

SOIARA SUZINEY XAVIER

**POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE RIO DOS CEDROS/SC E INDAIAL/SC:
um estudo comparativo sobre a execução do Programa PSH –
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da(o) Prof. Dra. Neusa Maria Sens Bloemer, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas / Profissionalizante.

**Itajaí
2005**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

SOIARA SUZINEY XAVIER

**POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE RIO DOS CEDROS/SC E INDAIAL/SC:
um estudo comparativo sobre a execução do Programa PSH –
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas/Profissionalizante e aprovada pelo Programa de Mestrado profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, do Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais - CEJURPS.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Públicas: Instituições, Cultura e Sustentabilidade

Itajaí, 19 de dezembro de 2005.

Prof^a. Dra.. Neusa Maria Sens Bloemer
UNIVALI
Orientadora

Prof^a.Dra. Maria Soledad Etcheverry Orchard
UFSC
Membro

Prof. Dr. Carlos Eduardo Sell
UNIVALI
Membro

Dedico este trabalho especialmente a minha filha Maria Leticia, amiga e companheira de todas as horas e a meus pais Chrespim e Irema pelo amor que sempre me consagraram.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento inicial a mais que colega, à amiga Leda, que me incentivou a inscrição neste mestrado. Sua capacidade de absorção, de simplificação e persistência, me deu o exemplo em muitos momentos, que os obstáculos podem ser transpostos com maestria e leveza.

Ao amigo Vilmar, pelo privilégio de sua amizade. A admiração pela sua competência, inteligência e constante superação é um motivo de exemplo para minha vida profissional. Seu rotineiro bom humor e sua gargalhada inconfundível estarão presentes em meus pensamentos eternamente. Figura essa que não pretendo esquecer jamais e da qual sempre terei saudades.

Ao meu chefe Odilon que, desde o primeiro momento, não se esquivou de dar seu apoio e incentivo. Prescindiu de minha presença no trabalho por várias tardes nos últimos dois anos, na crença de que crescendo o empregado, cresce também a empresa.

Ao meu amigo Nei, que dividiu comigo muitos momentos especiais nos últimos anos e com quem muito aprendi. Sua ética, justiça e coerência me deram o exemplo do ser humano em constante evolução.

Agradeço ainda a UNIVALI, que através da bolsa do Programa Integrado de Pós-graduação e Graduação (PIPG) possibilitou que a bolsista Soraia Körber prestasse grande auxílio nas pesquisas e importante contribuição a este trabalho.

Meu agradecimento especial a minha orientadora Prof. Neusa, sem a qual nada disso seria possível. Como uma mestra zelosa, pegou em minha mão e me encaminhou ao mundo do conhecimento. Com paciência, extrema dedicação e abnegação, não se furtando a colaborar para que eu sáísse da minha ignorância de aprendiz. Sempre com seu bom humor e perspicácia, me orientou exemplarmente. Sinônimo de mestre, no verdadeiro sentido palavra.

“Some apenas os feitos ao teu conhecimento; some fé; acrescente virtude, paciência, temperança; acrescente amor, que depois será caridade, a alma de tudo o mais: então não estarás perdido no Paraíso, mas terás um Paraíso dentro de ti, bem mais feliz”.

Dante Alighieri em *A Divina Comédia*

RESUMO

O presente trabalho tem como propósito conferir como ocorre o processo de implantação da política habitacional de subsídios através da percepção de seus usuários. A carência de moradias no país é imensa, totalizando mais de sete milhões. Essa deficiência é oriunda da falta de política habitacional atingindo, inclusive, municípios de pequeno porte. O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social é uma das ações do governo federal que disponibiliza recursos, a fundo perdido, a municípios para atender as famílias com renda de até três salários mínimos, segmento em que se concentra maior carência de moradias atingindo 92% da população. Os municípios foco de nossa análise, Indaial (SC) e Rio dos Cedros (SC), comparativamente apresentam desempenhos diferenciados na aplicação do PSH. O presente trabalho além de apresentar um breve histórico sobre a moradia no país, identificou os atores sociais envolvidos na implantação do programa e quais aspectos que influenciaram o desempenho do mesmo. A partir de entrevistas diretas com as famílias beneficiárias e gestores municipais elaborou-se um diagnóstico das dificuldades na aplicação dos recursos que derivaram em diferentes resultados. Como referencial teórico, recorreu-se às representações sociais na perspectiva de Minayo (2000), bem como ao conceito de capital social de Putnam (2002) e de participação de Jacobi (2003). Constatou-se ao final que o sucesso ou insucesso do PSH pode apresentar variabilidade em decorrência da atuação dos gestores públicos, bem como do nível de organização e participação dos beneficiários do programa. Finalmente, propôs-se alguns indicadores de avaliação da política habitacional.

Palavras-chave: habitação; política habitacional; déficit habitacional; políticas públicas.

ABSTRACT

The purpose of the present work is to check on how the implantation process of Habitational Policy of Subsidies through the perception of its beneficiaries occurs. The lack of homes in the country is huge, totalizing over seven million. This deficiency is due to the absence of habitational policy, and it affects small towns also. The program PSH is one of the Federal Government's actions which supplies, with non refundable resources, the towns, assisting families whose income reaches no more than three minimum salaries, segment that concentrates major lack of homes reaching 92% of the population. The towns focused on this survey, Indaial e Rio dos Cedros, comparatively showed different performances in the application of the PSH. This work, besides showing a brief history about the homes where this people live, identified the social representatives involved in the implantation of the program and which aspects did influence its performance. Starting with straight interviews with the beneficiary families and public workers, it was elaborated a diagnosis of the difficulties in the application of the resources that showed different results. As theoretical references, we looked for the social representations in Minayo's perspective (2000), as well as the social capital concept of Putnam (2002) and Jacobi's (2003). At the end, it was stated, that the success or not of the PSH implantation process may vary due to the public workers actions, as well as on the level of organization and participation of the beneficiaries. Finally, it was set some assessment indicators of habitational politics.

Key-words: habitation; habitational policies; habitational deficit; public policies.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Taxa de Urbanização no Brasil | 37 |
| Figura 2 – Distribuição do déficit habitacional do Brasil por Regiões | 62 |
| Figura 3 – Distribuição do déficit habitacional por faixa de renda | 62 |
| Figura 4 – Distribuição do déficit habitacional por faixa de renda | 65 |
| Figura 5 – Distribuição do déficit habitacional por região | 67 |
| Figura 6 – Distribuição do déficit habitacional catarinense por faixa de renda | 67 |
| Figura 7 – Composição do déficit habitacional catarinense | 68 |
| Figura 8 – Idade dos beneficiários município Rio dos Cedros..... | 86 |
| Figura 9 – Idade dos beneficiários município Indaial | 87 |
| Figura 10 – Nível de Escolaridade município Rio dos Cedros..... | 87 |
| Figura 11 – Nível de Escolaridade município Indaial | 88 |
| Figura 12 – Renda familiar município Indaial..... | 89 |
| Figura 13 – Renda familiar município Rio dos Cedros..... | 90 |

LISTA DE TABELAS

| | | | |
|-----------|---|--|-----|
| Tabela 1 | – | Números de Unidades Habitacionais Financiadas..... | 42 |
| Tabela 2 | – | Investimentos realizados – PSH..... | 56 |
| Tabela 3 | – | População beneficiada – PSH..... | 56 |
| Tabela 4 | – | Unidades habitacionais construídas | 57 |
| Tabela 5 | – | População Residente | 64 |
| Tabela 6 | – | Domicílios Particulares Permanentes | 64 |
| Tabela 7 | – | Déficit Habitacional Brasil | 65 |
| Tabela 8 | – | Estimativas do déficit habitacional básico em Santa Catarina - 2000 | 66 |
| Tabela 9 | – | Estimativas do déficit habitacional básico em Santa Catarina - 2005 | 66 |
| Tabela 10 | – | Taxa de crescimento populacional..... | 72 |
| Tabela 11 | – | Exclusão social município Rio dos Cedros..... | 74 |
| Tabela 12 | – | Empresas estabelecidas no município em 2001 | 76 |
| Tabela 13 | – | Levantamento de carências habitacionais em Rio dos Cedros | 76 |
| Tabela 14 | – | Políticas e Programas Habitacionais no Município Rio dos Cedros..... | 77 |
| Tabela 15 | – | Exclusão social município Indaial | 80 |
| Tabela 16 | – | Estimativas do déficit habitacional básico Indaial - 2000 | 81 |
| Tabela 17 | – | Coabitação familiar e domicílios improvisados urbanos, por faixas de renda Indaial - 2000 | 81 |
| Tabela 18 | – | Empresas estabelecidas no município em 2001 | 83 |
| Tabela 19 | – | Levantamento de carências habitacionais..... | 83 |
| Tabela 20 | – | Políticas e programas habitacionais | 84 |
| Tabela 21 | – | Aspectos organizacionais - Município Rio dos Cedros | 110 |
| Tabela 22 | – | Aspectos organizacionais - Município de Indaial..... | 110 |
| Tabela 23 | – | Indicadores de Efetividade..... | 113 |
| Tabela 24 | – | Indicadores de Eficácia | 114 |
| Tabela 25 | – | Indicadores de Eficiência | 114 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|------------|--|
| ANSUR | - Articulação Nacional do Solo Urbano |
| ANVISA | - Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| BACEN | - Banco Central do Brasil |
| BNH | - Banco Nacional de Habitação |
| CCFGTS | - Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| CEF | - Caixa Econômica Federal |
| CEI | - Centro de Estatísticas e Informações |
| COHAB | - Cooperativa de Habitação |
| CONCIDADES | - Conselho das Cidades |
| CPT | - Comissão Pastoral da Terra |
| FAT | - Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FCP | - Fundação Casa Popular |
| FGTS | - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FJP | - Fundação João Pinheiro |
| FNHIS | - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICAP | - Instituto e Caixa de Aposentadoria e Pensão |
| INCRA | - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| IPTU | - Imposto Predial e Territorial Urbano |
| MST | - Movimento dos Trabalhadores Rurais |
| MTST | - Movimento dos Trabalhadores sem Teto |
| OGU | - Orçamento Geral da União |
| PEA | - População Economicamente Ativa |
| PNAD | - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio |
| PNDU | - Plano Nacional Desenvolvimento Urbano |
| PPP | - Parceria Público Privada |
| PSH | - Programa Subsídio à Habitação Interesse Social |
| SFH | - Sistema Financeiro Nacional |
| SNHIS | - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| STN | - Secretaria Tesouro Nacional |
| UFPE | - Universidade Federal de Pernambuco |
| UFSC | - Universidade Federal de Santa Catarina |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 2 | A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA E OS APORTES TEÓRICOS..... | 17 |
| 2.1 | A problemática da pesquisa..... | 17 |
| 2.2 | Pressupostos teóricos..... | 19 |
| 2.3 | Metodologia..... | 31 |
| 3 | RETROSPECTIVA HISTÓRICA E SOCIAL DA POLÍTICA DE MORADIA NO BRASIL E O PROGRAMA DE SUBSÍDIO A HABITAÇÃO – PSH..... | 34 |
| 3.1 | A política do BNH..... | 40 |
| 3.2 | As propostas de cunho social e os movimentos sociais..... | 45 |
| 3.3 | O projeto moradia | 49 |
| 3.4 | O programa de subsídio à habitação - PSH | 54 |
| 3.4.1 | O funcionamento do programa PSH..... | 54 |
| 3.4.2 | Público alvo do programa | 55 |
| 3.4.3 | Dados do programa - Recursos investidos, unidades construídas e empregos gerados | 56 |
| 3.4.4 | Implantação do programa PSH no município de Rio dos Cedros | 57 |
| 3.4.4.1 | Características da área e entorno | 57 |
| 3.4.4.2 | Características do projeto técnico | 57 |
| 3.4.4.3 | Famílias beneficiadas..... | 58 |
| 3.4.5 | Implantação do programa PSH no município de Indaial..... | 58 |
| 3.4.5.1 | Características da área e entorno | 58 |
| 3.4.5.2 | Características do projeto técnico | 59 |
| 3.4.5.3 | Famílias beneficiadas..... | 59 |
| 4 | O CONTEXTO DA PESQUISA: O DÉFICIT HABITACIONAL, OS ASPECTOS HISTÓRICOS, A CARACTERIZACAO CULTURAL E SÓCIO- ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE RIO DOS CEDROS E INDAIAL..... | 61 |
| 4.1 | O Déficit Habitacional no Brasil | 61 |
| 4.2 | O déficit habitacional em Santa Catarina | 66 |
| 4.2.1 | Forma da ocupação territorial em Santa Catarina..... | 68 |
| 4.2.1.1 | Caracterização do estado catarinense | 70 |

| | |
|--|------------|
| 4.3 Caracterização do município de Rio dos Cedros/SC | 71 |
| 4.3.1 Aspectos históricos | 71 |
| 4.3.2 Aspectos distribuição ocupacional | 72 |
| 4.3.3 Estrutura econômica do município | 75 |
| 4.4 Caracterização do município de Indaial/SC | 77 |
| 4.4.1 Aspectos históricos do município | 77 |
| 4.4.2 Aspectos da distribuição populacional | 79 |
| 4.4.3 Caracterização sócio-econômica..... | 81 |
| 5 PERCEPÇÕES DOS USUÁRIOS SOBRE O PROGRAMA HABITACIONAL E ALGUNS INDICADORES DE AVALIACAO DO PSH..... | 85 |
| 5.1 Caracterização sócio-econômica das famílias do município de Rio dos Cedros e Indaial..... | 85 |
| 5.1.1 Nível de escolaridade dos beneficiários..... | 87 |
| 5.1.2 Renda familiar dos beneficiários | 89 |
| 5.2 Percepções dos usuários dos municípios de Rio dos Cedros e Indaial | 90 |
| 5.2.1 Percepções dos usuários quanto ao mutirão | 90 |
| 5.2.2 Percepções dos usuários quanto à participação no processo | 99 |
| 5.2.3 Percepções dos usuários quanto ao processo de inscrição..... | 102 |
| 5.2.4 Percepções dos usuários quanto ao treinamento oferecido pelo poder público..... | 104 |
| 5.2.5 Percepções dos usuários quanto à participação técnica no município Rio dos Cedros | 105 |
| 5.2.6 Percepção dos usuários quanto à participação técnica no município Indaial | 108 |
| 5.2.7 Despesas com moradia e obtenção de título de propriedade | 109 |
| 5.3 Proposta de indicadores de avaliação programa de subsídio à habitação | 110 |
| 5.3.1 Indicadores de efetividade | 113 |
| 5.3.2 Indicadores de eficácia | 114 |
| 5.3.3 Indicadores de eficiência | 114 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 116 |
| REFERÊNCIAS | 121 |
| ANEXOS | 127 |

1 INTRODUÇÃO

Um dos graves problemas sociais que assola boa parte da população brasileira em diferentes regiões do território nacional e que vêm recebendo a atenção nas agendas governamentais, diz respeito à carência de moradias e a dificuldade do acesso às mesmas pelas camadas sociais de baixa renda. A moradia é um dos principais determinantes da qualidade de vida da população de um país e, no caso brasileiro a escassez de oferta e o elevado custo da moradia conjugado à segregação espacial, intensificam, principalmente para a população de menor poder aquisitivo, esse problema estrutural de nossa sociedade.

Longe de ser fato novo, esta questão vem, há muitos anos, sendo discutida e debatida entre as esferas públicas numa tentativa de definição de macro-diretrizes por um modelo nacional que possa minorar as discrepâncias constatadas nessa área. Mais recentemente observamos a inclusão de um novo elemento nesse debate, os movimentos sociais organizados, que representam a parcela excluída da sociedade e impõem a discussão do modelo vigente.

Pela magnitude do problema, são mais de sete milhões¹ de famílias que residem precariamente em moradias sem condições mínimas de habitabilidade², a busca pelo modelo correto ultrapassa a mera análise estrutural do fenômeno perpassando pela necessidade urgente de um exame mais detalhado das relações de outros elementos intrínsecos não tão perceptíveis.

Neste sentido, alguns trabalhos já foram desenvolvidos. O último levantamento foi realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP)³ em 1995 que produziu nova metodologia para a coleta de dados acerca da realidade no que concerne à questão da moradia brasileira. Neste estudo foram apontados indicadores que retratavam a situação habitacional, em 1991, de todo o país obtendo ampla aceitação nacional e proporcionando uma discussão conceitual a respeito do que deva ser considerado déficit habitacional, diferenciando-o de outros conceitos, como inadequação de moradias e demanda demográfica. A metodologia utilizada pela FJP se transformou numa referência nacional. Em 2001 foi publicado o trabalho intitulado “Déficit Habitacional no Brasil 2000”, tomando por base a Pesquisa Nacional por Amostra de

¹ O déficit habitacional calculado com base na PNAD 1999 e publicado em 2001 era de 6.656.526 moradias. Entretanto, foi recalculado com base no Censo Demográfico 2000 e passou a 7.222.645 moradia.

