um polo dinâmico da economia do estado da Bahia, que além da agricultura, tem destaque na pecuária e, mais recente, no minério, extraído no município de Caetité e, a implantação da energia eólica como um dos maiores campos destinados à esse tipo de energia da América do Sul e, posteriormente, pela construção da ferrovia oeste-leste (em fase de negociação).

O desenvolvimento do espaço urbano de Guanambi se deu a partir de fatores socioeconômicos e políticos verificados em dois momentos distintos. O primeiro se dá entre os anos 1970/1980 quando da expansão da lavoura algodoeira, época em que a cidade de Guanambi ficou conhecida como a “Capital do Algodão”. O segundo

se dá quando do declínio da cultura algodoeira, a partir dos anos 1990, quando o município prioriza os investimentos na área do comércio e serviços rumando à polarização das áreas vizinhas.

O município de Guanambi apresentou nas últimas décadas um crescimento acentuado de sua população, bem como urbanização e densidade demográfica.

TABELA 1: Crescimento demográfico de Guanambi-Ba (1970-2010)

ANO	TOTAL	URBANA	RURAL	URBANIZAÇÃO %	DENS. DEMOG. HAB.Km ²
1970	31.174	11.188	19.986	35,89	24,10
1980	45.520	24.944	20.576	54,80	35,20
1991	65.476	44.048	21.428	67,27	50,68
2000	71.726	53.995	17.731	75,27	55,51
2010	78.833	62.565	16.268	79,36	60,82

Fonte Censos Demográficos do IBGE: 1970, 1980, 1991, 2000, 2010.

Através dos dados da tabela fica evidente o crescimento demográfico do município de Guanambi. Esse crescimento acelerado foi motivado principalmente pelo aumento considerável do plantio da lavoura algodoeira na microrregião de Guanambi. Assim, o município registrou um grande crescimento econômico, gerando emprego e renda, atraindo para si a migração de uma população advinda principalmente da zona rural e municípios circunvizinhos, sendo trabalhadores interessados na lavoura algodoeira e à procura de vagas no comércio e nas diversas usinas de beneficiamento de algodão instaladas no município.

Houve um crescimento acelerado na cidade, o comércio se intensificou para atender uma demanda cada vez maior, a cidade de Guanambi, no centro das atenções do estado recebeu diversas obras de infraestrutura urbana, rodovias, aeroporto e uma grande quantidade de usinas de beneficiamento de algodão, em contrapartida surgiam bairros com moradias luxuosas, de forma desordenada crescendo também, bairros populares e favelas para abrigar aqueles que não conseguiam colocação no mercado ou não ganhavam o suficiente para morar dignamente.

Entretanto, toda essa prosperidade econômica começou a cair no início dos anos 90 quando as longas estiagens, aliada às pragas, falta de políticas que

subsidiassem o produto fizeram com que a lavoura algodoeira entrasse em franca decadência, logo os principais empreendedores rurais, migraram para outras regiões do Brasil, como Mato Grosso, Goiás e oeste baiano.

As consequências para a cidade de Guanambi foram drásticas, vindo a afetar a economia como um todo. Postos de trabalhos fechados, aumento do desemprego, agravando ainda mais as desigualdades sociais já existentes no município.

Assim, os governos municipais que se seguiram no pós 90 procuraram adotar políticas públicas que viessem a valorizar e fortalecer o que ficou, ainda que debilitado. Na cidade, o comércio e principalmente serviços foram intensificados, o que atraiu toda a microrregião de Guanambi à compra de bens e serviços no município. O que se viu em seguida foi uma cidade que se reergueu através de um comércio forte, pequenas indústrias e serviços, gerando emprego e renda no município.

Contudo, o município não conseguiu contornar o problema da má distribuição da renda em que há um grande contraste entre os bairros luxuosos e a periferia da cidade, consequentemente moradias de péssimas qualidades e locais inapropriados, além daqueles que não possuem moradias próprias.

Dentro desse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida instalado no município tem amenizado esse déficit habitacional e melhorando a qualidade de vida de centenas de famílias guanambienses.

4.2 Conjunto Residencial Monte Azul

Na esperança de solucionar o problema do déficit habitacional, oferecendo acesso à moradia às famílias de baixa renda, fez-se necessário o envolvimento e comprometimento do Estado, em uma política que envolva mais diretamente as Secretarias de Habitação e Interesse Social e demais entidades públicas do segmento. Conforme Siqueira (2006), em se tratando da habitação como direito social dentro da perspectiva do capitalismo neoliberal, é visível o descaso, no tocante aos mecanismos desenvolvidos de proteção social à moradia nos últimos vinte anos. Ao tempo que a legislação brasileira assevera a garantia de atendimento aos seus cidadãos, vê-se por outro lado uma parcela da população que sequer possui o direito de sobrevivência, através da violação constante de seus direitos, minando as possibilidades de acesso à moradia digna.

Nesse sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida tem buscando minimizar esse histórico de descaso do poder público em relação à habitação em que contemplesse, principalmente as famílias de baixa renda.

O processo de implantação de um programa como esse são discorridos em diversas etapas. Inicialmente é identificada a necessidade de atender a população com moradia adequada, o governo então faz o projeto e busca os recursos juntos aos agentes financeiros, neste caso a Caixa Econômica Federal, que licita no mercado uma empresa que ofereça os melhores preços e condições para consecução do empreendimento. À prefeitura, por conhecer de perto os seus munícipes, cabe selecionar, mediante critérios pré-estabelecidos em portaria, e de forma o mais imparcial possível a distribuição das residências conseguidas.

Após identificar a necessidade de atender a população com moradias, o Governo do Estado ou o Município assina o Termo de Adesão com a União representada pela CEF (agente financeiro), onde deverá constar a quantidade de unidades de moradias a serem construídas, medidas, tipos, infraestruturas e benfeitorias de uso comum que farão parte do empreendimento. A partir desse momento a CEF contrata a construtora que apresentar a melhor proposta de aquisição do terreno e produção do empreendimento. A construtora contratada é responsável pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.