² Entende-se por padrão de habitabilidade a adoção de tipologias em correspondência aos requisitos mínimos que garantam o morar com saúde e bem-estar e propiciem a dignidade humana. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005)

³ A Fundação João Pinheiro é um órgão do Governo de Minas Gerais criado em 1969 voltado ao estudo do conhecimento da realidade econômica e social do país, além de elaboração de projetos e estratégias de

Domicílios (PNAD 2000) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo 2000 (2005, *site*).

Através deste levantamento constatou-se que 82,5% do déficit habitacional estão concentrados nas famílias de baixa renda, ou seja, naquelas cuja renda é de até três salários mínimos, sendo que, deste total, grande maioria vive em áreas de favela⁴. Se por um lado tal estudo possibilitou o reconhecimento da realidade brasileira no que concerne ao problema em foco, de outro lado nos trouxe o desafio de se buscar mecanismos para enfrentá-la. Apesar das ações do governo ao longo dos anos almejarem definir uma política de financiamento habitacional de caráter permanente, não fragmentada e ainda, que não onerasse os cofres públicos, o déficit de habitações persiste e a função de provisão à população mais carente pelo Estado frustra-se.

Quando o governo decide pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, já no início do período militar, marca um novo período na história da habitação no Brasil, e o faz com a intenção de incentivar a formação de poupança para um sistema financeiro carente de recursos. Entretanto, tal sistema entra em colapso após 22 anos de funcionamento devido à profunda desestruturação econômica registrada no Brasil na década de 80 que acaba deixando um vazio de políticas direcionadas à área habitacional.

No presente momento, convergente é a abordagem de vários autores sobre o papel preponderante do Estado e da importância da participação da sociedade civil nesse processo. Assim, o Estado brasileiro reconhece a problemática habitacional quando insere a questão da moradia de interesse social nas políticas públicas e constitui o Ministério das Cidades (2005)⁵, oriundo do movimento social “reforma urbana”, vinculando e unificando secretarias e programas governamentais com o escopo de se “repensar a cidade”. Os programas existentes são reformulados na nova diretriz de atendimento à população mais carente. Entre eles, está o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) criado em 2001 para o atendimento às famílias com renda de até três salários mínimos marginalizadas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) cujos recursos são repassados através da Caixa Econômica

desenvolvimento setorial e regional. Executa análise e avaliação social de políticas públicas, implementação de programas e apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado.

⁴ O que distingue a favela de outros locais de moradia é, sobretudo, a natureza da ocupação do espaço caracterizando-se primordialmente pela invasão de “terra alheia” ou pela apropriação “indevida” dos vazios urbanos. A favela constitui-se numa forma “ilegal” de ocupação do solo. Segundo Valadares (1979), foi a partir de estudos sobre a favela no período de 1950 que se começou a pensar a questão da habitação no Brasil. A favela era considerada uma “problemática físico-ecológica” por concentrar ali uma população de baixo nível de renda e educação, subemprego e desemprego, desorganização familiar, anomia e falta de participação social.

⁵ O Ministério das Cidades foi criado pelo Governo Lula em 2003, com o objetivo de trazer a questão urbana para a pauta do Governo Federal e integrar as diferentes políticas (habitação, transportes, saneamento, regularização fundiária).

Federal.

A Caixa Econômica Federal (CEF) é o principal agente financeiro atuante no segmento habitacional, sendo responsável atualmente pelo repasse de 68,30% dos recursos do Governo Federal. Em 2004 o governo disponibilizou em seu orçamento o total de R\$ 8,2 bilhões para financiamento de moradias através de diversos programas. Destes recursos R\$ 5,6 bilhões foram repassados através Caixa, demonstrando ser o principal órgão executor das políticas habitacionais do Governo Federal. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005, *site*)

A atuação da Caixa para a execução da política habitacional se dá primordialmente, através da área de desenvolvimento urbano, composta de técnicos e especialistas encarregados de apoiar e viabilizar a política governamental. Há quatro anos, a autora exerce sua atividade profissional nessa área, estando diretamente envolvida com a aplicação das políticas de desenvolvimento urbano em 54 municípios vinculados da região. Através deste mestrado profissionalizante, buscou-se a ampliação e o aprimoramento dos conhecimentos sobre o processo de gestão de políticas públicas.

Pretende-se como objetivo central efetuar um estudo sobre as representações sociais dos diversos atores envolvidos na implantação do subsídio à habitação em dois municípios, buscando-se a comparação entre ambos com o propósito de efetuar uma avaliação das políticas habitacionais através da execução do Programa de Subsídio à Habitação (PSH). Constatar ainda, quais os aspectos que influenciam no desempenho da implantação do programa. O presente estudo tem como objetivos específicos:

- Caracterizar o programa habitacional à baixa renda da Caixa Econômica Federal;
- Caracterização sócio-econômica e cultural dos municípios de Indaial (SC) e Rio dos Cedros (SC);
- Identificar os principais atores locais partícipes do PSH visando a elaboração de diagnóstico sobre a implantação do programa;
- Propor indicadores de avaliação de política pública sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade;

Assim, o presente trabalho tem como escopo apresentar os resultados da análise da implantação do Programa de Subsídio à Habitação (PSH) em dois municípios, buscando-se a comparação entre ambos com o propósito de avaliar o desempenho dos mesmos e identificar quais aspectos tornam o programa eficiente.

Para tanto, foram selecionados os municípios de Indaial (SC) e Rio dos Cedros (SC), por apresentarem características aparentemente similares, apesar do desempenho diferenciado na implantação do programa. O programa PSH se apresenta como uma alternativa de solução

para a crise habitacional de famílias que não dispõem de recursos para construir suas moradias, nem capacidade de pagamento para arcarem com as despesas financeiras de um financiamento habitacional. Diante deste quadro, faz-se necessário identificar entraves burocráticos, estruturais, culturais e sociais às intervenções já realizadas. O PSH foi implantado segundo a concepção de integração de ações das instituições envolvidas e, como uma pesquisa-ação, exigiu a definição de uma metodologia de avaliação que buscasse incorporar a sua complexidade, superar o tratamento segmentado da realidade e o forte enfoque no método quantitativo das análises ambientais urbanas.

Nesta perspectiva, o presente trabalho está estruturado em seis capítulos assim divididos: o primeiro capítulo trata-se da presente introdução.

O segundo capítulo aborda a problemática da pesquisa e os aportes teóricos utilizados como referencial para a mesma. Este capítulo apresenta, ainda, a metodologia da pesquisa.

O terceiro capítulo introduz o problema através de uma reflexão sobre a questão da habitação social no Brasil, fazendo uma retrospectiva histórica e social da política habitacional no país e o programa habitacional de moradia – PSH – sob os aspectos de seu funcionamento, público alvo e dados de aplicação, como por exemplo, recursos aplicados, empregos gerados, etc.

No quarto capítulo, busca-se os dados do déficit habitacional no Brasil e em Santa Catarina. Ainda, para uma maior clareza, acrescenta-se neste capítulo os conceitos que compõem o déficit habitacional e aborda a constituição histórica dos municípios de Rio dos Cedros e Indaial. Este capítulo contém a caracterização do ambiente urbano dos municípios objeto da pesquisa, sob os aspectos históricos, da distribuição populacional e socioeconômica.

O quinto capítulo é composto pelos resultados da avaliação e contém a percepção dos usuários sob diversos aspectos. Refere-se ainda, às análises das ações institucionais desenvolvidas no âmbito da implantação do programa. Neste capítulo considerou-se a avaliação do impacto do projeto nas comunidades abordando aspectos de organização social e processos de capacitação. Contém ainda, a proposta de indicadores de avaliação da política habitacional sob a ótica da efetividade, eficiência e eficácia.

No último capítulo apresentamos as considerações finais do presente trabalho.

2 A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA E OS APORTES TEÓRICOS

2.1 A problemática da pesquisa

Dentro das ações do Governo Federal para minimizar as disparidades no acesso à moradia, uma delas foi a criação em 2001, através do Ministério das Cidades (2005), do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social⁶ (PSH), visando o atendimento às famílias com renda de até três salários mínimos. O programa permite o financiamento de casas populares com subsídios do Orçamento Geral da União aos beneficiários finais com a participação obrigatória do município através de instituições financeiras, sendo a Caixa Econômica Federal o principal agente deste processo, que obtém tais recursos através de participação em leilões⁷ periódicos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. O município fica obrigado, além de aportar determinada contrapartida financeira, a apoiar as famílias na organização comunitária e viabilizar a implantação do programa de forma participativa. Entretanto, o que se percebe é que alguns municípios não obtêm êxito na implantação dos conjuntos habitacionais, traduzindo-se em demora excessiva ao atendimento às famílias, perda de recursos pelo não atendimento a requisitos básicos como, renda mínima e posse de imóvel e severo desgaste institucional, em detrimento a outros municípios que apresentam ótimo desempenho.

Na implantação do programa, tendo como co-participes a Caixa Econômica Federal e diversos municípios, verificou-se que alguns possuíam maior facilidade no entendimento e assimilação das diretrizes estabelecidas, com rápida identificação das famílias alvo e formulação de parcerias na busca de recursos para complementaridade de orçamento, bem como na busca pelo envolvimento dos participantes no processo.

O governo na busca pelo cumprimento do seu papel através de seus ministérios edita

⁶ Programa criado através da Medida Provisória 2.212 de 30/08/2001 regulamentado pelo Decreto nº 4.156 de 11/03/2002 e reeditado pela Portaria Interministerial Ministério da Fazenda/Ministério das Cidades nº 186 de 07/08/2003.

⁷ Os leilões ocorrem através de edital público sem data pré-definida dependendo da disponibilidade de recursos orçamentários do gestor, lançando número determinado de unidades habitacionais e passíveis de habilitação todas as instituições financeiras e cooperativas habitacionais. Quem apresentar o menor custo para contratar as operações obtém o maior número de unidades e recebe por isso certa remuneração a título de taxa de administração.

em 2003 novos programas⁸ e, elabora novas estratégias de implantação das políticas públicas visando a minoração das desigualdades sociais. Um deles denomina-se PSH, no qual a Caixa Econômica Federal tem forte desempenho como agente executor e financeiro, como também agente auxiliar na formulação de suas diretrizes.

Um dos maiores desafios dos formuladores das políticas públicas é o incremento à construção de novos domicílios para abastecer o mercado com unidades habitacionais, dotadas de infra-estrutura e integradas à cidade, buscando reconstruir os espaços urbanos disponíveis de forma sustentável. Além do que, viabilizar o acesso à moradia se constitui em uma poderosa ferramenta re-distributiva, uma vez que a habitação é o ativo de maior importância para os segmentos sociais mais pobres e se apresenta como um dos mais valiosos instrumentos para a promoção da inclusão social, que é a prioridade absoluta do Ministério das Cidades (2005) atualmente. Contudo, para que isso ocorra, o acesso à moradia às famílias com renda de até três salários mínimos, a qual se denomina habitação de interesse social, deve estar acompanhada de políticas setoriais integradas, a fim de que não se erijam empreendimentos segregados e periféricos como temos visto até então em vários centros urbanos brasileiros.

Invariavelmente, pelos motivos anteriormente explicitados, essas famílias não dispõem de recursos para obtenção de financiamentos oficiais e muitas vezes recorrem à construção da casa própria utilizando materiais inservíveis, como folhas de zinco, latão, papelão, etc., gerando a favelização nos bairros. O custo de produção da habitação, para a maioria dos grupos sócio-econômicos demanda recursos sem sempre disponíveis para adquirir este bem. Assim acreditamos que, somente a aplicação de subsídios aliados à contrapartida do poder público, tal acesso poderá ser viabilizado. Percebe-se, ainda, aliada a dificuldade de acesso pela população, a burocracia e extrema demora na viabilização. Apesar dos recursos financeiros serem escassos frente à demanda excessiva, eles existem, estão disponibilizados e mesmo assim não se consegue a implantação do programa. Como consequência, verifica-se ainda que, às vezes a própria municipalidade não vence os obstáculos legais, administrativos e institucionais. É esta realidade que necessita ser compreendida em seu contexto específico quando se propõe implementar uma política pública – no caso a política de habitação.

⁸ Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, vinculou-se 20 novos programas direcionados ao atendimento aos municípios relacionados à área de habitação, saneamento ambiental, planejamento e mobilidade urbana que outrora estavam ligados a outros ministérios. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005)

2.2 Pressupostos teóricos

Para entendermos o processo no qual o desenvolvimento urbano se estruturou ao longo dos anos e para realizar uma análise do contexto atual, faz-se mister a compreensão da forma pelo qual o homem se apropriou do espaço urbano recriando-o e modificando-o, bem como de suas conseqüências. Podemos deduzir que as cidades segregadas⁹ que hoje possuímos refletem as desigualdades existentes na própria estrutura social. A sociedade se produziu e se estabeleceu ao longo dos anos através de uma organização política, social e econômica mais adequada à época, entretanto, o produto final verificado não atende às expectativas dos grupos sociais.

Ao se constatar que o espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado, e que esta divisão articulada é a expressão espacial de processos sociais, introduz-se um terceiro momento de apreensão do espaço urbano: é um reflexo da sociedade. (CORREA, 1989, p.8)

A crescente urbanização e o aumento da população conjugada a falta de um planejamento urbano adequado carrearam o déficit habitacional hoje constatado. Mas não é só isso, percebe-se que não é apenas o aumento da população que acarreta a transformação desigual do espaço urbano, uma vez que a segregação espacial fica mais evidente à medida que a sociedade se mercantiliza. Esse movimento de mercantilização vai se tornando cada vez mais acentuado à medida que surge o trabalho assalariado (ROLNIK, 1995). Assim, a própria mercantilização é um processo oriundo do crescimento e aglomeração nas cidades. O espaço é assim, o resultado da incorporação cristalizada da própria história e seus elementos econômicos, sociais, culturais e políticos. (ROLNIK, 1995)

O problema da habitação e, em particular, da habitação popular, não decorre de um simples desequilíbrio entre a carente oferta de imóveis e uma vasta população consumidora, mas é um complexo problema com dimensões sociais, econômicas e políticas (BLAY, 1979, p. 77).

O homem como ser gregário necessita da aglomeração, da convivência em sociedade e da vida coletiva. Dessa vida pública emerge a necessidade da apropriação do espaço pelo homem através da dominação da natureza à sua volta. Entretanto, compreender a dinâmica da natureza para não ocorrer a degradação do ambiente no qual se instala é o desafio, fazendo

⁹ A segregação é um processo de divisão social do espaço com concentração de ‘tipos’ de população dentro de um dado território fortemente caracterizado pela individualidade física e cultural resultante de um processo de, segundo Corrêa (1989), competição impessoal geradora de espaços de dominação dos diferentes grupos sociais. A segregação é uma expressão espacial das classes sociais.

ainda a interface com outras relações conflitantes de interesses, desejos e necessidades dos usuários dos espaços. Nessa luta cotidiana a busca pela apropriação justa do espaço conflita com a busca pelo capital às custas, quase sempre, de uma subjugação da natureza produzindo “mercadorias indesejáveis” segundo Pereira (2001).

Ainda, “o homem para sobreviver, necessita ocupar um lugar no espaço e essa ocupação envolve o ato de produzir o lugar” (PEREIRA, 2001, p. 34). Enfatiza Pereira, que essa incapacidade de produzir o espaço sem ferir a natureza, é oriunda de um trabalho escravocrata e rotineiro, segregadas do trabalho intelectual tornando as mentes ociosas e impedidas de qualquer participação social. Isso aliado, ainda, a um modelo capitalista que valoriza apenas a relação da produção. Assim, para sobreviver o homem forma espaços através da apropriação e transformação da natureza “criando mercadorias desejáveis e indesejáveis” (PEREIRA, 2001, p. 35) para si e para seus entes.

As mercadorias indesejáveis são frutos da estrutura produtiva do país e, considerados “desvios do modelo de desenvolvimento: alimentos deteriorados, automóveis poluidores e também sub-habitações, ‘lixões’.” (PEREIRA, 2001, p. 35).

Nesse contexto, as mercadorias indesejáveis seriam produtos da criação humana e estariam relacionadas a um processo de produção equivocado e contraditório. As cidades “seriam fruto de um processo de desenvolvimento capitalista que, em essência, é desigual e demonstra essa desigualdade na contraposição entre ‘ilhas’ de riqueza e áreas urbanas miseráveis, desprovidas de qualquer benefício” (PEREIRA, 2001, p. 35).

A alteração do modo de produção do país capitalista adequando a um tipo de produção que não comprometa o meio-ambiente e que possibilite alcançar melhores resultados sociais, a mudança na apropriação do espaço e ainda, a luta dos grupos sociais pelo espaço, não é fato novo e há muito discutido por vários autores sendo, hodiernamente, tema gerador de inúmeros debates teóricos¹⁰ e apontados como um caminho em busca de solução ao impasse da desorganização e da segregação sócio-espacial.

O presente estudo objetiva efetuar a análise de determinado fenômeno de aplicação e desempenho de uma política pública, utilizando como pressuposto teórico metodológico o conceito de representação social¹¹ por estimarmos haver relação direta dessa percepção sobre o resultado obtido.

¹⁰ Sobre essa problemática ver as publicações "Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina", realizado entre os dias 20 e 26 de março de 2005, na Universidade de São Paulo.

¹¹ O conceito de Representações Sociais pode ser entendido como um grupo de fenômenos com comportamentos que traduzam uma realidade (MINAYO, 1998).

As representações sociais podem ser consideradas matéria-prima para a análise do social e também para a ação pedagógico-política de transformação, pois retratam e refratam a realidade segundo determinado segmento da sociedade (MINAYO, 1998, p. 110).

Nas Ciências Sociais o conceito de representação social é definido como uma categoria de pensamento que expressa a realidade, explica-a, justifica-a ou questiona-a (MINAYO, 1998). Essa categoria de pensamento surgiria, segundo a autora, quando ligada a determinados fatos sociais, transformando-se ela própria em fato passível de observação. Destaca que, através da observação pode-se perceber que as representações sociais se caracterizam como um grupo de fenômenos com propriedades específicas e comportamentos específicos, assim, traduzem a realidade social, entretanto, se reproduzindo isoladamente. “É a sociedade que pensa. Portanto, as representações não são necessariamente conscientes do ponto de vista individual” (MINAYO, 1998, p. 90).

O que se pretende, é buscar a contribuição dos autores das Ciências Sociais para a pesquisa social a ser realizada efetuando a análise de determinado fenômeno sob a perspectiva das representações sociais, observando-o através da expressão da sociedade, seus costumes e suas instituições não olvidando a possível vinculação às relações econômicas e políticas da comunidade. Impetrando o cuidado, conforme nos chama atenção a autora, “de se não reduzir a realidade à concepção que os homens fazem dela” (MINAYO, 1998, p. 92).

Minayo (1998) elabora uma série de comparações das diferentes abordagens de conceitos e *status* das representações sociais entre autores como Durkheim, Marx e Weber (apud MINAYO, 1998) e outros. Enquanto Durkheim (apud MINAYO, 1998) estabelece no conjunto das relações que a vida social é a causa das idéias, para Weber (apud MINAYO, 1998) existe uma relação de adequação entre idéias e a base material, sendo que Marx defende a base material como preponderante na relação de determinação das idéias, ou seja, o materialismo em oposição ao idealismo hegeliano. Por avaliarmos de suma importância a clarificação dos conceitos de cada autor como contribuição a futuras análises e pesquisas, destacamos a seguir alguns aspectos das concepções dos mesmos sobre a representação social.

Para Durkheim (apud MINAYO, 1998),

As Representações Coletivas traduzem a maneira como o grupo se pensa nas suas relações com os objetos que o afetam. Para compreender como a sociedade se representa a si própria e ao mundo que a rodeia, precisamos considerar a natureza da sociedade e não a dos indivíduos. Os símbolos com que ela se pensa mudam de acordo com a sua natureza (...). Se ela aceita ou condena certos modos de conduta, é porque entram em choque ou não com alguns dos seus sentimentos fundamentais, sentimentos estes que pertencem à sua constituição.

Isto vale dizer, que na observação do fato social devemos considerar tanto as estruturas como as instituições, uma vez que possuem características do fato social, como por exemplo, i) a exterioridade em relação às consciências individuais e ii) a possibilidade de exercer ação coercitiva sobre as consciências individuais, assim representando a maneira de pensar e agir da sociedade. Essa idéia de coerção da sociedade sobre o indivíduo é uma das características de Durkheim (apud MINAYO, 1998) criticada por autores como Weber (apud MINAYO, 1998) (Sociologia Compreensiva) e Schutz (apud MINAYO, 1998) (Fenomenologia). Para Weber (apud MINAYO, 1998), a vida social está carregada de significados culturais e, que essa significação é oriunda tanto da base material quanto das idéias. Explicando melhor, as representações sociais dos indivíduos são juízos de valor e apresentam tanta importância quanto à base material. Assim, o capitalismo teria criado e educado o indivíduo pela seleção econômica, enaltecendo a vocação do homem para o trabalho e o lucro como bênção divina influenciando as formas de organização político-social e das idéias. Weber (apud MINAYO, 1998) critica a teoria Marxista quando refuta a “mecanicidade” da determinação da base material sobre as representações sociais, pois “alerta para a necessidade de se conhecer, em cada caso, quais os fatores que contribuem para configurar determinado fato ou ação social” (MINAYO, 1998, p. 94).

Schutz (apud MINAYO, 1998) nos traz como contribuição, a preocupação de compreendermos o mundo através do cotidiano do indivíduo. Para o autor, essa compreensão se dá a partir do acervo de experiências pessoais e do conhecimento introjetado por elas. Assim, o dia-a-dia do indivíduo é carregado de significados diferenciados e relevâncias inerentes às próprias experiências individuais sendo passível de observação e interpretação. Schutz (apud MINAYO, 1998) aborda o senso comum do ator social como sendo o responsável pela definição do próprio, a determinada situação. A importância dessa abordagem na pesquisa social se dá quando “isso permite a identificação de grupos, a estruturação comum de relevâncias e possibilidade de compreensão de um modo de vida específico de determinado grupo social” (MINAYO, 1998, p. 97).

A terceira corrente de pensamento na interpretação das representações sociais vem de Marx (apud MINAYO, 1998) que coloca como princípio básico a determinação do pensamento a partir do modo de vida do indivíduo, estando esse condicionado ao modo de produção da sua vida material. Assim, defende a anterioridade da vida material sobre as idéias e chama de ‘determinismo mecânico’ a preponderância da base material sobre a consciência.

As idéias de classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante na nossa sociedade, é ao mesmo tempo sua força espiritual dominante. Daí que ‘as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção material estão submetidas às classes

dominantes. As idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, colocadas como idéias gerais, comuns e universais de todos os membros da sociedade (MARX, apud MINAYO, 1998, p. 99).

Resumindo, a escola marxista coloca como raiz comum da formação da idéia, ou seja, da representação social, a base material e introduz a condição da classe numa postura de subordinação àquela.

Ainda, a combinação específica de idéias pode conter elementos importantes para auxiliar a compreensão e análise da realidade social e dos fenômenos que ela representa e, de que maneira dada realidade se conforma, tendo em vista não conhecermos as condições de natureza daquela sociedade, da condição de classe, da subordinação de idéias ou de consciência coletiva, etc.

Senão vejamos, enquanto para Durkheim (apud MINAYO, 1998) as representações sociais exercem coerção sobre os indivíduos e a sociedade, para Weber (apud MINAYO, 1998) os indivíduos é que são portadores de valores e de cultura que informam a ação social dos grupos. Já Marx (apud MINAYO, 1998) admite que os valores e crenças exerçam um papel coercitivo sobre as ‘massas’ insistindo no caráter de classe das representações e ainda no papel de luta de classe que se dá no modo de produção, sendo fator preponderante do campo ideológico no qual se chocam dominadores e dominados participantes de determinado contexto.

Em termos de construção de conhecimento, os três autores concordam com a importância de se compreender as representações sociais.

Para Marx, se estas representações estão coladas ao real, o estudo e análise das representações são um dado sobre o real, isto é, também informam sobre a base material na qual se move determinado grupo social. Durkheim, reafirmando a importância das representações, diz que o pensamento coletivo deve ser estudado tanto na sua forma como no seu conteúdo, por si e em si mesmo, na sua especificidade, pois uma representação social, por ser coletiva, já apresenta garantias de objetividade. Portanto, por mais estranhas que possam parecer, elas contêm verdades que é preciso descobrir. Para Weber, as representações e idéias têm uma dinâmica própria e podem ter tanta importância quanto a base material (MINAYO, 1998, p. 107).

Assim, é premente estar atento a essas percepções para que a análise do fato social tenha o cunho da objetividade e da isenção do observador, por mais estranhas que pareçam elas contêm suas verdades.

Para nos auxiliar ainda na observação dos municípios, buscaremos a compreensão do fenômeno sob a perspectiva do capital social identificando se os diversos atores envolvidos na

implantação do programa habitacional possuem algum tipo de organização política, associativismo, características de uma comunidade cívica, etc. e se, de alguma forma tais fatores lhe tenham dado maiores condições de acesso às moradias.

Essa ótica de identificação do capital social das comunidades envolvidas estará presente na análise da problemática, entretanto, não de maneira absoluta, uma vez que optamos pelo pressuposto das representações sociais como principal balizador da pesquisa social.

Assim, estaremos direcionando nosso olhar sob o conceito de capital social, que por definição é o conjunto de normas e sistemas de participação de determinada comunidade somada as suas relações de confiança, cooperação, reciprocidade e necessidade de bem-estar coletivo (PUTNAM, 2002). A apropriação do presente conceito servirá para identificar naquelas localidades se tal fenômeno esteve presente e se foi fator determinante.

O capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2002, p. 177).

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica (PUTNAM, 2002, p.186).

Sabemos que, na implantação do programa nos municípios alvo do estudo, o mutirão¹² foi a opção selecionada como a forma de regime construtivo das unidades habitacionais. Uma vez que tal escolha reduz custos e otimiza recursos, a mesma se torna preferível dentre outras possíveis¹³. A utilização de mão de obra própria também desperta no futuro proprietário um sentimento de valor de uso ao bem, já que despende seu esforço pessoal (às vezes de sua família também) na edificação.

Um dos conjuntos não logrou êxito estando com as obras paralisadas por mais de doze meses e gerando sérios desgastes institucionais ao poder público local, bem como causando insatisfação às famílias que aguardam ansiosamente o momento de apropriar-se daquele imóvel.

¹² O mutirão, também conhecido como sistema de ajuda mútua é a alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade – os chamados “mutirantes” – para a construção de suas próprias moradias. A participação do mutirante visa, em primeiro lugar, a diminuir os custos do empreendimento (ABIKO; COELHO, 2004).

¹³ Na empreitada global toda a obra é terceirizada, desde a mão-de-obra à compra do material. Já na empreitada parcial pode ser terceirizada apenas a mão-de-obra, sendo a compra do material efetuada pela própria administração. Existe ainda a autoconstrução onde o proprietário é que edifica a obra. A diferenciação da autoconstrução para o mutirão é a forma cooperativa do processo.

Já em outra localidade, as etapas de construção obedecem rigorosamente o cronograma previsto, estando as famílias empenhadas em colaborar e superar obstáculos supervenientes tornando o empreendimento um modelo de sucesso. Assim, nos questionamos porque uma comunidade consegue superar a lógica da ação coletiva enquanto outra detentora das mesmas possibilidades estruturais não obtém êxito? Lembrando de trazer a contribuição de Putnam (2002), onde o autor destaca que ao comparar as iniciativas de gestão cooperativa alguns requisitos devam estar presentes na análise, como por exemplo, a clara definição dos limites da instituição, a participação das partes interessadas na definição de regras, a adoção de sanções gradativas para os transgressores, a existência de mecanismos pouco onerosos para a solução de conflitos, etc.

Putnam (2002) confirma que a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um “bom estoque de capital social” e salienta que, determinada comunidade que detenha algum capital social obterá maior facilidade na cooperação espontânea entre os agentes envolvidos em uma ação coletiva.

Estamos cientes que as famílias que aguardam o recebimento das moradias são carentes e não dispõem de capital financeiro para ingressar no mercado imobiliário especulativo dependendo assim, de ações do poder público ou outras instituições que se sensibilizem com suas carências e os auxiliem no sentido de suprimi-las. Assim, os participantes não dispoem de bens físicos para dar em garantia empenham suas relações sociais, usando o capital social existente para demonstrar que são confiáveis e merecem receber algum benefício em troca do seu envolvimento naquela ação.

Também no Japão o *ko* é apenas uma das muitas formas tradicionais de mútua assistência existentes nas aldeias japonesas, incluindo-se aí a permuta de serviços, a troca de presentes, o mutirão para construir e reformar casas (...). (PUTNAM, 2002, p. 179, grifo no original)

Quanto mais elevado o nível de confiança entre os participantes de determinado projeto, maior será a probabilidade de haver cooperação, estimulando assim um círculo virtuoso, uma vez que a própria cooperação gerará e renovará a confiança entre o grupo. Esse capital social adquirido deverá ainda ser utilizado para dar início ou continuidade a outras ações necessárias aquela comunidade, tendo em vista que a prática da cooperação estimula e fortalece a solidariedade comunitária multiplicado-se com seu uso, ao contrário dos outros capitais que se esgotam com o uso contínuo.

A reciprocidade nesse aspecto é fundamental, uma vez que está associada ao intercâmbio nas relações. Nas comunidades que exista a crença de que a confiança depositada

será de alguma forma retribuída terá maior probabilidade de haver intercâmbio e êxito na cooperação mútua.

A regra de reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. As comunidades em que essa regra é obedecida têm melhores condições de coibir oportunismo e solucionar problemas de ação coletiva. (PUTNAM, 2002, p. 183)

O autor chama atenção que, tanto a reciprocidade/confiança quanto a dependência/exploração podem manter unida a sociedade, entretanto, com níveis de eficiência e desempenho institucional. E ainda, que a história seria fator determinante para caracterizar qual desses dois equilíbrios se perpetuará em dada sociedade. A história nem sempre é eficiente, como ressalta Putnam (2002), pois a sociedade pode reagir racionalmente a um contexto social que tenha lhe sido legado através da história. Talvez quando os teóricos denominam essa propriedade de ‘subordinação à trajetória’, estejam nos auxiliando na observação dos diferentes desempenhos entre as comunidades estudadas:

A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes (PUTNAM, 2002, p. 188).

A análise de Putnam (2002) leva à conclusão que o contexto social pode influenciar o funcionamento e desempenho das instituições, bem como a própria história pode perpetuá-la e fortalecê-la. Assim, o estudo comparativo das práticas de implantação do programa habitacional levará em conta as reflexões acima, abordando a questão da apropriação do espaço urbano e a crescente crise habitacional.

Considerando ainda, que estaremos trabalhando com a questão espacial recorreremos a alguns conceitos teóricos de Santos (2000a) com o objetivo de refletirmos sobre o paralelo existente na condição do cidadão e sua distribuição desigual no espaço.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto *um lugar* vem a ser condição de sua pobreza, *um outro lugar* poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhes são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2000a, p. 81, grifos no original)

Essa reflexão encontra-se intimamente relacionada com o valor que se dá ao indivíduo e sua ocupação no espaço trazendo à tona o papel do Estado na reconstituição da cidadania, visto que além de prover moradia deva considerar a condição do *habitat* alocando o indivíduo num espaço superior qualitativamente ou transformando o próprio espaço em que vive. O indivíduo por falta de recursos e, portanto, sem acesso a crédito formal que possibilite a modificação de seu espaço, está condicionado a permanecer num bairro pobre desprovido de serviços sendo que tal situação contribui para que sua pobreza seja ainda maior reduzindo na mesma proporção a possibilidade de mobilidade (SANTOS, 2000a).

Essa situação proporciona ao indivíduo, segundo Santos (2000a), determinado ‘valor’ independente de suas capacidades específicas. Conferindo o mesmo autor:

O estudo da distribuição da pobreza no espaço supõe se pesquise a razão pela qual indivíduos dotados das mesmas virtualidades, das mesmas capacidades potenciais, têm ‘valor’ diferente segundo o lugar em que se encontram (SANTOS, 2000a, p. 83, grifo no original)

A distribuição da população está inter-relacionada com seu nível social e renda assim, o espaço urbano é “diferentemente ocupado em função das classes em que se divide a sociedade urbana” (SANTOS, 2000a p. 83). A alternativa de considerar tais conceitos na pesquisa social se traduz na categoria do público alvo a ser estudado: famílias de baixa renda participantes do que chamamos pobreza. Santos deixa explícito que não se pode estudar a pobreza limitando a simples localização da pobreza no espaço para não correremos o risco de, ao optar por uma visão espacista, perder de vista as verdadeiras causas da pobreza e impedir a compreensão das razões de sua localização.