Na criação de um projeto para a consecução de um bairro residencial é extremamente importante alocar ao mesmo, detalhes no que diz respeito à infraestrutura, incluindo iluminação pública, pavimentação de ruas, execução de instalações hidráulico-sanitárias nos domicílios, área de lazer, e redes de saneamento básico.

O conjunto popular Residencial Monte Azul (Figura 2), abre o leque para a diminuição do déficit habitacional no município de Guanambi. Em 2010 estima-se uma carência de 2.631 famílias sem moradias, dados do Ministério das Cidades, quando o programa conseguiu atender apenas 500 famílias, configurando um percentual de 19%. Evidente que a quantidade de famílias atendidas é muito pouca para diminuição do déficit habitacional existente no município.

Segundo o Gerente Geral da CEF agência de Guanambi-Ba Camilo Lélis Barros de Lima o valor investido no empreendimento foi de R\$ 18 milhões e 400 mil, oferecendo 500 unidades habitacionais (casas), cada moradia tem orçamento estimado em R\$ 41 mil, destinados a famílias de baixa renda e que haviam se

cadastrado nos programas habitacionais do município obedecendo a regra de cadastramento dos mesmos.



Figura 2: Imagem de satélite de localização Conjunto Residencial Monte Azul
Fonte: Adaptado de Google Earth.

Conforme relatado pelo Gerente Camilo Lélis, as moradias representadas pelas casas são totalmente pavimentadas, sendo que “cada moradia possui aproximadamente 38 m² e 128 m² área total do terreno (Figura 3), composta de dois quartos, sala com uma circulação, cozinha, banheiro e área de serviço”. O Residencial foi construído com infraestrutura completa e área de lazer, possuindo esgotamento sanitário, iluminação, quadra esportiva, parque infantil, praça e quiosque.

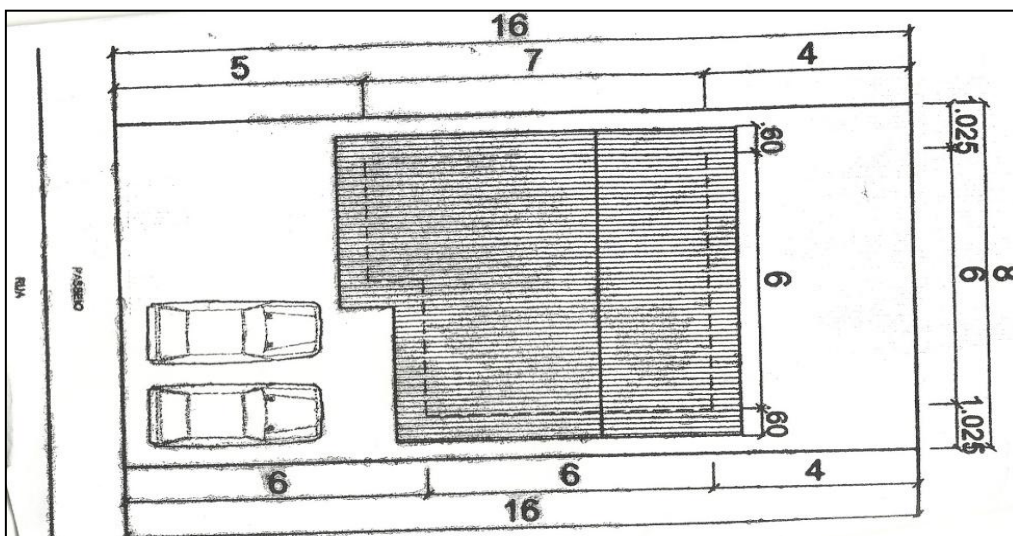


Figura 3: Planta baixa da moradia
Fonte: Secretária Municipal de Assistência Social.

De acordo com Gerente da CEF Camilo, a construtora que apresentou melhor proposta para a construção do Conjunto Residencial Monte Azul foi a MDA Construções Ltda, o empreendimento contou com total participação da empresa privada na aquisição do terreno, investimento e execução do negócio. Além de contratar a operação a CEF acompanhou a execução da obra pela construtora e liberou recursos conforme cronograma.

Não houve maiores intervenções por parte do poder público municipal em relação à localização do empreendimento, ao desenho de sua implantação ou ao projeto das unidades habitacionais, definidos pela empresa responsável. Por outro lado, a construtora seguiu com rigor as instruções e recomendações do projeto definido pela CEF no que diz respeito ao desenho das casas, tal como se verifica nas imagens, retiradas do site da Secretaria de Comunicação Social da Bahia (SECOM):



Figura 4: Projeto arquitetônico das casas recomendado pela CEF
Fonte: SECOM / Manu Dias (2011).



Figura 5: Projeto arquitetônico da casa recomendado pela CEF
Fonte: SECOM / Manu Dias (2011).

Atualmente, a Gestão das Políticas Públicas Habitacionais do município é executada pela Secretaria Municipal de Assistência Social. A equipe técnica responsável por algumas etapas da implementação de projetos e programas são funcionários desta, não existindo, porém, uma equipe específica para desempenhar atribuições próprias da habitação, nem tampouco um órgão habitacional municipal, com estrutura e recursos próprios alocados no orçamento anual.

Portanto, no decorrer da pesquisa, foi feita uma entrevista com o Chefe do Departamento de Planejamento da Assistência Social (DPAS) do município – José Francisco Cardoso de Castro Donato, sobre o papel do município na implementação do PMCMV e os requisitos exigidos pelo Governo Federal para a participação do município no programa. Segundo ele esses requisitos estão na Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011 do Ministério Das Cidades:

4.2 O enquadramento do município no Programa se dará com base nas seguintes fontes de informação:

- a) a verificação da população deverá ser realizada com base na mais recente estimativa populacional disponível no sítio eletrônico do IBGE.
- b) a identificação do município como integrante de região metropolitana deverá ser feita com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do IBGE, sem prejuízo de comprovação por meio de apresentação da lei de criação ou ampliação da respectiva região metropolitana.
- c) Os municípios caracterizados no subitem 4.1 terão seu enquadramento com base nas informações apuradas pelo Censo Demográfico 2010, disponíveis no sítio eletrônico do IBGE.