A definição dos pressupostos acima se deu em função de ser a sociedade brasileira extremamente desigual e profundamente hierarquizada não permitindo uma análise estritamente estrutural. “O problema habitacional não pode ser analisado isoladamente de outros processos sócio-econômicos e políticos mais amplos, não obstante nele se condensar um conjunto de contradições específicas” (KOWARICK, 1979, p. 55). O desafio aumenta quando partimos da premissa de se trabalhar com índices sociais para tratar da questão habitacional, ao invés de utilizarmos parâmetros quantitativos apenas, pois contextos dessa natureza contemplam complexidades sociais imensas. A questão da moradia, entendida dentro de uma perspectiva sociológica, deve refletir o dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade sócio-econômica. Desta forma, as necessidades do habitat não se reduzem exclusivamente a uma mercadoria de valor de troca, mas depende da vontade coletiva e se articula às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar. (BRANDÃO, 1984).

A diferenciação da ocupação do solo e a aglomeração urbana como vimos anteriormente, é marca histórica do país. A migração iniciada espontaneamente como uma procura de melhores oportunidades, torna-se agora forjada pelo mercado especulativo e é auxiliada pelas decisões de ordem pública na questão do planejamento, da remoção das favelas, cortiços e sub-habitações. O poder público neste contexto é agente decisivo quando formula políticas públicas destinadas ao atendimento da pobreza sem observar essas abstrações existentes na sociedade.

Como vimos, o presente trabalho intenciona efetuar um estudo comparado da aplicação de determinada política habitacional. Mas, por que comparar? Recorremos a Sartori (1994) para responder essa questão. Segundo o autor,

compara-se para controlar (verificar ou falsificar) se as generalizações se mantêm através dos casos aos quais se aplicam. Comparar é apenas uma rota de produção de conhecimento e, como todas as outras, visa a compreender os fenômenos de interesse (SARTORI, 1994, p. 06).

Ora, pretendemos identificar nas duas intervenções já realizadas pelo poder público os eventos que fortaleceram ou, ao contrário enfraqueceram a aplicação de uma política pública. Para tanto, utilizaremos o método comparativo, entendendo-o como forma de exploração das similaridades e das diferenças para testar hipóteses, construir teorias e inferir causalidades. A comparação é uma metodologia rigorosa e efetiva por realizar um estudo sistemático e buscar explicar tanto as diferenças como as similaridades, identificar padrões, processos e regularidades (SANTOS & COUTINHO, 2002). Os autores defendem que, comparar não é a única forma de produzir conhecimento, mas é seu pilar essencial e a única maneira de estabelecer causalidade.

Mas, o que comparar? É importante saber que, comparar é assimilar e diferenciar com relação a algum critério. Se duas entidades são parecidas em tudo, se todas as características se acordam, então elas constituem uma mesma entidade. Se por outro lado, duas entidades diferem em todos os níveis, então sua comparação não tem algum sentido. Entretanto, como saber se são verdadeiramente diferentes? Segundo Sartori (1994), isso é possível quando se é possível classificar tal evento. Classificar é ordenar um dado universo em classes que são mutuamente exclusivos e coletivamente exaustivo. As classificações permitem, assim, estabelecer o que é o mesmo e o que não é. O termo “mesmo” reagrupa tudo que se encontra em uma dada classe, e é diferente tudo aquilo que pertence a outra classe.

E quais elementos devam considerar no método comparativo? Novamente trazendo a contribuição de Sartori (1994), determinados eventos ou fenômenos detêm uma “multiplicidade de condições de interação de suas influências sobre o que deve ser explicado

(a variável dependente) e uma indeterminação de seus efeitos”. Ora, a fim de que o pesquisador social possa conceber sua pesquisa, faz-se necessário que reduza o número de condições. Para que isso ocorra, é necessário isolar e especificar tais condições. Essa classificação pode ser feita em (i) variáveis independentes ou dependentes e, (ii) tratando certas condições causais como parâmetros.

O autor alerta, entretanto, que geralmente o pesquisador acentua num estudo comparativo, tanto as semelhanças como as diferenças:

Eles tem a tendência de pesquisar as diferenças dentro de contextos que são mais ou menos similares, ou... tentarem encontrar as analogias dentro de sistemas políticos mais afastados. Mas, semelhanças diferentes de acento podem engendrar metodologias de pesquisa distintas (SARTORI, 1994, p. 7).

Esse alerta nos leva a conceber que devemos, na pesquisa, tomar um conceito mais geral (ou seja, aumentar sua capacidade de mobilidade) reduzindo suas características ou propriedades tornando-o mais específico ou, multiplicando suas propriedades ou características. Assim, segundo o autor, num estudo comparativo, devemos estabelecer metodologias diferenciadas conforme o contexto percebido.

Verificamos assim, a necessidade de uma reflexão aprofundada sobre as experiências já desenvolvidas na área da (re)construção do espaço para o indivíduo, com o propósito de catalogar sucessos e fracassos sob uma ótica diferenciada, ou seja, sob a perspectiva de participação das comunidades envolvidas (capital social) e demais agentes e/ou instituições, das representações sociais e da relação do espaço urbano com o indivíduo.

Pretendemos, através do conhecimento da política social e seus pressupostos estruturadores relativamente à política habitacional adotada no Brasil, conjuntamente com o histórico do processo sócio-econômico na qual se desenvolveu examinar os fundamentos políticos e avaliar a ação implementada e os resultados obtidos. Ou seja, pretende-se desenvolver a análise não se restringindo exclusivamente ao campo estrutural da problemática, mas identificando fatores e variáveis também no campo político e social. “É próprio da análise das políticas, lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto” (MULLER, 2004, p. 13).

Buscando suporte no argumento de Muller (2004) quando afirma que, uma política é simplesmente uma “categoria analítica”, pois é o produto tanto do trabalho de construção do objeto pelo pesquisador, quanto da ação dos atores políticos, esse estudo pretende “construir” alguns indicadores de avaliação da política pública.

Segundo Rúa (1998), uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e

requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. As políticas públicas envolvem atividade política, bem como, as demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que voltam sempre ao cenário político e a agenda governamental.

Para Arretche (1996), não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Toda avaliação envolveria necessariamente um julgamento, uma medida de aprovação ou desaprovação.

Assim, um aspecto relevante na pesquisa é apontar os indicadores de qualidade que são indispensáveis para o acompanhamento ou avaliação das políticas públicas. Desta forma, temos o propósito de trazer uma contribuição para o aprimoramento da implantação da política habitacional às famílias de baixa renda. Para tanto, estamos sugerindo indicadores de avaliação da política pública sob a ótica da eficácia, eficiência e efetividade. Importante salientar, contudo, que, tais instrumentos de avaliação não foram aplicados no presente estudo, e sim são resultados decorrentes da pesquisa realizada como sugestão de aprimoramento na avaliação da política pública. Tais sugestões estão concentradas no âmbito da avaliação da política pública e não na análise da mesma.

Nessa diferenciação, é importante que a avaliação da política pública possa atribuir uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, a fim de se aferir sua efetividade. Ainda, que possa identificar quais razões tornam aquela política preferível a qualquer outra. A ênfase então a ser dada na análise estaria no processo decisório e não na operacionalidade ou implementação da mesma.

No caso de análise da política pública, a ênfase concentra-se no exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.

Segundo Arretche (1996), instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa. Desta forma, utilizando-se instrumentos de efetividade, eficácia e eficiência, garantimos um padrão de procedimentos que resultam numa avaliação mais próxima da realidade. Para maior clareza, importante conceituarmos tais instrumentos.

Por efetividade entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos ou resultados. Ocupa-se em demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça

social e, por esta razão, gera a expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes no país. Observam-se ainda, as mudanças qualitativas e quantitativas ocorridas nas condições de vida da população ocorridas com a implementação de uma dada política e é também denominada avaliação de impacto.

Por eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Também é denominada avaliação de processos.

Por eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Envolve a avaliação da relação custo-benefício, sendo a mais necessária tendo em vista a escassez de recursos públicos e a dimensão dos universos populacionais a serem cobertos.

Segundo Muller (2004), para estudar uma política pública, é preciso levar em conta ainda o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado.

A dificuldade estaria, segundo observado pelo autor, de saber quais fatores determinam a capacidade de influência dos beneficiários nos resultados obtidos de determinada política. Esses fatores podem ser estruturais ou, ainda, depender da capacidade de mobilização do grupo. Assim um dos desafios a ser enfrentado, diz respeito a identificar os modos de ação desses grupos sociais, uma vez que os mesmos podem ser difusos e menos organizados ou, estarem mais bem organizados e desta formar serem capazes de colocar em prática relações corporativistas em administrações mais competentes.

Estaremos assim, efetuando a sugestão de indicadores que poderão ser utilizados na avaliação do Programa PSH, dentro dos instrumentos de efetividade, eficácia e eficiência.

2.3 Metodologia

Para a viabilização da pesquisa foi realizado um recorte focalizando o setor da produção habitacional nos municípios de Indaial/SC e Rio dos Cedros/SC, uma vez que tais municípios ingressaram com pedidos de financiamento à moradias na Caixa Econômica Federal justificando a dificuldade de acesso à moradia pela população carente e a dificuldade do atendimento somente pelo poder público. Conforme dados censitários do IBGE (2005, *site*), o estado de Santa Catarina concentra uma estimativa de déficit habitacional de 101.299

unidades, sendo 77.166 unidades na área urbana e 24.133 na área rural representando 1,40% do déficit habitacional brasileiro. Igualmente ao restante das outras regiões do país, tal déficit concentra-se nas faixas salariais mais baixas, ou seja, 72% até três salários mínimos e 87% até cinco salários mínimos. Com relação aos dados da carência habitacional dos municípios, encontramos dificuldade no levantamento das informações do município de Rio dos Cedros. Por tratar-se de município com população inferior a 20 mil habitantes, os dados censitários não estão computados e divulgados oficialmente. Já, o município de Indaial soma um déficit de 1.033 moradias divulgado pelo IBGE (2005), entretanto, no levantamento em campo, a secretaria municipal informa o número de 4.000 unidades.

Para a execução da presente pesquisa buscou-se identificar os aspectos que influenciaram o êxito ou insucesso da implantação do programa estabelecendo a natureza da relação existente entre ambos através de uma leitura qualitativa. Para tanto, utilizamos para compor o perfil dos usuários do PSH e, ainda possibilitar a realização do estudo e análise com interpretação dos dados, os instrumentos metodológicos da entrevista semi-estruturada, “que combina perguntas fechadas (ou estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador” (MINAYO, 2000, p.108).

Elaborou-se um roteiro de entrevista para os beneficiários finais e outro diferenciado para o poder público municipal. Nessas entrevistas buscou-se “ouvir” os atores sociais envolvidos com o propósito de conhecer a realidade de cada família, traduzindo-se num rico diário de campo com inúmeras informações sobre suas percepções da nova moradia, da moradia anterior, do bairro, das dificuldades no acesso ao programa, etc. Nas entrevistas junto ao poder público, igualmente buscou-se identificar quais os aspectos facilitadores e quais obstáculos encontrados durante a implantação do programa.

A amostra analisada se constituiu de 20 famílias num total de 89 pessoas, que receberam o subsídio para a construção das moradias, sendo dez famílias de cada município. Do poder público municipal foram entrevistados um total de oito pessoas, entre eles, os assistentes sociais, engenheiros, dois prefeitos e um ex-prefeito, que estiveram diretamente envolvidos na execução do programa.

O programa nos dois municípios prevê a construção de 67 unidades habitacionais atingindo um total de 268 pessoas beneficiadas. Para a pesquisa de campo, utilizamos o auxílio de duas pesquisadoras¹⁴ com uma carga horária de sete horas diárias durante sete dias.

¹⁴ As pesquisadoras Soraia Körber e Ana Carolina Vinholi, da área de Ciências Sociais realizaram as entrevistas com as famílias beneficiárias e alguns dos gestores públicos.

Este recurso foi utilizado com o objetivo de não interferir nos dados, uma vez que, a autora do presente trabalho está, na condição de técnica da CEF, em permanente contato com os beneficiários e gestores públicos. Todo o volume do material coletado foi sistematizado de forma a aproximar as semelhanças e diferenças e possibilitar a comparação entre ambos.

Alguns dificultadores foram encontrados, um deles foi o fato das famílias de um dos municípios, no caso Indaial, não estar morando no local de implantação do programa. Residindo de forma pulverizada na cidade, demandaram maior tempo para a localização das mesmas.

Assim, considerando que em um dos municípios as famílias ainda não tinham tido acesso às moradias, buscou-se como forma de não invalidar a comparação, focalizar a implantação do próprio projeto e não sua execução. Utilizamos como referência para a comparação o período que antecedeu o projeto, buscando as diferenças e semelhanças nos procedimentos do gestor público que resultou na execução do projeto.

Os dados estatísticos foram coletados nas seguintes fontes: no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005, *site*), nas publicações da Fundação João Fundo Pinheiro (2001-2005) que realizou trabalho sobre o déficit habitacional brasileiro, nas secretarias municipais de habitação, nas secretarias municipais de assistência social, dados preexistentes da Caixa Econômica Federal (2005, *site*) e dados documentais.

3 RETROSPECTIVA HISTÓRICA E SOCIAL DA POLÍTICA DE MORADIA NO BRASIL E O PROGRAMA DE SUBSÍDIO A HABITAÇÃO – PSH

Nos últimos anos, perante uma realidade que já não pode ser ignorada, a questão habitacional vem sendo discutida por tecnocratas, arquitetos, urbanistas, políticos e, mais recentemente, vimos ingressar nesse debate, sociólogos, antropólogos e pesquisadores sociais. A inserção desses profissionais denota que a crise de moradias não pode ser vista sob um único ângulo. Ela ultrapassa um mero problema estrutural, se constituindo num fenômeno social a ser observado, refletido e analisado. Na verdade, esse debate tem um escopo mais abrangente: o caos urbano. Vivenciamos atualmente um amplo paradoxo: cidades de grande porte que se desenvolveram com uma rapidez gigantesca são as mesmas que acumulam um crescimento vertiginoso das periferias e favelas¹⁵. Essa desorganização do espaço urbano é comum em grande parcela do país, e é resultado de um crescimento não planejado, um contínuo fluxo migratório pela busca de uma vida melhor conjugado a uma incapacidade do Estado em absorver tais demandas em tempo, senão exíguo, pelo menos aceitável. Alguns autores vão mais além. Afirmam que a crise urbana é apenas o reflexo do sistema capitalista: sob a problemática da crise permeia, na verdade, uma crise de reprodução do capital (MARICATO, 1982).

O Estado, entretanto não esteve totalmente omissos. O planejamento das políticas públicas propõe soluções, só que muitas vezes traduzidas por critérios que acabam por excluir o público o qual deveria atender. É o caso, por exemplo, da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Assim, a população que precisa morar e, totalmente excluída do mercado imobiliário pelo fato de não apresentar as características necessárias, auxilia a proliferação de favelas acentuando ainda mais sua pobreza. Dizia Santos (2000a, p.115), “Morar na periferia é se condenar duas vezes à pobreza” numa alusão ao acesso restrito daquela população a bens sociais tornando-a ainda mais pobre por ter que pagar o que, em condições democráticas normais, teria que lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público. Na disponibilização de recursos pelo poder público, registra-se alguns períodos de expansão do crédito conjugados a outros de performance irrisória, denotando que o planejamento urbano foi deficiente. O empobrecimento e a deteriorização das cidades é muito mais que um simples descompasso

¹⁵ As favelas surgem no início do século XX, mas sua proliferação se dá com particular veemência no período que vai do começo dos anos 1930 até o final da década de 1950, originárias de um novo padrão imposto pela industrialização (SANTOS, 1981).

entre demanda de moradias e serviços urbanos e a disponibilidade de casas de moradias, mas também uma consequência direta da economia política do país.

Como chegamos a essa crise e como nossas cidades se desenvolveram? Para que possamos entender o Brasil de hoje, é mister uma breve reconstituição histórica do contexto brasileiro na área da habitação desde seus primórdios. Vamos refletir sobre as primeiras tentativas de prover habitação remontando ao Brasil do século passado até os dias atuais. A literatura disponível que verse sobre os primórdios da habitação no Brasil não é extensa, mas deixa transparecer fortemente a marca de ações populistas e clientelistas por parte do Estado. Durante várias décadas as ações governamentais estiveram norteadas por essa atuação clientelista, não permitindo espaço para o planejamento da política pública.

A falta do planejamento se expressa marcadamente como uma característica da ocupação desordenada via surgimento das favelas, determinando um novo padrão de urbanização das cidades (BONDUKI, 1983). A política pública abre espaço aos empresários e industriais que se anteciparam ao Estado: o setor privado também atuava na provisão da moradia. Entretanto, muito maior era o interesse em exercer um controle sobre a força de trabalho do que com o bem estar de seus operários.

O setor privado influenciou sobremaneira a formação do espaço urbano brasileiro quando inicia, no período pós-escravocrata, a construção de suas vilas operárias vislumbrando atender não só as demandas de seu operariado, mas também utilizando a moradia como uma forma de controle da força de trabalho (BLAY, 1981).

Da contribuição da socióloga Blay (1981), extrai-se quatro momentos históricos da habitação popular no Brasil: (i) no período escravocrata quando a solução habitacional encontrada era a senzala; (ii) na época da industrialização, com a construção das vilas operárias; (iii) posteriormente, com a ocorrência de um processo espontâneo da expansão urbana e, (iv) atualmente a tendência da construção de habitação em massa na forma de conjuntos habitacionais.

A representação do período escravocrata no contexto brasileiro tem suma importância, por ser considerada uma forma de controle da força de trabalho no Brasil. É pela habitação que o proprietário preserva sua “mercadoria”, ou seja, o escravo. A extinção do sistema escravocrata se dá concomitantemente com a expansão das cidades através da instalação das indústrias manufatureiras e uma das primeiras soluções habitacionais coletivas encontradas pelo setor privado: a construção das vilas operárias. Essas vilas originaram-se da expansão manufatureira primeiramente nas últimas décadas do século XIX e, da expansão industrial no início do século XX.

A produção têxtil entre os anos 1840 a 1880, principalmente o cultivo do algodão, enfrenta sérios empecilhos como, por exemplo, a insuficiência de mão de obra especializada. A dificuldade maior era obter e manter a força de trabalho, assim várias empresas na segunda metade do século XIX propõem enfrentar o problema da moradia usando-a como um vínculo na relação operário-empresa e principalmente como forma de atuar no padrão de comportamento da classe operária.

Os padrões de honra exaltados, as regras da moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia a ser difundida aos subordinados, não a ser vivida pelos patrões... Na elaboração de uma ideologia de valorização do trabalho urbano livre e industrial, o processo de habitar é utilizado pela burguesia como veículo de transmissão dos novos valores (BLAY, 1981, p. 148).

As indústrias de grande porte construía suas fábricas e, na medida em que iam se expandindo, construía as vilas de casas destinadas ao uso de seus empregados mediante pagamento de certo aluguel. As casas construídas pela fábrica eram alugadas aos seus operários se constituindo num abrigo para o trabalhador. Por parte da empresa, tratava-se mais de um fator de pressão sobre os operários do que propriamente uma preocupação humanitária, além de ser um fator de atração e retenção da mão de obra, pois o trabalhador

ao entrar nessa engrenagem, não só vendia seu trabalho como as possibilidades de obter um valor mais alto pelo mesmo. A moradia enraizava o trabalhador em dada empresa e reduzia suas possibilidades de lutar por seus próprios interesses (BLAY, 1979, p. 79).

As vilas operárias, para diversos autores Bolaffi (1981); Blay (1979); Valladares (1981) constituíram-se em um mecanismo de imobilização da força de trabalho através da habitação, uma vez que influenciou a vida cotidiana dos trabalhadores e dominou a vida doméstica.

Percebe-se que a tentativa de provisão da habitação pelo empresariado substituiu o papel do próprio Estado, que naquela época encontrava-se voltado à produção agrária para fins de exportação, não prestando a atenção devida aquele problema social.

Esse processo vai se tornando mais complexo à medida que a industrialização se expande na última década do século passado requisitando um maior contingente de trabalhadores (VALLADARES, 1983). Tal expansão impacta profundamente no crescimento das periferias urbanas na década de 1930, se acentuando mais especificamente a partir de 1950.

As décadas de 30 e 40 são marcadas pela ininterrupta corrente migratória, movimento que persistiu ainda por vários anos, conforme demonstrado na figura 1.

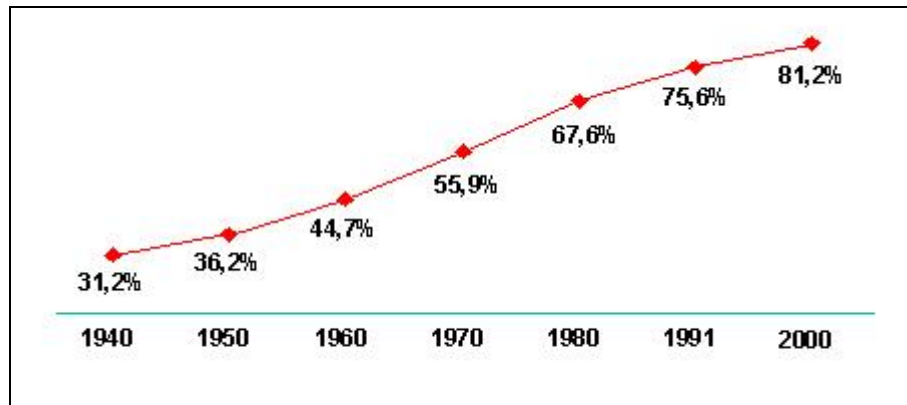


Figura 1 – Taxa de Urbanização no Brasil
Fontes: IBGE (2005, *site*) e Fundação João Pinheiro (2001).

É um período de consolidação do capitalismo industrial, quando o centro da economia se desloca para a área urbana. A ampliação do mercado de trabalho atrai fluxos migratórios rurais e a fixação na cidade exige dentre outras necessidades, um local para habitar.

O crescimento populacional urbano persiste ainda quando as fábricas deixam de construir suas vilas operárias e, a classe trabalhadora não encontrando uma solução para seu problema de moradia no mercado comercial busca solucionar esse problema por conta própria (LIMA, 1979). A autoconstrução é a resposta.

Não encontrando uma solução para o seu problema de moradia no mercado comercial nem nas alternativas da política habitacional oficial, que fracassou nos seus programas de atendimento à população de baixa renda, a classe trabalhadora busca solucionar esse problema por conta própria, substituindo por trabalho os recursos monetários que lhe faltam para pagar pela moradia; e o faz assumindo todos os riscos e com tanta eficácia que a autoconstrução, ao que tudo indica, poderá ser de fato encampada pelo Estado como uma das alternativas de solução para o problema habitacional da população de baixa renda (LIMA, 1979, p. 71).

A oferta de trabalho atrai um contingente da população para a cidade que não se encontra preparada estruturalmente para recebê-la “migração, lentidão no mercado da construção civil, expansão do mercado de trabalho, são fatores que provocam a atração para a cidade e uma concomitante deficiência do aparato habitacional” (BLAY, 1979, p.80).

Foram nas décadas de 1930 que surgiram também as primeiras ações referente a habitação por parte do Estado através dos Institutos e Caixas de Aposentadoria de Pensões

(ICAP)¹⁶, entretanto, não obtiveram grandes impactos sobre política urbana brasileira. A atitude do Estado a respeito da questão habitacional é caracterizada por um descompasso entre o discurso populista e a ausência de soluções práticas para as necessidades habitacionais das classes populares (SILVA, 1987).

Alguns autores, como Blay (1979) e Bonduki (1983), defendem essa época como sendo determinante para uma inversão na lógica corrente dominante: de que operários e trabalhadores não pudessem ser proprietários. A aquisição da casa própria não estava presente no horizonte futuro do trabalhador médio, e a habitação popular sempre foi pensada em termos de aluguel. “Creio que é neste período que se inicia com clareza a grande inversão que marca até hoje a mentalidade do trabalhador urbano brasileiro: o importante é ter uma casa própria, ela garante a fixação na cidade” (BLAY, 1979 p. 81).

Durante essa década (1930), começam a aparecer os apelos no sentido de se criarem condições para o trabalhador obter a casa própria. Nesse diapasão é relevante destacar o momento político vivido pelo país. Nesta mesma década inicia-se a regulamentação das condições trabalhistas e os discursos políticos para a fixação do salário mínimo. A habitação é um item de consumo que absorve grande parte dos salários impedindo seu rebaixamento. A preocupação então, era possibilitar a diminuição do salário retirando as despesas com habitação da cesta de consumo do trabalhador (BONDUKI, 1983).

A década de 1950 pode ser considerada como um marco para a maioria das grandes cidades brasileiras, uma vez que a partir daqueles anos foram submetidas a um processo de evolução urbana crescente. É neste período que começa a ser impressa uma nova forma na ordem espacial. As áreas centrais, melhores providas de facilidades urbanas, são as mais disputadas para as atividades do comércio e produção, bem como, reservadas às moradias dos mais favorecidos. Aos pobres, o acesso ao núcleo central é vedado restando-lhes somente as áreas periféricas e sem infra-estrutura adequada.

As condições políticas da época não favoreciam o governo. O Partido Comunista estava em ascensão arregimentando a classe operária e criando uma incerteza política para os governantes. Surge então, no ano de 1946 o primeiro órgão oficial no Brasil voltado especificamente para o problema habitacional e considerado um marco da política habitacional, a Fundação da Casa Popular (FCP).

O órgão criado exclusivamente com o objetivo governamental de viabilizar a política habitacional de âmbito nacional para a população de baixa renda, na verdade utiliza ações e

¹⁶ Os Institutos, Caixas de Pensões e Aposentadorias atuavam no setor de habitação de forma fragmentada e limitada apenas aos seus sócios (SILVA, 1987).

formas de intervenções contendo uma forte gramática clientelista. Diversos autores¹⁷ ressaltam essa característica afirmando que, o contexto político da época prescindia de uma atuação junto às classes populares. Esse seria o fator da criação em 1o de maio de 1946 da Fundação da Casa Popular¹⁸, centralizando ações direcionadas à habitação visando responder ao problema da moradia. Vejamos que o período era de franca expansão do Partido Comunista entre as classes populares, assim as ações de distribuição dos recursos da FCP eram marcadas pelo clientelismo ou favoritismo político visando “ganhar simpatia das camadas populares e com isso diminuir as incertezas políticas da época” (LEHFELD, 1988, p. 24).

Para Carvalho (1986), os fatores que favoreceram a criação da FCP decorreram de parâmetros de natureza política e estiveram associados muito mais à ascensão do Partido Comunista no Brasil, que estaria trazendo respostas sociais às questões do bem estar, do que propriamente a preocupação com a resolução do problema “moradia” evidenciando a necessidade urgente de buscar dividendos políticos naquele momento e num contexto conturbado politicamente.

Pelo sistema da FCP, a produção da moradia era totalmente subsidiada com recursos públicos. A amortização era feita em prestações mensais fixas, isto é, não reajustáveis. Isto acarretava, numa época de crescimento inflacionário, uma prestação irrisória ao longo do tempo impactando negativamente no retorno do capital investido. A FCP estava, assim, impedida de atender outras demandas. Previu-se uma reformulação do sistema destinando 1% sobre a folha de pagamento dos empregadores e ainda parcela do imposto sobre fósforos e bebidas. Implantou-se também o reajuste nas prestações, o que mais tarde foi considerada como o “embrião” da correção monetária instituída pelo BNH em 1964.

O desempenho da FCP foi pouco expressivo, contribuindo com pouco menos de 10% de moradias. Por outro lado, se a FCP era clientelista na construção e triagem dos candidatos, procurava administrar seus conjuntos de forma ‘paternalista-autoritária’. Partiam do pressuposto de que as classes populares não estavam preparadas para a vida comunitária (LEHFELD, 1988, p. 25).

Essa lógica de condução afetava o comportamento social dos indivíduos que eram controlados até na forma de utilização e conservação das moradias. No período entre os anos de 1946 a 1964, percebe-se que a atenção dispensada pelo Estado às questões urbanas, em especial, à habitacional, esteve marcada pelo caráter clientelista e distributivo. As principais diretrizes da ação pública da época intencionavam uma política habitacional redistributiva, no sentido de transferir os recursos entre as grandes categorias sócio-econômicas e regiões, entretanto, o que

¹⁷ Ver Bolaffi (1981), Valladares (1981), Santos (1981).

houve foi a “implantação de uma política limitada, eminentemente assistencialista, cuja finalidade maior era a barganha política-eleitória” (SILVA, 1987, p. 30).

3.1 A política do BNH

A preocupação com a questão da habitação de interesse social, ou seja, aquela habitação destinada à população de baixa renda, se inicia de fato na década de 1960 quando começa uma espécie de “reação à permissividade urbana” (SANTOS, 1981, p. 17) que predominou entre os anos 1930 e 1950, período em que se expandiram as maiores favelas das grandes cidades brasileiras.

A escassez de habitação, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade, é um dos graves problemas sociais há muito presente em vários países e, particularmente no caso brasileiro, é uma realidade que diz respeito não só aos aglomerados urbanos como também às áreas rurais. A ausência de moradias sem condições mínimas de habitabilidade é um dos principais agravantes da pobreza e, ao mesmo tempo, forte indutor da precariedade das condições de saúde e higiene, além de afetar negativamente a motivação e a auto-estima dos indivíduos que se reflete nos baixos níveis de escolaridade e induz, não raramente, a criminalidade.

Evidências científicas apontam que a saúde está relacionada ao modo de viver das pessoas e suas interações com o meio ambiente e não somente com a idéia hegemônica do determinismo biológico e genético. Nesse sentido, a habitação aparece como locus base de promoção da saúde familiar. O conceito habitação saudável possui como ponto central a preocupação com o processo gradual de melhoria da qualidade de vida (COHEN, 2004, p. 807).

A auto-estima e o valor do indivíduo estão diretamente relacionados com o seu espaço: “Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território” (SANTOS, 2000a, p. 81). Entretanto, essa preocupação social não esteve presente quando, em 1964 surge o Banco Nacional de Habitação (BNH) como uma proposição à crise habitacional. Para Blay (1979), esta solução se fez inteiramente dentro do sistema econômico em vigor: pretendia-se ampliar a faixa de proprietários particulares de habitações. Importante ressaltar dois fatores preponderantes no contexto brasileiro do período em que nasceu o BNH: (i) caracterizava-se por uma preocupação de incentivar a indústria da construção civil, que à época não dispunha de

¹⁸ Criada pelo Decreto-Lei n. 9218 de 1946.

insumos nacionais e (ii) também a busca de certa legitimidade que o novo regime de governo pretendia conquistar. “O sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse, por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil, recursos gerados no próprio setor privado” (BOLAFFI, 1982, p. 47). Somando-se as críticas ao modelo do BNH, Kowarick (1979, p. 69) ressalta:

Neste particular, o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 milhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos.

Talvez de fato, o problema da habitação popular, apesar dos fartos recursos que haviam lhe sido destinado, supostamente, não teria passado de um artifício político formulado para, segundo Bolaffi (1981), enfrentar um problema econômico conjuntural. O autor objeta que, após 1967 quando tais conjunturas demonstraram estar em queda, o problema habitacional das camadas populares foi esquecida (BOLAFFI, 1981).

Não podemos negar que o BNH foi um marco histórico na habitação do Brasil, mesmo quando apontado por vários autores como um paradoxo governamental: criado para atender a população de baixa renda, entretanto, aplicando recursos noutra camada social. Algumas críticas são subliminares, como a de Santos (2000a, p. 45) quanto aborda em seus trabalhos o direito de morar do cidadão:

O mito do direito à propriedade da casa levou, num primeiro e longo momento, a que se construíssem casas e apartamentos para as classes médias. Mesmo assim, os preços geralmente eram (e são) exorbitantes, ainda quando os imóveis são construídos com o dinheiro público, dinheiro acumulado com a contribuição obrigatória de todos os trabalhadores.

Nessa afirmação, o autor faz referência ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que foi o principal “financiador” do BNH durante sua existência. Desde que se revelaram os primeiros resultados das ações do BNH, ainda na década de 70, vários autores¹⁹ o avaliaram criticamente, estabelecendo um conjunto de elementos que podem nos auxiliar a construir os princípios relevantes para pensarmos as políticas habitacionais hoje.

Um primeiro elemento diz respeito ao que talvez seja a questão central nas críticas à atuação do BNH: sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda (entre zero e

¹⁹ Entre estes autores veja-se Valladares (1981), Santos (1981), Bolaffi (1982).

três salários mínimos). Essa incapacidade decorria das contradições intrínsecas aos dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes.