4.3 É facultado à Secretaria Nacional de Habitação autorizar a contratação de operações, independente do porte populacional do município, destinadas a atender demanda habitacional decorrente de:

- a) crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos; e
- b) situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

4.3.1 A autorização estará condicionada à solicitação fundamentada do ente público e análise técnica da instituição financeira oficial federal.

Conforme dados do DPAS o município de Guanambi possui um número considerável de famílias pobres, cerca de 18.917 famílias com perfil do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, ou seja, famílias com renda mensal de até três salários mínimos que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Contudo, parte dessas famílias vive em habitações precárias, trazendo uma série de preocupações ao poder público municipal.

O Cadastro Único é regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse cadastro é obrigatório para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, nesse caso então, dos programas habitacionais (MDS, 2013)

Segundo o chefe do DPAS as inscrições para PMCMV estiveram abertas no período de 29 a 30 de maio de 2010. O número total de inscrições foi de 1.624 famílias. Do total de inscritos foram selecionadas 500 famílias que tiveram suas casas entregues no dia 18 de outubro de 2011. Os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiados do PMCMV foram estabelecidos pela Resolução Nº 001 de 15 de Junho de 2010 (ver Anexo A) que dispõe sobre os atributos municipais para a seleção dos inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Como se viu, para fins de hierarquização e seleção da demanda, são observados critérios nacionais e locais. Os critérios nacionais levam em conta famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de riscos ou insalubres; e famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Já os critérios locais foram estabelecidos pelo município e aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, são famílias com menor renda per capita; maior número de dependentes por domicílios; famílias em situações de vulnerabilidades social e econômica; e pessoas deficientes e também pessoas idosas.

Na avaliação dos usuários realizada nos dias 4 e 8 de junho de 2013, não obstante a indicação de a pesquisa caminhar no sentido de uma consulta por amostragem, o estudo trabalhou com 100 moradias a serem pesquisadas constantemente do universo de 500 moradias, como forma de garantir a fidelidade dos resultados.

Sendo assim, na avaliação do usuário, para aplicação de questionários, adotamos os mesmos critérios adotados pela Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Guanambi quando do cadastramento dos moradores Residencial Monte Azul, ou seja, foram pesquisados os Chefes de Famílias ou Proprietário Titular das casas.

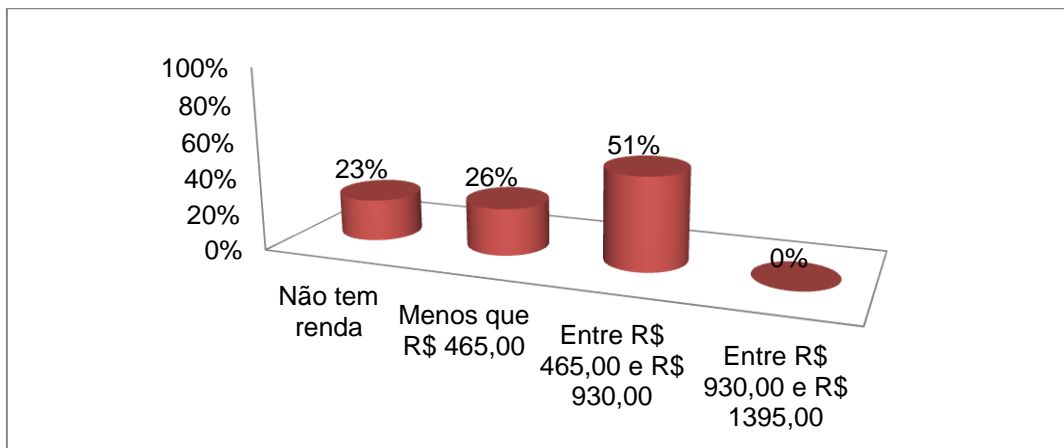


Figura 6: Renda dos moradores do Conjunto Residencial Monte Azul
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

Segundo a pesquisa, a maioria dos moradores do Residencial Monte Azul possui renda variando entre R\$ 465,00 e R\$ 930,00, sendo que a predominância indica que 51% dos usuários estão na faixa entre 1 e 2 salário mínimo, como base foi utilizado o salário mínimo vigente em 2010 de R\$ 465,00, na época em que o PMCMV foi criado e que consta na Medida Provisória nº 514. Trata-se, portanto, de uma população de baixíssima renda familiar (Figura 6).

Isso se comprova que a grande maioria dos moradores são de mães solteiras, que ganham um salário ou um casal que ganha dois salários no total. E também em muitos casos famílias que declaram ter renda inferior a um salário mínimo (26%) ou não possuem nenhuma renda (23%), por trabalharem de maneira informal e trabalho não fixo, e também muitas famílias sobreviverem do repasse do Bolsa Família.

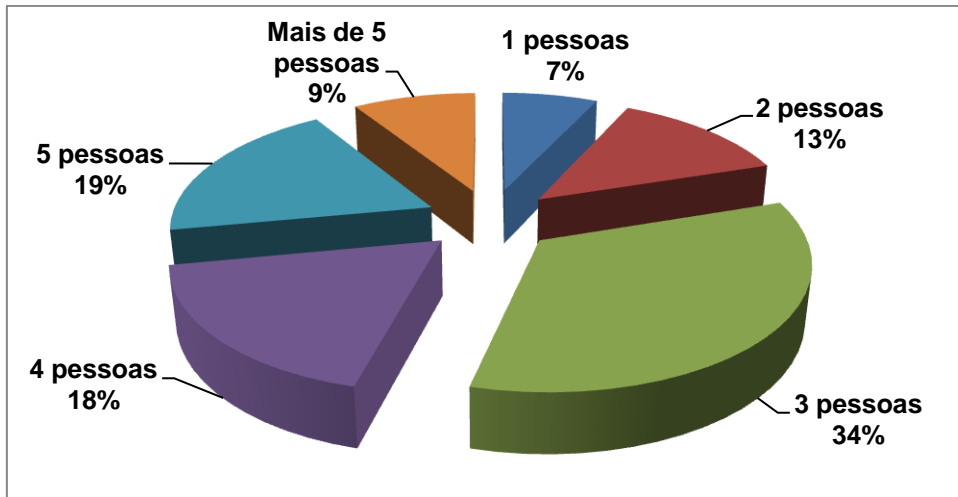


Figura 7: Quantidade de moradores por habitação
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

Por outro lado, a questão assume outro aspecto, quando as casas são ocupadas por famílias numerosas, e o número de quartos são insuficientes, levando os usuários a ocuparem a sala da residência, para os momentos de descanso da família. No Residencial Monte Azul, 34% das moradias são habitadas por famílias compostas de 3 pessoas. Observa-se também que um expressivo percentual delas (19%) abriga famílias com 5 pessoas e 18% contém famílias com 4 pessoas sendo 13% com duas pessoas, 9% com mais de 5 pessoas e 7% mora somente uma pessoa (Figura 7). Percebe-se que esses dados contrariam o critério utilizado na seleção dos beneficiados para as casas, em que um dos critérios de âmbito local é priorizar maior número de dependentes por habitação.