Já o financiamento às camadas de menor renda se revelou inadequado para as populações mais empobrecidas (faixas de até três salários mínimos) e gerou uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento.

O BNH teve períodos de atuação diferenciados desde sua criação em 1964 e após 1979 conforme podemos verificar na Tabela 1. Os anos de 1967 a 1971 marcam a segunda fase do BNH cujas funções foram ampliadas e passou a privilegiar os financiamentos voltados para faixas de renda mais altas.

Tabela 1 – Números de Unidades Habitacionais Financiadas

| SFH – Número de unidades habitacionais financiadas | | | | | | | |
|---|--------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------------------|------------------|------------------|
| Anos | Fonte de Recursos | | | Anos | Fonte de Recursos | | |
| | FGTS | SBPE | TOTAL | | FGTS | SBPE | TOTAL |
| 1964 | 8.618 | - | 8.618 | 1984 | 43.551 | 42.807 | 86.358 |
| 1965 | 16.732 | - | 16.732 | 1985 | 25.005 | 34.652 | 59.657 |
| 1966 | 20.279 | 5.466 | 25.745 | 1986 | 44.350 | 62.312 | 106.662 |
| 1967 | 52.832 | 27.556 | 80.388 | 1987 | 99.227 | 132.005 | 231.232 |
| 1968 | 83.236 | 55.126 | 138.362 | 1988 | 98.249 | 181.834 | 280.083 |
| 1969 | 108.517 | 49.958 | 158.475 | 1989 | 31.617 | 68.089 | 99.706 |
| 1970 | 73.144 | 84.086 | 157.230 | 1990 | 165.617 | 74.993 | 240.610 |
| 1971 | 59.059 | 58.531 | 117.590 | 1991 | 359.719 | 41.050 | 400.769 |
| 1972 | 47.804 | 76.685 | 124.489 | 1992 | 43.801 | 64.869 | 108.670 |
| 1973 | 61.178 | 96.623 | 157.801 | 1993 | 4.256 | 53.708 | 57.964 |
| 1974 | 35.937 | 60.268 | 96.205 | 1994 | - | 61.384 | 61.384 |
| 1975 | 77.417 | 64.512 | 141.929 | 1995 | 16.550 | 46.594 | 63.144 |
| 1976 | 164.353 | 109.410 | 273.763 | 1996 | 29.900 | 38.286 | 68.186 |
| 1977 | 209.709 | 58.004 | 267.713 | 1997 | 170.729 | 35.487 | 206.216 |
| 1978 | 279.516 | 58.133 | 337.649 | 1998 | 124.055 | 39.368 | 163.423 |
| 1979 | 274.238 | 108.985 | 383.223 | 1999 | 99.875 | 35.131 | 135.006 |
| 1980 | 366.808 | 260.534 | 627.342 | 2000 | 167.876 | 36.465 | 204.341 |
| 1981 | 198.514 | 266.884 | 465.398 | 2001 | 166.539 | 35.795 | 202.334 |
| 1982 | 282.384 | 258.745 | 541.129 | 2002 | 224.602 | 28.905 | 253.507 |
| 1983 | 32.685 | 44.562 | 77.247 | 2003 | 194.730 | 36.446 | 231.176 |
| Total | | | | | 4.563.208 | 2.894.248 | 7.457.456 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2005, site).

O BNH foi criado juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)²⁰ cujas incumbências eram de centralizar a produção e distribuição de unidades habitacionais e utilizar seus recursos para financiar habitação às camadas de baixa renda, além de ser o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Assim, para financiar a construção de moradias foi instituído como lastro o FGTS de todos os trabalhadores assalariados. Os recursos arrecadados pelo FGTS eram geridos e aplicados pelo BNH e, asseguravam a fonte de recursos para a construção de moradias somadas aos recursos oriundos das cadernetas de poupança e das letras hipotecárias²¹. Os autores apontam a criação do FGTS como uma forma de superar as dificuldades financeiras e é um dos pontos críticos dos debates, pois para alguns foi considerado um “salto” nas relações trabalhistas ou um “benefício” para os trabalhadores, sendo também visto como a “implantação de uma nova política de emprego que recondicionou as relações entre capital e trabalho no Brasil, fazendo a balança pender decisivamente a favor do primeiro” (VALLADARES, 1982, p. 40). Era um mecanismo compulsório de poupança dos trabalhadores servindo a investimentos que não vieram a beneficiá-los.

Vejamos que o BNH possuía funções paradoxais, uma vez que era um banco sem funções executivas, encarregado de prestar orientações e fornecer repasses financeiros ao mesmo tempo em que cumpria uma função econômica e política, na medida em que aplicava recursos da poupança pública e particular em atividades que deveriam ser lucrativas, incrementando a cadeia produtiva e auxiliando o país nos planos de controle de inflação e geração de empregos. Como viabilizar moradia com tal impasse? Agilizar um dinheiro caro através da venda de imóveis de alto valor para uma clientela que mal teria o suficiente para pagar suas prestações? Esse mecanismo, segundo Blay (1979), é extremamente conveniente ao poder público: conserva-se o sistema de propriedade privada; aparentemente torna-se concretizável a utopia de que todos poderão ter suas casas próprias e não toca nos problemas fundamentais que geram o desequilíbrio econômico. A consequência dessas condições é a manipulação das aspirações dos trabalhadores de terem seu sonho da casa própria (a simples existência do BNH realimenta esse desejo e atua na força de trabalho mesmo que tal acesso seja inatingível) e aquele trabalhador que consegue obter seu financiamento, revigora todo o sistema de acumulação do capital tornando-se um “aliado” do poder (BLAY, 1979).

A terceira fase do BNH pode ser identificada a partir de 1971 quando sofre algumas

²⁰ Criados pela Lei n 4.380 de 21 de agosto de 1964. O mesmo ato criou o instituto da correção monetária nos contratos imobiliários. Em 1967 o BNH assumiu a gestão do FGTS.

alterações, transformando-se num banco de segunda linha deixando de operar diretamente e repassando seus recursos a outros agentes. Nessa época o banco passou a operar com outras linhas de financiamento de desenvolvimento urbano. A crítica ao modelo de atuação do BNH foi atroz. A favelização e o crescimento das periferias foram apontados como conseqüência do fracasso e da ineficácia da ação do BNH. Os dados mostraram que 74% dos recursos em determinado ano foram drenados para o setor privado alimentando o mecanismo de acumulação e a concentração da renda. Transferiu-se assim, ao setor privado o poder da decisão, uma vez que, cabia à iniciativa privada decidir sobre a localização e a construção das habitações com a utilização de terrenos impróprios e mal localizados, edificações imprestáveis e ainda, a venda de casas a quem não podia pagar (BOLAFFI, 1981).

O estudo de Valladares (1982)²² efetua interessante análise das linhas gerais da política habitacional através da criação do BNH. O período pós-revolução de 1964, era de crise política e econômica no qual o “novo regime” havia se instaurado através de um golpe militar. Havia o descontentamento das massas populares que deveria ser atenuado. No centro da crise econômica a inflação era alta e a indústria de material de construção necessitou reduzir suas atividades a um mínimo indispensável. Assim, a construção de novas unidades habitacionais também foi reduzida. A prioridade então do governo da época era a construção de habitações populares pensada como uma resposta à crise política. Valladares (1982) faz menção a uma carta redigida pela ministra Sandra Cavalcanti ao presidente Castello Branco, sugerindo a criação do BNH:

Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (VALLADARES, 1982, p. 39).

O período BNH, encerrado tragicamente em 1986, deixou como herança algumas concepções ainda hegemônicas, ou pelo menos relevantes, sobre o conteúdo e o formato a ser adotado na política habitacional, como por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, reiterando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal, e, ainda, a visão de que fazer política habitacional refere-se tão somente a construir conjuntos, que persiste entre muitos técnicos do setor. Por outro lado, permanece ainda de pé, embora em circunstâncias bastante fragilizadas,

²¹ As cadernetas de poupança e letras hipotecárias formavam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) que também financiavam a habitação.

²² Ver estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura de Valladares (1982).

a estrutura técnico-administrativa burocratizada e com pouca iniciativa dos órgãos estaduais.

Podemos afirmar que o BNH teve sim, como ênfase inicial a política social, mas passou cada vez mais a assumir funções econômicas de estímulo ao capital privado tornando a política habitacional um dos elementos mais eficazes na estratégia econômica pós 1964. A trajetória da política habitacional demonstra a insuficiência no cumprimento do seu objetivo inicial de provisionar habitação digna às famílias mais pobres uma vez que acabou gerando a produção de conjuntos habitacionais segregados, longe da malha urbana, sem transporte, freqüentemente isolados e carentes de infra-estrutura. Esse saldo negativo se desvenda através do afastamento do público alvo (trabalhadores de até três salários mínimos), bem como pela pouca eficácia em fazer o enfrentamento do déficit habitacional. Apesar disso, a avaliação sobre os resultados quantitativos da ação do BNH, segundo Azevedo, não são inteiramente desfavoráveis. Após duas décadas de política habitacional foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares.

3.2 As propostas de cunho social e os movimentos sociais

Nos anos 80, emerge na sociedade brasileira uma proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos eixos principais dessa legitimação é o projeto de reforma urbana oriundo de um amplo espectro de forças articuladas em torno de ideais reformistas (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 1997). Podemos dizer que a dívida social acumulada pelos anos de regime militar começou a ser quitada com a Constituição de 1988, quando as políticas públicas se voltam para a realidade emergente do país. A reforma institucional começa pela promulgação da Constituição que deflagrou um processo de descentralização do Estado, redefiniu competências e potencializou as gestões municipais trazendo uma inovação na questão da moradia quando reconhece o direito à moradia como um direito social básico.

Essa descentralização tem como qualidade não apenas aumentar a eficiência e eficácia da política social, mas também evitar que sua focalização nas camadas mais pobres possa engendrar práticas clientelísticas e assistenciais.

Outro avanço verificado foi a ampliação do conceito “moradia” para “*habitat*”²³, reafirmando o direito à moradia e ampliando seu conceito para além da simples edificação incorporando o direito à terra, a infra-estrutura, aos serviços públicos, a um meio ambiente saudável e o respeito às relações sociais e culturais.

Em 10 de junho de 2001 obtêm-se outro progresso na questão da moradia quando da aprovação da Lei nº 10.257, denominado Estatuto da Cidade, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal. (BRASIL, 2001). Seu texto estabelece que “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e “institui o usucapião urbano, possibilitando a regulamentação de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões ou loteamentos clandestinos”. (BRASIL, 2001)

As inovações contidas no estatuto situam-se em três campos: novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2003, p. 1).

Entretanto, esse avanço significativo desde a década de 1946 até hoje, não foi consequência de simples trajetória casuística. O Estatuto da Cidade trouxe em seu bojo o desejo de entidades civis e dos movimentos sociais para a defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e ainda reuniu instrumentos relativos à ação do poder público para regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público²⁴. (BRASIL, 2001)

Esse resultado foi oriundo de amplo movimento, iniciado ainda em meados da década de 1970, denominado “reforma urbana”. O movimento da reforma urbana trouxe um conjunto de idéias que já estavam em debate desde a década de 60 e tinha como objetivo central à instituição de um novo padrão de política pública fundado nas seguintes orientações:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade para ampliar o espaço para exercício da cidadania aumentando a eficácia governamental;

²³ O conceito do *habitat* ressurgiu na 2ª Conferência das Nações Unidas realizada em Istambul em 1996, onde se reuniram governos e organizações não governamentais para debate da questão dos assentamentos humanos e constituiu um marco para o desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitação.

²⁴ O uso da propriedade urbana em prol do bem público traduz-se no princípio básico da função social da cidade. A função social da propriedade visa estabelecer o uso da propriedade urbana com justiça social. Esse princípio assegura uma atuação do poder público voltada para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos em detrimento de apenas alguns.

- b) Introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) com a finalidade de garantir o funcionamento do mercado de terras;
- c) Inversão de prioridades quanto à política de investimento urbano focando as necessidades das camadas populares.

Vejamos que as orientações contidas no movimento da reforma urbana coadunam com as diretrizes do Estatuto da Cidade, inclusive no que diz respeito à participação popular em algumas ações e decisões do poder público. (BRASIL, 2001)

A trajetória do movimento pela reforma urbana é rica no sentido de nos proporcionar uma interpretação da proposta de construção da articulação nacional pelas entidades e massas, buscando a criação de direitos e ainda, legitimar a idéia de uma reforma estrutural nas relações de produção e consumo urbano (MARICATO, 1997).

Mas, o que foi a reforma urbana e qual sua importância para nosso contexto atual? O movimento pela reforma urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo o país, a partir dos anos 70.

A CPT se dedicava à assessoria da luta dos trabalhadores no campo compondo uma pauta de reivindicações para a reforma agrária. Foi dessa articulação que surgiu a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), no início dos anos 80. A ANSUR tinha como objetivo criar uma plataforma que reunisse todas as demandas dos movimentos urbanos do país unificando-os. Considera-se esse órgão como a raiz do “Movimento pela Reforma Urbana” que se traduziu mais tarde na emenda popular entregue ao Congresso Nacional contendo 160.000 mil assinaturas.

Não podemos negar que o movimento foi essencialmente social e popular estando totalmente à margem de qualquer ação estatal, mesmo porque a correlação de forças àquele momento não era favorável, pois o capital imobiliário se mantinha hegemônico estabelecendo uma disputa de forças entre os interesses.

Dentre os movimentos sociais e suas reivindicações fez parte o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST), desenvolvido inicialmente de forma isolada na Região Sul no final da década de 70. Naquele período, o Brasil vivia a abertura política, pós-regime militar. A concentração da terra, a expulsão dos pobres da área rural e a modernização da agricultura persistiam, enquanto o êxodo para a cidade e a política de colonização entrava em aguda crise. É nesse contexto que o MST surge e se articula. Chama atenção o fato da principal

reivindicação do movimento nos anos 80 se constituir no direito à terra²⁵. Posteriormente, nos anos 90, a principal reivindicação é a luta pela conquista do financiamento claramente demonstrando a inacessibilidade das famílias aos recursos disponibilizados.

A década de 90 também foi marcada pelo surgimento de outro grupo, os trabalhadores sem teto que, a exemplo dos sem-terra, buscavam nas ocupações uma forma de pressionar o governo para promover a “reforma urbana”. No entanto, diferentemente do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) ainda não conseguiu transformar um número significativo de ocupações em conjuntos habitacionais permanentes, de acordo com a avaliação do próprio movimento (JORNAL DA MÍDIA, 2005, *site*)²⁶.

Segundo um estudo realizado pela professora da Universidade Federal do Pernambuco (UFPE) em 2002, Cibele Maria Lima Rodrigues a ação principal do MTST consiste na ocupação de terrenos vazios ou prédios públicos, como forma de pressionar o Poder Público em favor de uma política de habitação capaz de reduzir o grande déficit existente na área (JORNAL COMUNICAMPUS, 2002, *site*).

Entretanto, o MTST ainda não encontrou grande respaldo junto ao poder público federal ou, então, o governo tenta minimizar o impacto causado nos noticiários, conforme discurso do então Ministro da Casa Civil, José Dirceu:

Não vejo que as crises isoladas do Incra e da Anvisa sejam generalizadas. Nós precisamos olhar a floresta e não só a árvore. Na crise dos sem-teto, parecia que o país todo ia ser tomado por invasões. Era um problema localizado, um problema social grave que precisa ser equacionado. Mas os sem-teto, os que estão organizados, não passam de 20 mil em todo o Brasil. Pelas manchetes, parecia que o país ia viver uma grande crise (JORNAL EM QUESTÃO, 2005, *site*).

Mesmo assim, consolidando as propostas dos movimentos, surge o projeto Moradia cuja negociação se deu com diversos segmentos. Esse projeto foi o que culminou na formatação atual do Ministério das Cidades (2005), bem como em suas diretrizes políticas. Além disso, muitas das reivindicações daqueles movimentos foram atendidas na Lei 10.257 do Estatuto da Cidade. Citando algumas:

²⁵ O MST tem três grandes objetivos: a terra, a reforma agrária e uma sociedade mais justa. Quer a expropriação das grandes áreas nas mãos de multinacionais, o fim dos latifúndios improdutivos, com a definição de uma área máxima de hectares para a propriedade rural. É contra projetos de colonização e quer uma política agrícola voltada ao pequeno produtor. Visa a democratização da água nas áreas de irrigação do Nordeste, assegurando a manutenção dos agricultores na região. O MST está organizado em 23 estados da Federação e, declara que quase 150 mil famílias já conquistaram suas terras em 13 anos de existência (MST - ORIGEM DOS SEM TERRA, 2005).