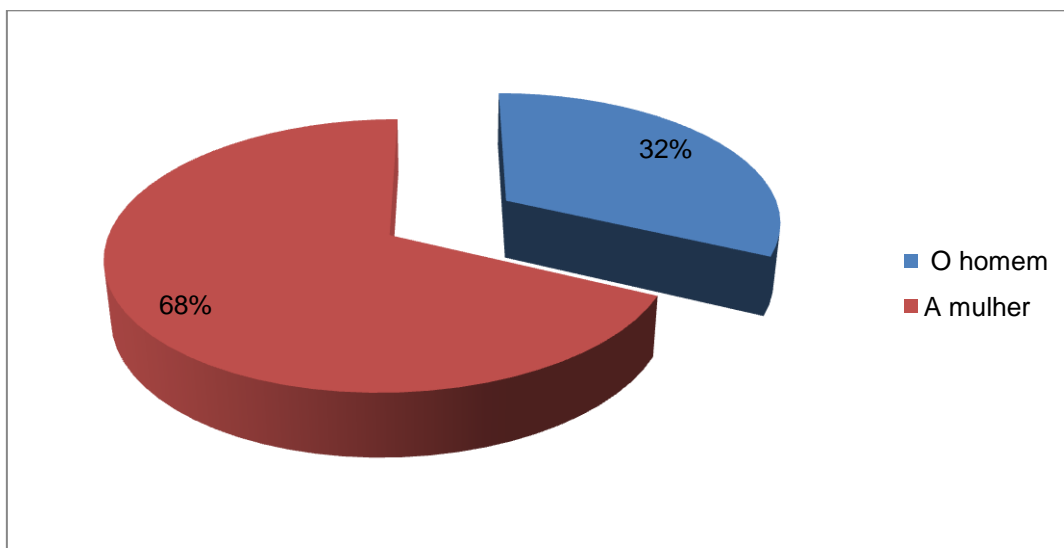


Figura 8: Chefe de Família do Residencial Monte
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

É significativa a presença da mulher como Chefe de Família, principal foco de atendimento do programa, representando um percentual de 68%, enquanto que 32% dos chefes de família são homens (Figura 8).

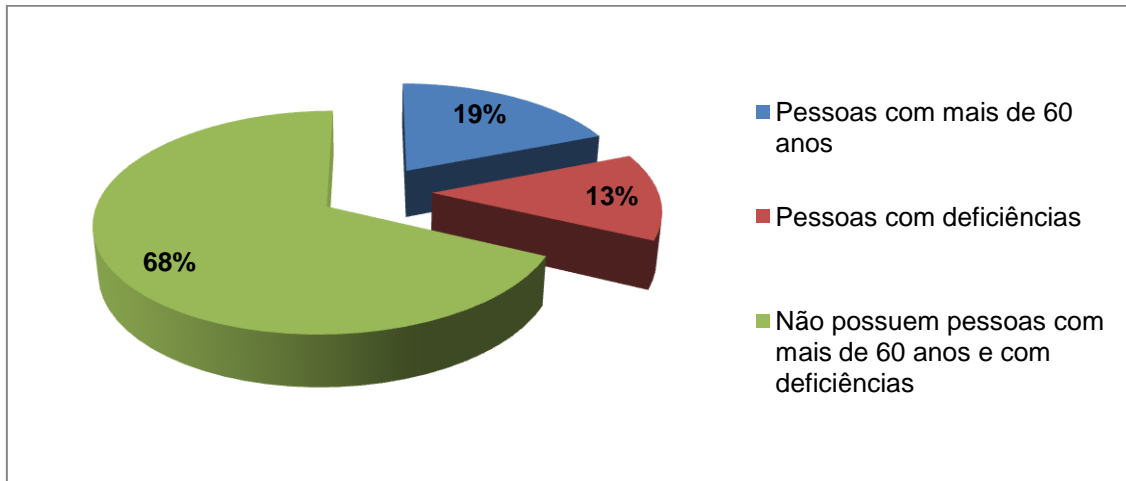


Figura 9: Domicílio no Monte Azul que possuem idosos e deficientes
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

De acordo com o Art. 38 do Estatuto do Idoso, nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso possui prioridades na aquisição de imóvel para moradia própria, com reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais para atendimento aos idosos. Prevê também que as unidades residenciais reservadas para atendimento ao idoso devem situar, preferencialmente, no pavimento térreo. A Figura 9 apresenta a existência de pessoas idosas (com mais de 60 anos), das moradias pesquisadas 19% possuem pessoas idosas, número acima da cota de 3% a que a lei determina.

Considerando que mãe enquanto chefe de família, também salienta a pessoa que mantiver a guarda de menores e for responsável pelo seu sustento, tem prioridade de atendimento. Dessa maneira, dentro desse critério é possível encontrar também pais solteiros, vós e tias que criam netos e sobrinhos menores.

Quanto às pessoas com deficiência, é importante esclarecer que aqueles que possuem uma doença grave ou tem saúde debilitada também tem prioridade de atendimento. No caso de pessoas com deficiência, doença e idosos o programa permite o atendimento a qualquer pessoa do núcleo familiar nos requisitos estabelecidos e não apenas o responsável da família.

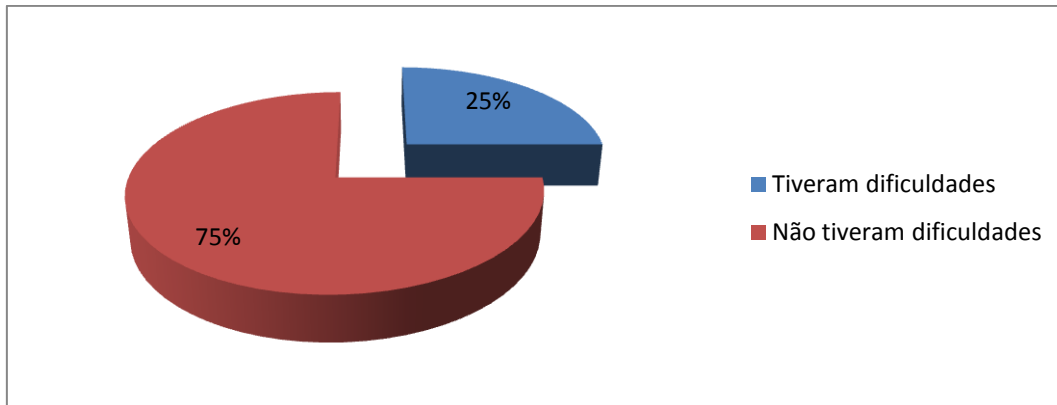


Figura 10: Chefe de Família tiveram dificuldade na inscrição no PMCMV
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

A respeito do processo de inscrição no PMCMV, 25% das pessoas entrevistadas disseram que tiveram dificuldades para realizar sua inscrição (Figura 10). Essas pessoas apresentaram dificuldade em compreender como se dá o processo legal de aquisição de um imóvel. Inicialmente, existe a falta de documentação ou o mau estado dos mesmos.

Nessa situação se percebe a questão da autonomia citada por Sposati (1999) como fator de exclusão social. Para ser cidadão é preciso portar documentos senão não existe acesso aos bens e serviços e essa é uma das dificuldades mais comuns enfrentada pela população mais carente.

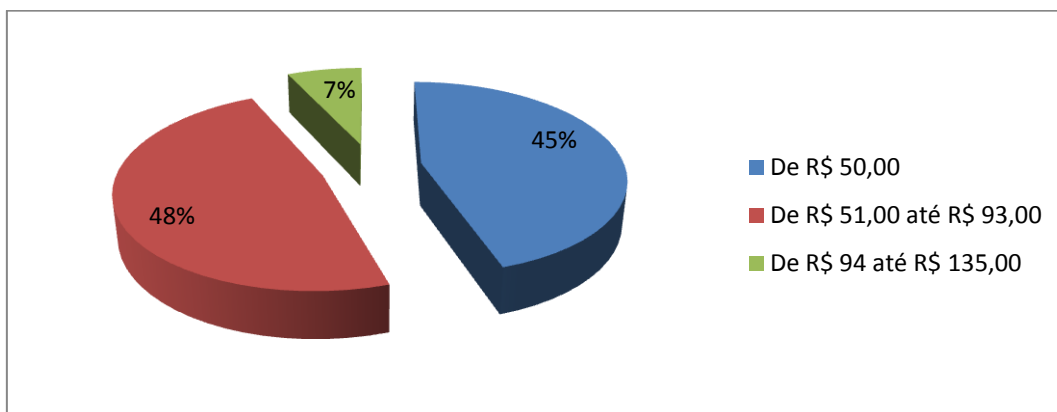


Figura 11: Valor das parcelas do financiamento do imóvel
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

Para a obtenção do crédito o interessado em participar do PMCMV tem que se enquadrar primeiramente na faixa de renda (de 0 a 3 salários mínimos) e não pode ter sido beneficiado anteriormente por outros programas de habitação social do governo e nem possuir casas próprias ou financiamento em qualquer Unidade da

Federação. Além disso, o interessado não precisa passar por análise de risco de crédito, não precisa dispor de um valor de entrada e só começa a pagar as prestações ao assinar o contrato com a CEF. Segundo a CEF o mutuário pagará por 10 anos uma prestação equivalente a 10% da sua renda ou prestação mínima de R\$ 50,00, o restante do valor é subsidiado pelo Estado, através do FAR.

Os valores das prestações do financiamento das casas do Residencial Monte Azul variam entre R\$ 50,00 a R\$ 135,00. Através da pesquisa de campo realizada no bairro evidenciou uma parcela que pagam o valor mínimo de R\$ 50,00 com 45%, o que comprova que esses beneficiados são aquelas famílias que não possuem renda fixa, enquanto 48% pagam entre R\$ 51,00 a R\$ 93,00 e os 7% restantes com parcelas entre R\$ 94,00 e R\$ 135,00, o que justifica algumas famílias com algum membro assalariado ou a unificação entre o homem e a mulher.

De acordo com o Gerente Geral da CEF as prestações da casa própria do Monte Azul começam a apresentar índices de elevada inadimplência, com uma taxa de 8% de inadimplentes, com isso prejudicando seriamente outros investimentos em projetos habitacionais de interesse social. Para solucionar esse problema é sugerido a possibilidades de renegociação dos débitos em atrasos, caso haja dificuldades de pagamentos.

Na avaliação do PMCMV a maioria dos moradores entrevistados disseram que o programa é muito bom (60%), outros avaliarão o programa como bom (36%) e regular (4%), isto se da ao fato de essas famílias terem conquistado a casa própria já que vivia em habitações precárias ou pagavam alugueis.