²⁶ Entre as reivindicações do MTST está o cadastramento das famílias nos programas habitacionais, independentemente de pagarem aluguel ou não; pede o desenvolvimento de programas de verticalização; desapropriação de imóveis abandonados e estímulo a projetos comunitários, como escolas, hortas, postos de saúde nas proximidades das moradias.

- Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Aplicação da função social da propriedade.
- Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa proporcional à renda familiar.
- Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular. (BRASIL, 2001)

Importante ressaltar que, a articulação feita pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana se deu em dois grandes momentos políticos brasileiros finalizando em 2003 no governo petista: o primeiro ocorreu na campanha à presidente em 1994, quando os setores que lutavam por cidades justas, democráticas e sustentáveis produziram uma plataforma que propunha uma ampla reforma urbana e uma estrutura institucional que previsse a articulação das temáticas urbanas conforme vimos anteriormente. A proposta também incluía a criação do Conselho Nacional de Política Urbana e a formulação de um Plano Nacional de Política Urbana.

3.3 O projeto moradia

O segundo momento se deu no ano 2000 através do convite do Instituto Cidadania²⁷ ao Sr. Luiz Inácio Lula da Silva para que coordenasse um projeto voltado a busca de soluções para o problemas da habitação. Especialistas do Movimento de Reforma Urbana elaboraram o então chamado Projeto Moradia²⁸.

O Projeto Moradia propõe então, a criação do Ministério das Cidades (2005) e do Conselho das Cidades, além de uma rede de agentes que comporiam o Sistema Nacional de Habitação. A proposta era de integrar as áreas de habitação, saneamento ambiental e transportes e trânsito e seriam estruturadoras para o planejamento do desenvolvimento urbano.

²⁷ O Instituto Cidadania é uma organização não governamental surgida em 1991 e voltada à elaboração de projetos que incorporem discussões de sindicatos, movimentos populares, empresários, entidades da sociedade civil, intelectuais, especialistas e administradores públicos. Alguns desses projetos foram destaques nacionais, como por exemplo, o Projeto Moradia, o Projeto Segurança Pública, o Projeto Energia Elétrica, o Projeto Reforma Política e o Projeto Fome Zero. A coordenação do Instituto foi assumida pelo Sr. Luiz Inácio Lula da Silva que a deixou para assumir a presidência da república.

²⁸ O Projeto Moradia adotou o conceito da habitação não restrita a construção de casas, mas aos serviços e obras complementares: água, esgoto, coleta de lixo, saúde, trânsito, educação, lazer, etc. O Projeto desenvolve-se sobre três premissas básicas: a questão fundiária, a questão do financiamento e a questão institucional.

Com a vitória nas eleições de 2002, em 1º de janeiro de 2003, cria-se então o Ministério das Cidades (2005) com o objetivo de universalizar o direito à cidade mediante a garantia de acesso da população à habitação digna, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana e ao transporte público. Vejamos que muitas das reivindicações do movimento foram sendo atendidas, entretanto, para que se obtivesse a implantação do projeto seria necessário ultrapassar dois grandes obstáculos: a reforma tributária e a reforma administrativa. A reforma tributária porque interfere na questão da justiça social (IPTU, IPTU Progressivo, Solo Criado, etc.). E a reforma administrativa porque a centralização da política habitacional nos anos do regime militar, como vimos anteriormente, desobrigou os governos locais a formularem suas próprias políticas desaparelhando o Estado para o enfrentamento das demandas (MARICATO, 1997).

O debate sobre a reforma do Estado, aliás, tem na descentralização um de seus pontos centrais (ARRETICHE, 1996). A reforma administrativa nesse sentido viria para transformar a máquina pública inadequada e ineficaz em agente articulador e promotor da participação democrática. O consenso foi na suposição de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Ainda, os serviços seriam mais eficientes elevando os níveis reais de bem-estar da população. Foi nessa diretriz que o governo efetuou a unificação das áreas que tratavam das políticas setoriais do país, bem como, dos programas de desenvolvimento urbano que impactassem na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos criando o Ministério das Cidades (2005).

A criação desse ministério, que por um lado unifica programas e centraliza diretriz, estabelecendo nova forma de condução das políticas sociais, por outro lado descentraliza ações potencializando os governos locais. Esse é o discurso que vem sendo promulgado.

Arretiche (2002) efetua interessante debate sobre a questão do federalismo e das relações intergovernamentais quando afirma que, existiriam duas situações preponderantes que potencializam o receio de uma descentralização no Brasil: (i) o impasse ou paralisia decisória e (ii) a subordinação das preferências do governo federal àquelas dos governos municipais. Entretanto, essas evidências não foram confirmadas, segundo a autora, na implementação de reformas no segmento social como, educação, saúde e habitação. Isto significa dizer que, ao contrário do que prevê a literatura que enfatiza o poder de veto dos governos subnacionais no federalismo brasileiro, eles não representaram um obstáculo intransponível para a implementação da agenda de reformas do governo federal especificamente nas políticas sociais. O que se devesse buscar então, seria um governo central

que incorporasse à sua agenda de demandas, uma política que englobasse as relações intergovernamentais.

No caso específico das políticas de habitação e saneamento, essa crença se refletiu na missão dada ao Ministério das Cidades (2005): formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores que tratavam das políticas fundiárias, habitacionais, de saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, respeitando o pacto federativo e, principalmente, com a participação da sociedade.

Atualmente, a diretriz do Ministério das Cidades (2005) baseia-se em três fundamentos básicos: inclusão social e redução de desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e, promoção e expansão da cidadania com fortalecimento da democracia.

Uma característica essencial do ministério é a de fortalecer o poder local para gerir seu espaço planejando a questão urbana, enquanto ao governo federal caberia o papel de definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A implantação da PNDU vem sendo debatida desde o início do governo Lula com a instalação das Conferências das Cidades. A conferência busca a integração dos governos locais e sociedade civil numa definição única do melhor caminho a percorrer via descentralização.

Centralizar significa concentrar recursos ou competências nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central), enquanto descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados) (ARRETCHE, 1996). O fortalecimento do poder local visa assim, recuperar o poder de planejamento das gestões cujo engessamento deu-se no período pós 1964. Esses anos de centralização solidificaram algumas práticas clientelistas e as sobreposições hierárquicas que invariavelmente levaram à corrupção: “o executivo federal avaliava que a corrupção e ineficiência administrativas das gestões civis precedentes foram possíveis graças à centralização federal” (ARRETCHE, 2002, p. 435).

Com exceção do período da República Velha, o Brasil sempre esteve administrado de forma centralizada. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central do governo.

À extinção do BNH sucedeu-se um formato institucional de gestão dos recursos destinados ao setor – centralizado e fragmentado –, que estão longe de equacionar os problemas decorrentes da reestruturação de ordem econômica e política em curso no país. Como consequência, observou-se

que, ao longo da década, o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de manter o papel que lhe cabia no sistema anterior, quer de organizar a oferta pública de serviços, quer de rearticular novos sistemas nacionais para as políticas de habitação social e de saneamento básico. É neste sentido que afirmo que o governo federal perde força, porque ele se revela crescentemente débil para desempenhar funções tradicionais de regulação, ainda que formalmente delas esteja encarregado (ARRETCHE, 1995, p. 211).

Hodiernamente, verificamos que a alternativa para a reforma dos sistemas nacionais de prestação de serviços sociais está se dando via descentralização. Somente uma reforma profunda nas instituições federais e na forma de financiamentos urbanos poderia dar ao governo federal o poder de regulação. A proposta ainda é tímida, entretanto, a tentativa do Ministério das Cidades (2005) na proposta de formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e de habitação demonstrado através do lançamento do PNDU, é uma sinalização de tendência à descentralização.

Assim, o Ministério das Cidades (2005) reconduz a prática da eficiência da descentralização quando reconhece que é no plano dos estados e municípios que surge a deficiência e, que nesse mesmo plano, deveria ocorrer o planejamento para resolvê-la. Com o desenho de novas políticas e novos sistemas que viabilizassem um investimento coerente – público e privado – de modo a racionalizar recursos de acordo com as prioridades definidas de forma democrática entre os diversos segmentos da sociedade, traria a autonomização dos níveis sub-nacionais que repercutiriam na melhoria da oferta dos serviços públicos.

Mas, esse viés da descentralização do estado não pode ser atrelado apenas ao atual governo. Podemos afirmar que o atual governo aprimorou o legado, principalmente nas áreas de habitação e saneamento. A mudança do paradigma de política pública do regime militar iniciou a partir do governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, com a mudança do modelo da política social de habitação e a desestatização das empresas públicas de habitação. Nenhum dos governos anteriores, mesmo os democráticos tinham uma agenda de reforma que visasse modificar o modelo de política que vigia anteriormente (ARRETCHE, 2002).

A agenda de reforma do governo FHC visava rever esse paradigma: descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir espaço para a participação do setor privado nessa área e introduzir uma política de crédito para o mutuário final.

Hodiernamente, tais premissas vêm sendo perseguidas e implementadas. As Parcerias

Público-Privada (PPP), a nova Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS²⁹ (CCFGTS) e o Conselho das Cidades (CONCIDADES) ratificam a mudança do modelo.

O CONCIDADES está no seu segundo ano de funcionamento e possui a representação dos diversos segmentos da sociedade definindo macro ações para a questão urbana. Mais recentemente, o Conselho estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)³⁰ cujo *funding*, além do conhecido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), receberá recursos provenientes do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado exclusivamente com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas do SNHIS destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, entretanto, com algumas características peculiares, que veremos a seguir.

Os objetivos, princípios e diretrizes do SNHIS em muito lembram o antigo SFH, principalmente nas questões relacionadas à composição e atribuições dos órgãos e entidades. Entretanto, se distingue quanto à expressa exigência da participação popular através da constituição dos conselhos municipais que contemple representação dos segmentos públicos e privados e das sociedades ligadas à área de habitação reservando o espaço de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares.

O município somente obterá os recursos do FNHIS se aderir ao Sistema através de termo de adesão e se comprometer a institucionalizar seu conselho. A Caixa Econômica Federal novamente terá importante papel nessa nova fase do desenvolvimento urbano do país. Será de competência da Caixa Econômica Federal atuar como agente operador do Fundo Nacional sendo a instituição depositária dos recursos e ainda, definindo os procedimentos operacionais do programa.

Tendo em vista a recente normatização, ainda não nos é possível estabelecer referências que comprovem haver uma ruptura do modelo tecnocrático existente e se obteremos avanços significativos no fortalecimento da capacidade de intervenção do governo local na regulação do mercado imobiliário. Neste momento, podemos apenas inferir que as práticas governamentais estão propostas a dissociar-se de interesses corporativos e clientelistas e ainda, que certamente obterá ressonância junto às camadas populares, haja vista grande maioria dos integrantes e defensores do movimento da reforma urbana fazer parte, atualmente, da estrutura administrativa do governo federal.

²⁹ A resolução 460 do CCFGTS prevê subsídios à habitação beneficiando diretamente o mutuário através de financiamento com descontos que variam conforme a renda familiar e a região do país e podem chegar até R\$ 14.000,00.

³⁰ Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e cria o Fundo Nacional de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Por outro lado, não fará sentido falar em criação de sistemas nacionais e descentralização de políticas sociais de habitação, ainda que seu resultado seja programas descentralizados, se os programas financiados pelo governo federal permanecerem sujeitos a formas centralizadas de gestão.

3.4 O programa de subsídio à habitação - PSH

O Programa PSH foi instituído pelo Governo Federal, por meio da Medida Provisória n.º 2.212, de 30/08/2001, ou seja, governo de Fernando Henrique Cardoso e regulamentado pelo Decreto n.º 4.156, de 11/03/2002. Durante sua trajetória teve diversas portarias alterando algumas diretrizes. A mais importante delas, entretanto, foi a Portaria Interministerial Ministério da Fazenda/Ministério das Cidades n.º 186, de 07/08/2003, já no governo petista, contemplando alterações significativas no intuito de ampliar a abrangência do programa.

Essa portaria focalizou o público alvo do programa em até três salários mínimos (anteriormente esse público era de até cinco salários mínimos), indo ao encontro das reivindicações do movimento da reforma urbana e onde se concentra a maior parte do déficit habitacional, conforme veremos a seguir.

3.4.1 O funcionamento do programa PSH

O escopo do programa é permitir o financiamento de casas populares com subsídios do Orçamento Geral da União (OGU). As instituições financeiras, com autorização do Banco Central do Brasil (BACEN), participam de Leilões realizados periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com objetivo de distribuir os recursos. A CAIXA participa dos leilões, analisa os projetos habitacionais e estimula a formação de parcerias, além de atuar como agente financeiro, para que as pessoas físicas tenham acesso aos recursos do Programa.

Os subsídios são diretos, ou seja, são aplicados diretamente em favor dos beneficiários em forma de aporte de recursos, diferentemente do que ocorria com o BNH, onde o subsídio era aplicado na taxa de juros.

Os subsídios possibilitam a complementação da capacidade financeira do beneficiário para o financiamento, permitindo que este venha a adquirir uma moradia de valor superior ao

que sua renda permitiria. Parte dos subsídios é voltada, ainda, para cobrir os custos administrativos e financeiros que oneram sobremaneira as operações de financiamento, revertendo em favor dos mutuários, uma vez que estes custos não integram as suas prestações mensais, que passam a ser compostas apenas da parcela de amortização e juros.

Os subsídios concedidos são pessoais e intransferíveis, não havendo possibilidade do beneficiário, ou mesmo do respectivo cônjuge que venha a compor renda, receberem o incentivo em mais de uma oportunidade, pois serão inscritos no cadastro de mutuários. O valor do subsídio varia de acordo com a renda mensal familiar e está limitado a R\$ 4.500,00, para o financiamento de imóveis localizados em municípios não integrantes de região metropolitana, e R\$ 6.000,00, para aqueles situados em regiões metropolitanas.

É obrigatória a participação do Poder Público, sem o qual não poderá o beneficiário ter acesso ao recurso. O Poder Público Municipal ou Estadual, órgãos da administração direta e indireta ou entidades privadas sem fins lucrativos, são responsáveis pelo aporte da contrapartida e pela garantia dos financiamentos concedidos para a produção/aquisição das unidades habitacionais e execução da infra-estrutura necessária. Com isto garante-se a redução dos custos dos empreendimentos e facilita-se o acesso à moradia a um número maior de famílias. Neste modelo de operacionalização, o Poder Público se responsabiliza pelos financiamentos e pode cobrar dos beneficiários, parte dos recursos concedidos destinando-os à formação de Fundos Municipais de Habitação, que garantirão o início de outras ações para a implementação de uma Política de Habitação nos municípios.

3.4.2 Público alvo do programa

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é voltado ao atendimento das famílias com renda de até R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), marginalizadas do Sistema Financeiro Habitacional vigente, em função da baixa renda.

As famílias habilitadas aos recursos do Programa não poderão ser proprietárias de imóvel residencial em qualquer localidade do país, não possuir qualquer tipo de financiamento imobiliário e não terem recebido benefícios da mesma natureza, oriundos de recursos orçamentários da União.

O processo de inscrição, seleção e classificação das famílias beneficiadas são realizados pelo Poder Público local, por órgãos da sua administração direta ou indireta ou,

ainda, por companhias de habitação, obedecendo a condições e critérios exigidos pelo Programa para concessão dos subsídios à pessoa física.

3.4.3 Dados do programa - Recursos investidos, unidades construídas e empregos gerados

Tabela 2 – Investimentos realizados – PSH

| (R\$ mil) | Acum. 2003 | JUL 2004 | Acum. 2004 |
|-----------------------------|----------------|---------------|----------------|
| Recursos PSH | 204.276 | 80.312 | 330.619 |
| Imóvel Rural | 571 | 23.498 | 50.845 |
| Carta de Credito Individual | 3.800 | 4.393 | 15.414 |
| Imóvel na Planta | 139.058 | 31.999 | 145.165 |
| Material de Construção | 60.845 | 20.421 | 108.980 |
| Convênio INCRA | 0 | 0 | 10.215 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2005, *site*).