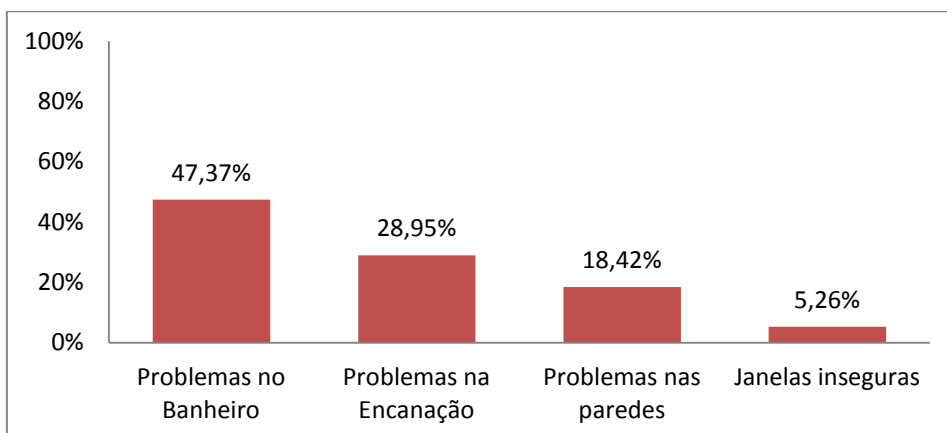


Figura 12: Problemas encontrados nas estruturas das casas
Fonte: Pesquisa de Campo, 2013.

Apesar de a população apresentar um alto nível de satisfação com a aquisição da casa própria, durante a pesquisa foi detectado que alguns imóveis apresentaram problemas estruturais, ou seja, 38% das residências visitadas apresentaram problemas diversos como, encanação, revestimentos e janelas e portas inseguras. De acordo com Figura 12, do total das casas que apresentaram problemas, 47,37% identificou-se defeito no banheiro (chuveiro não funciona, vazamentos, entre outros), 28,95% na encanação, 18,42% apresentaram problemas nas paredes (trincas, fissuras, infiltrações, umidade, bolor, etc.) e 5,26% queixaram também da insegurança das janelas, pois são de vidros e quebram facilmente.

Outro fato que chama atenção, diz respeito aos pisos da sala e das quartos que foram entregues com níveis abaixo, em relação aos níveis das circulações externas, gerando acúmulo de água nestes ambientes. Quando da ocorrência de chuvas, a água escorre pelas paredes e entra nos ambientes através da soleira das portas e peitoril das janelas, alagando os espaços da casa e dificultando o escoamento. Os usuários disseram ainda que sentiam dificuldades em nivelar os pisos de salas e quartos, tal decisão exigiria o uso de materiais de revestimento, o que acarretaria custos extras que comprometeriam sensivelmente o orçamento familiar. Além do que, precisariam alterar a altura das portas, as quais, sendo metálicas precisariam ser trocadas por outra.

Contudo, o programa em sua implementação deixa a desejar principalmente no quesito segurança, o que tem levado alguns moradores a procurarem por conta própria melhorar alguns detalhes das casas como mudanças de portas e janelas com mais seguranças, muros e portões protegidos, mudando a visibilidade do bairro evidenciando uma desigualdade entre seus moradores.

Apesar das discussões recomendarem a obtenção da casa própria como forma de garantia da cidadania, alguns usuários do conjunto tem se comportado de forma contrária a essas políticas. Em conversas informais durante a pesquisa de campo foi identificado que alguns beneficiados por motivos ainda desconhecidos tem repassado os imóveis a terceiros mediante pagamento de aluguel.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente as questões da habitação no Brasil estão diretamente ligadas ao mercado da oferta e da demanda, com pouca interferência do Estado. A iniciativa privada não conseguia atender à demanda, seja pelo baixo número de oferta de residências, ou pela questão financeira em que a maioria da população não conseguia arcar com a aquisição desses imóveis.

O modelo do desenvolvimento socioeconômico, de exclusão vivenciado pelo país teve seus reflexos negativos sobre diversos aspectos na sociedade, inclusive no setor habitacional. O período marcado pela industrialização, com forte crescimento demográfico urbano e conseqüentemente a pressão por moradias, do segmento mais pobre, não contou com maior participação do Estado para evitar a degradação do quadro social e habitacional no Brasil.

Os problemas da habitação no Brasil provém de questões demográficas e econômicas, relacionadas ao modelo de industrialização em nosso país, o que caracterizou o encarecimento do solo urbano provocando uma enorme especulação imobiliária, atingindo diretamente a população mais carente, que sem uma política protecionista do Governo Federal foi excluída do desenvolvimento do espaço urbano, sendo forçada a satisfazer suas necessidades habitacionais de forma inadequada, com moradias precárias.

O Governo Federal começa então a se mobilizar, mesmo que de forma ainda tímida, em prol de políticas públicas no que concerne à habitação, através do lançamento de programas como a Fundação da Casa Popular (FCP), o Plano Nacional de Habitação (PNH), e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Contudo, a gestão das políticas públicas no Brasil, demonstra a falta de acesso daquele que deveria ser seu principal público-alvo, mostra que ações que de fato atendem a parcela da população mais sujeita ao déficit habitacional, sejam eles qualitativos ou quantitativos, não passaram de ações paliativas em comparação com o volume e necessidade que se acumulou ao longo de anos de produção insuficiente.

O presente estudo procurou avaliar a gestão das políticas públicas habitacionais, mais especificamente a sua implementação no Município de Guanambi, Bahia com o Programa Minha Casa Minha Vida, no Conjunto Residencial Monte Azul, possibilitando o entendimento de como o Governo, através do programa, utiliza de medidas políticas para atender a população mais carente do

Município. No decorrer deste trabalho buscou-se na Prefeitura Municipal de Guanambi, na Caixa Econômica Federal (CEF) informações quanto ao processo de inscrição, seleção e distribuição desses imóveis na cidade e uma amostra de 20% da população contemplada através de pesquisa de campo.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem como finalidade o acesso à moradia para uma população de menor renda, criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias, estimular a construção de novas habitações para minimizar o déficit habitacional.

A experiência do Projeto Residencial Monte Azul, abre um leque para a discussão entre sociedade e órgãos públicos quanto a eficácia do Programa como alternativa à diminuição do déficit habitacional. Ao tempo que se produz novas unidades habitacionais, também traz à tona problemas de ordem burocráticas, estruturais e culturais, que interpõe ao sucesso do programa.

A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no Município proporcionou às famílias beneficiadas o sonho de sair do aluguel, ser removidos de áreas de risco ou de condições sub-humanas, conquistando o seu imóvel próprio, alocados em um bairro com infraestrutura como; pavimentação de ruas, praça e área de lazer.

Contudo, em virtude de a quantidade de famílias com déficit habitacional serem grande, 2.631 (MCidades, 2010), famílias sem moradias, o programa não conseguiu atender uma parcela maior desse déficit, beneficiando apenas 500 famílias com 500 unidades, causando desgaste em relação às famílias não atendidas, na Secretaria de Assistência Social, órgão que geriu o processo seletivo. Evidenciando que o projeto implementado no Município ainda é recente, necessitando de mais etapas que venham a contemplar uma parcela significativa dessa população carente.

Além da grande quantidade de famílias que não foram atendidas pelo programa, pelo número de casas disponíveis serem insuficientes, foi possível verificar na pesquisa de campo algumas dificuldades, as quais estão relacionadas à situação de extrema vulnerabilidade e exclusão social das famílias atendidas. A tipologia das unidades habitacionais, com casas muito pequenas, provou ser mais um desafio para essas famílias, as quais algumas possuem um número maior de membros.

Constatou-se no decorrer da pesquisa que é preciso estabelecer canais claros de comunicação entre poder público e os beneficiários do programa. Os usuários precisam ter conhecimento sobre o processo de financiamento e todos os custos envolvidos, tendo clareza das consequências do não pagamento das prestações, falecimento do mutuário e aluguel do imóvel.

É muito difícil zerar o déficit habitacional, mas há um vislumbamento de melhorias do programa através da aplicação das políticas públicas habitacionais com responsabilidade e compromisso, seriedade e bom senso de quem vai gerir o processo seletivo.

Medidas como descentralização das decisões do Governo Federal, atribuindo aos Municípios maiores participações na criação dos projetos habitacionais, a despadronização dos imóveis equiparando os mesmos às reais necessidades dos membros da família, podem ser bastante significativas para eficiência do programa.

Mudanças essas que, ainda precisa de tempo e da necessária transformação fundiária urbana para se concretizar enquanto política efetivamente social e não apenas como política de produção de unidades habitacionais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e Poder: da Fundação casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro de Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2011. Disponível:http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=AZEVEDO_ANDRADE_Habitacao_poder.pdf

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese dos Indicadores Sociais 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 28/04/2013.

BRASIL. Medida Provisória nº. 514, de 1º de Dezembro de 2010. Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros**. 2009. Disponível em: www.info.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf. Acesso em: 02 maio 2013

BONDUKI, Nabil Georges. **Política Habitacional de Interesse Social no Brasil: revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula**. 2007, p. 70-103.

_____. Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. 2 ed. São Paulo, Estação Liberdade, 1999.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: Os polos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em: 28/04/2013

_____.Cartilha completa Minha Casa, Minha Vida, 2009. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Cartilha_PNHR_GRUPO_I.pdf. Acesso em 02/05/2013

_____.Demanda Habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal. – Brasília: Caixa, 2011.

D' AMICO, F. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA e a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. (Monografia apresentada no 1º concurso nacional CAIXA de Monografias - O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a CAIXA, na categoria Graduados, até então restrito à Caixa Econômica federal). CURITIBA, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Região Nordeste. Cidades. Dados Estatísticos. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat>. Acesso 17 de junho de 2013.

Lei Federal Nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

LIMA, Ruy Cirne. **Sistema de Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Santa Maria, 1953.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e praticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

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

MINISTÉRIOS DAS CIDADES. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br> . Acesso em 30/04/ 2013.

_____.Legislação do PMCMV. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 02/05/2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em 25/06/2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

KPMG (Cutting through complexity) Competitive Alternatives. Special Report: Focus on Tax. 2012 Edition: http://www.competitivealternatives.com/reports/2012_compalt_report_tax_en.pdf

PINHEIRO, Fundação João. **Déficit Habitacional no Brasil em 2008**. Relatórios de Pesquisa, Belo Horizonte, 2008.

_____.Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microregiões Geográficas http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/deficit_habitacional_municipal_brasil.pdf

PRADO, E.S.; PELIN, E.R., **MORADIA NO BRASIL**: Reflexões Sobre o Problema Habitacional Brasileiro. FIPE/USP e CBMM, São Paulo, 1993.

ROLNIK, R. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SERRA, Rodrigo V.. **Cidades médias brasileiras**: um recente retrato econômico e populacional. 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a Política Urbana no Brasil**. 1. Ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. **Quem tem Direito à Moradia?** uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003-2005). UFRN. Natal, RN, 2006.

SILVA, Sylvio Bandeira de Melo. Cidades pequenas e médias: reflexões teóricas e aplicadas. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (orgs.). Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A universalidade parcial dos direitos humanos**. Trabalho apresentado originalmente para seminário em Quito, Equador, organizado pelo Instituto Latino-americano de serviços legais Alternativos, 1994.

SPOSATI, A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. In: Verás, M.P.B. (Ed.) Por uma sociologia da exclusão social: O debate com Serge Paugam. Educ. SP, 1999, p. 126-138.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002c. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 01 maio. 2013.

VIOLIN, Tarço Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: fórum, 2006.

VILLAÇA. F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

APÊNDICES

Questionário do PMCMV aplicado na CEF ao Gerente Geral

- 1) Qual o valor investido pelo governo na construção do Residencial Monte Azul na cidade de Guanambi – BA?
- 2) Qual foi a construtora que realizou as obras na construção do Residencial Monte Azul?
- 3) Quantas habitações foram construídas para as famílias de baixa renda com o PMCMV?
- 4) Como são as casas construídas pelo programa MCMV e como foi feito o financiamento pela CEF?
- 5) O Residencial foi construído com infraestrutura completa e área de lazer para os moradores?
- 6) A CEF utilizou de algum critério para selecionar os beneficiários?
- 7) Em relação as parcelas do financiamento aos beneficiários tem havido inadimplência? Se sim, qual o percentual?

Questionário do PMCMV aplicado na Secretaria Municipal de Assistência Social

1. Quantas famílias se inscreveram para aquisição das casas?
2. Qual quantidade de famílias que foram atendidas pelo programa?
3. Quais critérios a prefeitura usou na seleção das famílias para a aquisição dos imóveis?
4. Qual a origem e qual foi o processo de aquisição do terreno onde foram construídas as casas?
5. Quais requisitos o Governo Federal exige para o município ter acesso a PMCMV para famílias de 0 a 3 salários mínimos?

Questionário do PMCMV aplicado aos moradores chefes de família do Residencial Monte Azul em Guanambi - BA

- 1) Quantas pessoas moram na casa
 1 3 5
 2 4 Mais de 5
- 2) Quem é o responsável pelo domicílio?
 O homem
 A mulher
- 3) Na família existem pessoas com Deficiências?
 Sim
 Não
- 4) Entre os moradores da casa existem pessoas com mais de 60 anos?
 Sim
 Não
- 5) Dentro os itens citados abaixo qual é a renda da família?
 Não tem renda Entre R\$ 465,00 e R\$ 930,00
 Menos que R\$ 465,00 Entre R\$ 930,00 e R\$ 1395,00
- 6) Você teve alguma dificuldade no processo de inscrição no programa realizado pela Secretária Municipal de Assistência Social?
 Sim
 Não
- 7) Qual o valor das prestações do financiamento do imóvel?
 R\$ 50,00
 De R\$ 51,00 até R\$ 93,00
 De R\$ 94 até R\$ 135,00
- 8) Além das prestações do financiamento do imóvel o beneficiário pagou algum valor no período de aquisição da casa?
 Sim
 Não
- 9) O imóvel apresentou algum problema na sua estrutura?
 Não
 Sim
Se sim, qual? _____

10) Como você avalia o PMCMV do Governo Federal na construção de habitações para as famílias de baixa renda no município de Guanambi – BA?

Muito bom

Regular

Péssimo

Bom

Ruim

Não tenho opinião

ANEXOS

Resolução que dispõe sobre dos atributos municipais para seleção no PMCMV

CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
 LEI Nº 252/2008 PUBLICADA EM 03/06/2008
 RUA JOAQUIM CHAVES, 390 - BAIRRO SANTO ANTÔNIO
 CEP 46.430-000 - GUANAMBI - BAHIA
 Fone: 77 3451 - 8712

PUBLICADO
 No Diário Oficial do Município
 de Guanambi - Bahia
 Ano III - nº 106
 Em 18/06/10
 CAMILA COTRIM PRIMO
 Secretária Municipal de Administração

RESOLUÇÃO Nº 001 DE 015 DE JUNHO DE 2010

“Dispõe sobre os atributos municipais para seleção dos inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida”.

CONSIDERANDO, os critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades, acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida, em que os municípios devem apresentar até 03 (três) atributos locais;

CONSIDERANDO, os atributos nacionais que são:

- I - Famílias residentes em área de risco ou insalubre;
- II - Famílias com mulheres responsáveis pelo domicílio.

O Plenário do **CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**, no uso de suas competências legais que lhe confere a Lei 252/2008, de 03 de junho de 2008 resolve em reunião realizada no dia 15 de junho de 2010, firmar a presente resolução estabelecendo:

Art. 1º. O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social estabelece atributos para seleção dos inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida no âmbito local.

- I - Menor renda per capita e;
- II - Maior número de dependentes por domicílio.

Parágrafo único: Os atributos ora estabelecidos dão prioridade a situação de vulnerabilidade social, excluídas as pessoas deficientes e pessoas idosas por já serem contempladas em normas específicas.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

MUNICÍPIO DE GUANAMBI, ESTADO DA BAHIA, em 15 de junho de 2010.

Maria das Graças Cotrim
Maria das Graças Costa Cotrim
 Presidente do Conselho Gestor do FMS

Estruturação do Empreendimento

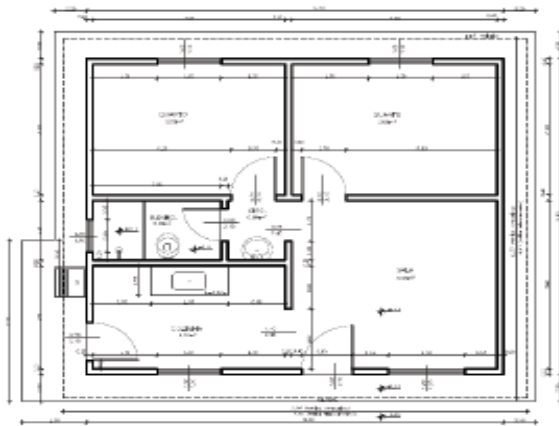
Critérios para a formatação do empreendimento: Casas térreas ou prédios de acordo com as características, especificações (a CEF disponibiliza a planta das unidades).

Especificação padronizada:

- Tipologia 1 – casa térrea – 35 m².
- Tipologia 2 – apartamento – 42 m².

Tipologia 1 - casa térrea

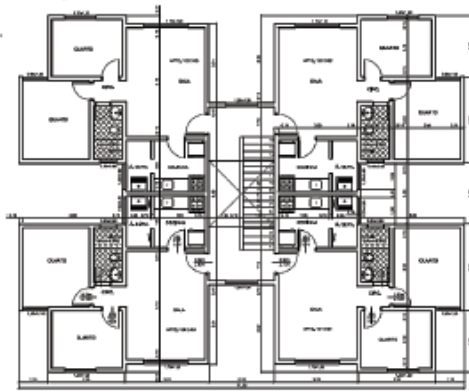
- Compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque.
- Área da unidade: 35 m².
- Área interna: 32 m².
- Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante.
- Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. reboco interno e externo com pintura PVA no restante.
- Forro: laje de concreto ou forro de madeira ou pvc.
- Cobertura: telha cerâmica.
- Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira.
- Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo.
- Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50m no restante.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente.
- Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo.
- Passeio: 0,50m no perímetro da construção.



Planta sugerida pela CEF

Tipologia 2 - apartamento.

- Compartimentos: sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 dormitórios.
- Prédio: 4 pavimentos, 16 apartamentos por bloco – opção: até 5 pavimentos e 20 apartamentos.
- Área da unidade: 42 m²..
- Área interna: 37 m².
- Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante.
- Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. Reboco interno e externo com pintura PVA no restante.
- Forro: laje de concreto.
- Cobertura: telha fibrocimento.
- Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira.
- Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo.
- Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,40m no restante.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente.
- Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo.
- Passeio: 0,50m no perímetro da construção.



Planta sugerida pela CEF