Tabela 3 – População beneficiada – PSH

| | População Beneficiada | | | Empregos Gerados | | |
|-----------------------------|-----------------------|---------------|----------------|------------------|--------------|---------------|
| | Acum. | JUL 04 | Acum. JUL04 | Acum. | JUL 04 | Acum. JUL04 |
| Recursos PSH | 109.260 | 42.028 | 170.964 | 19.378 | 7.599 | 31.311 |
| Imóvel Rural | 312 | 13.056 | 28.168 | 54 | 2.220 | 4.812 |
| Carta de Credito Individual | 2.196 | 1.984 | 7.248 | 359 | 416 | 1.462 |
| Imóvel na Planta | 73.512 | 16.136 | 74.252 | 13.202 | 3.030 | 13.751 |
| Material de Construção | 33.240 | 10.852 | 56.172 | 5.763 | 1.934 | 10.320 |
| Convênio INCRA | 0 | 0 | 5.124 | 0 | 0 | 966 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2005, *site*).

Analisando os números acima, observamos que os recursos destinados ao programa frente à demanda verificada no país, apesar de sensível acréscimo anual, demonstram insuficiência quanto ao número de famílias atendidas. Permanecendo nessa escala de produção, sem um aporte maior de recursos e, levando em consideração que as famílias não dispõem de condições para acesso a outros tipos de financiamentos habitacionais, o problema da moradia resolver-se-á somente em longo prazo.

Segundo projeção do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), cerca de 40% da população mundial (três bilhões de pessoas) precisará de casa e serviços básicos de infra-estrutura em 2030. Para abrigar toda esta população, seria necessário construir quase 100mil unidades habitacionais por dia, ou seja, mais de quatro mil casas por hora.

Calculando o valor médio das unidades construídas, o mesmo permanece na faixa de R\$ 7.735,00, o que demonstra a necessidade de otimização de recursos e estabelecimento de parcerias com setores para que se possam construir unidades habitacionais de qualidade com tão baixo custo.

Tabela 4 – Unidades habitacionais construídas

| | Acum. 2003 | JUN 2004 | Acum. 2004 |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Recursos PSH | 27.315 | 10.507 | 42.741 |
| Imóvel Rural | 78 | 3.264 | 7.042 |
| Carta de Credito Individual | 549 | 496 | 1.812 |
| Imóvel na Planta | 18.378 | 4.034 | 18.563 |
| Material de Construção | 8.310 | 2.713 | 14.043 |
| Convênio INCRA | 0 | 0 | 1.281 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2005, *site*).

3.4.4 Implantação do programa PSH no município de Rio dos Cedros

3.4.4.1 Características da área e entorno

O empreendimento de Rio dos Cedros está implantado em área urbana do município, localizado no centro da cidade. A área está parcelada em 36 lotes ainda não regularizados pela prefeitura municipal. O local possui infra-estrutura básica como iluminação pública, energia elétrica, rede de esgoto, sistema de abastecimento de água, sistema de coleta de lixo e transporte coletivo. Entretanto, não possui pavimentação nas vias internas do empreendimento. No seu entorno, num raio de até dois quilômetros, existem serviços como, hospital, creche, escola, posto de saúde.

Consideramos a localização do empreendimento adequada, pois não é periférica e está dotada de infra-estrutura necessária a qualidade de vida da comunidade.

3.4.4.2 Características do projeto técnico

As unidades habitacionais possuem 36m² e são compostas de quatro cômodos: sala, cozinha, quarto e banheiro. O padrão de qualidade é baixo, ou seja, as especificações do

material utilizado não é de primeira linha. As casas não possuem piso cerâmico ou carpet, sendo o chão de piso cimentado alisado. Também não possuem forros internos. O projeto não previu a instalação de tanque para lavar roupas nem muros divisórios entre as residências, dificultando a privacidade dos moradores.

O valor do investimento do projeto é R\$ 327.599,64, ou seja, R\$ 9.099,99 por unidade. Foi repassado ao município um total de R\$ 216.000,00 como subsídio.

O regime de construção definido no projeto foi o mutirão assistido. A prefeitura disponibilizou pedreiro, encanador e eletricista, além da orientação de um assistente social que ficou como coordenador do programa.

3.4.4.3 Famílias beneficiadas

O total de pessoas beneficiadas com a implantação do programa perfazerá 181 pessoas. Deste total, 50% são oriundas do próprio município, enquanto as demais foram beneficiadas porque tinham residência fixa no município por período superior a um ano, uma das exigências estabelecidas pelo poder público local.

As inscrições iniciaram em 2002 finalizando com a assinatura dos contratos em 25/06/2004. O prazo de construção previsto em cronograma era de 12 meses, entretanto, houve um atraso de seis meses nas obras. Atualmente o projeto está concluído com as 36 famílias morando no local.

3.4.5 Implantação do programa PSH no município de Indaial

3.4.5.1 Características da área e entorno

O empreendimento de Indaial está localizado na periferia em área de expansão do município, no Loteamento Refúgio Verde no bairro Ribeirão das Pedras que dista aproximadamente cinco quilômetros do centro da cidade. A área foi adquirida pelo poder público local especificamente para a implantação do programa, estando com sua situação fundiária regularizada. São 31 lotes parcelados com infra-estrutura básica como iluminação

pública, rede de esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial e sistema de abastecimento de água. O sistema de coleta de lixo é efetuado uma vez por semana. O acesso ao transporte coletivo é ainda distante, a rua de acesso ao loteamento não possui pavimentação, bem como as vias internas do empreendimento, mas o possui guias e sarjetas. No entorno da área existe uma creche domiciliar e um centro de educação infantil. Existe ainda uma escola municipal que atende o ensino fundamental e médio. Para atendimento de saúde, existe num raio de até três quilômetros uma policlínica para atendimento à população.

Assim como a localização do empreendimento de Rio dos Cedros, consideramos também adequada a localização do projeto o município de Indaial. A região é considerada central e está dotada de infra-estrutura necessária.

3.4.5.2 Características do projeto técnico

As unidades habitacionais possuem 42m², são geminadas e compostas de quatro cômodos: dois quartos, sala e cozinha conjugados e banheiro. O padrão de qualidade é baixo. Os moradores receberão as casas apenas com piso de cimento alisado e sem forro.

O valor do investimento do projeto é R\$ 275.785,30, ou seja, R\$ 8.896,00 por unidade. Foi repassado ao município um total de R\$ 186.000,00 como subsídio.

O regime de construção definido no projeto foi o mutirão assistido. A prefeitura disponibilizou um pedreiro e forneceu um curso de construção civil através da secretaria de Desenvolvimento Econômico. A coordenação do programa ficou com a secretaria de assistência social do município.

No loteamento verifica-se a existência de área considerada de risco por passar uma rede de alta tensão. O poder público intenciona usar essa área para espaço público, como horta comunitária, área de lazer e outros.

3.4.5.3 Famílias beneficiadas

O total de pessoas beneficiadas com a implantação do programa corresponde a 124 pessoas. Em sua maioria inscrita no programa federal de renda mínima. Conforme

levantamento efetuado pelo poder público local, 43% dos inscritos estavam desempregados.

As inscrições iniciaram no ano de 2002, sendo os contratos assinados em 25/05/2004. As obras tiveram várias interrupções, durante esse período ocorreu a desistência do mutirão e a entrada de uma empresa construtora. Posteriormente a desistência da empresa e uma tentativa de retomada do mutirão. O cronograma de execução previa 12 meses, entretanto, já ocorre um atraso de sete meses e as obras estão com apenas 33,23% executadas. Atualmente, nova empresa retomou a execução das obras.

4 O CONTEXTO DA PESQUISA: O DÉFICIT HABITACIONAL, OS ASPECTOS HISTÓRICOS, A CARACTERIZAÇÃO CULTURAL E SÓCIO-ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE RIO DOS CEDROS E INDAIAL

Para tratarmos dos números do déficit habitacional brasileiro, bem como dos dados da distribuição populacional no Brasil, utilizamos como referência o trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro, tendo em vista esse estudo ser a referência utilizada pelo governo para tratar da questão da moradia e saneamento quando da elaboração das políticas setoriais, bem como no direcionamento e aplicação dos recursos federais.

4.1 O Déficit Habitacional no Brasil

Neste estudo realizado pela FJP, verificou-se que o déficit habitacional no Brasil em 2000, era de 6.656.526 moradias, estando evidenciado preponderantemente nas áreas urbanas (81,35%), principalmente entre as famílias mais pobres.

Em 2005, a Fundação João Pinheiro efetuou uma revisão das estimativas, ou seja, realizou o recálculo do déficit habitacional aprimorando sua metodologia e chegou ao número de 7.222.645 moradias, assim distribuídas: Região Nordeste (2.851.197 moradias), Região Sudeste (2.341.698 moradias), Região Sul (678.879 moradias), Região Centro-Oeste (502.175 moradias) e Região Norte (848.696 moradias).

A falta de domicílios está concentrada nos três estados mais desenvolvidos do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas, que respondem os três juntos por 38% do déficit total do país.

As favelas crescem e se aglomeram nas regiões mais desenvolvidas economicamente justamente pela ausência de uma política urbana. O raciocínio é lógico: quando a renda e o emprego crescem sem uma política urbana, a tendência é a expansão do mercado imobiliário informal para pessoas de menor renda.

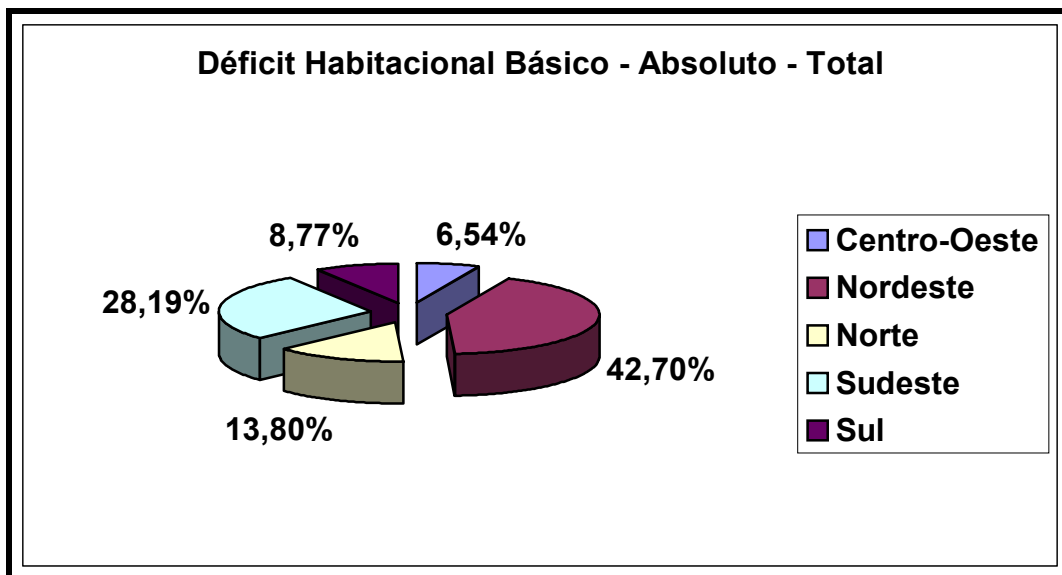


Figura 2 – Distribuição do déficit habitacional do Brasil por Regiões
 Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)³¹

Registra-se ainda que, 83,2% do déficit do país está concentrado junto às famílias que ganham até três salários mínimos mensais. Na região Sul, o percentual do déficit habitacional de famílias com renda mensal de até três salários mínimos chega a 80,9%.

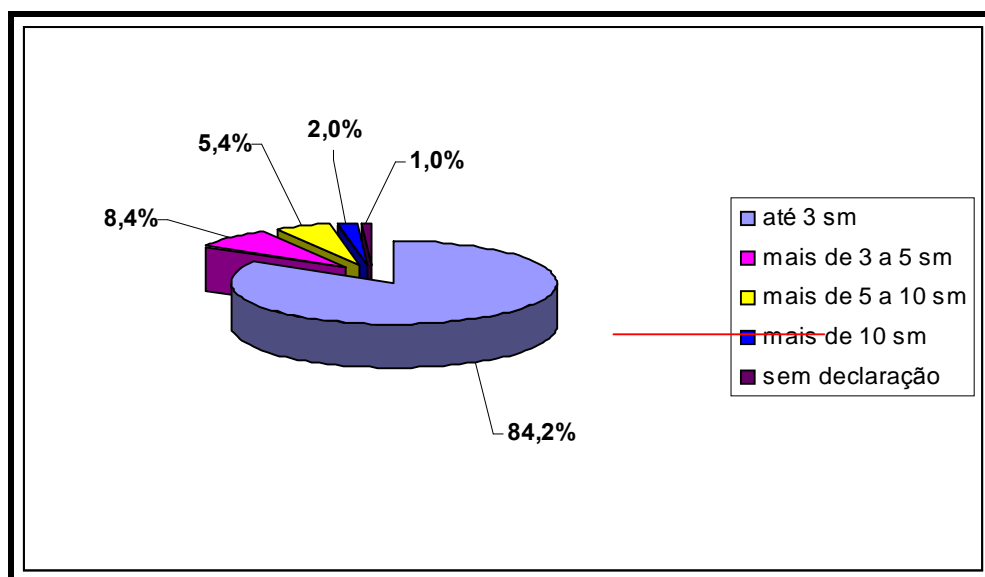


Figura 3 – Distribuição do déficit habitacional por faixa de renda
 Fonte: IBGE, (2005, *site*).

Uma característica importante a ressaltar, é que quando falamos de déficit habitacional, não estamos falando apenas da necessidade de incremento de unidades habitacionais novas. Poucos sabem que, a parcela que uma família dispense com aluguel entra

³¹ Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

no cálculo do déficit também. O déficit está formado por três grandes grupos³²: coabitação familiar, que é definida no caso onde mais de uma família compartilha o mesmo lar; ônus excessivo com aluguéis, representado por famílias com renda até três salários mínimos e que gastam 30% ou mais com pagamento de aluguel; e domicílios improvisados. Assim, a inadequação de moradias através de domicílios rústicos e depreciados e que necessitem de reformas estão inclusos nas estimativas do déficit habitacional.

A elevação do grau de urbanização brasileiro fez com que o déficit habitacional urbano ajustado crescesse consideravelmente, em 1,5 milhão de moradias, enquanto sua estimativa em áreas rurais sofreu redução absoluta, em quase 400 mil unidades.

Para um melhor entendimento e diferenciação do enfoque do estudo, abaixo segue a definição de conceitos utilizados pela Fundação João Pinheiro³³:

- Carência de serviços de infra-estrutura básica - energia elétrica; rede geral de abastecimento de água com canalização interna; rede coletora de esgoto ou pluvial, ou fossa séptica, ligada ou não à rede coletora de esgoto ou pluvial; lixo coletado direta ou indiretamente.
- Coabitação familiar - convivência familiar disfarçada: moradores de casa de cômodo, que pagam aluguel ou moram de favor, moradia cedida.
- Densidade excessiva de moradores - domicílios com mais de três pessoas por dormitório; cômodo que estivesse, em caráter permanente, sendo utilizado para essa finalidade por morador do domicílio.
- Domicílios que necessitam de cuidados especiais em função de depreciação - moradias urbanas construídas há mais de 50 anos, classificadas como inadequadas pelo estado de conservação, exigindo cuidados especiais.
- Habitação precária - domicílios improvisados e rústicos.
- Inadequação habitacional - O conceito de necessidades habitacionais engloba, além do déficit habitacional, habitações inadequadas, que não proporcionam condições desejáveis de habitação, não implicando necessidade de construção de novas moradias. Moradias inadequadas situam-se em áreas urbanas e regiões metropolitanas, excluindo domicílios de algumas das categorias do déficit habitacional. Seus componentes não são mutuamente exclusivos e, portanto, não podem ser somados sob risco de haver dupla contagem.

³² Veja-se Carneiro (2003), entre outros.

³³ Fundação João Pinheiro efetuou um estudo sobre as carências habitacionais no país, publicando o livro *Déficit Habitacional no Brasil* (2001).

- Inadequação fundiária - domicílios cujos moradores têm a propriedade da moradia, mas legalmente não têm a posse do terreno.
- Necessidades habitacionais - Déficit habitacional (quantitativo) e Inadequações habitacionais (déficit qualitativo).
- Ônus excessivo de aluguel (somente para áreas urbanas) - domicílios ocupados por famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, que despendem 30% ou mais da renda com o pagamento de aluguel.
- Reposição por depreciação (somente para áreas urbanas) - moradias urbanas precário, impossíveis de serem reformadas, justificando a demolição.

Sistematizamos a seguir alguns indicadores da população brasileira, como, por exemplo, em que áreas estão concentrados o déficit habitacional e quais faixas de renda.

Tabela 5 – População Residente

| BRASIL - POPULAÇÃO RESIDENTE 2000 | | % |
|--|--------------------|------------|
| Urbana | 137.755.550 | 81,2% |
| Rural | 31.835.143 | 19,8% |
| Total | 169.590.693 | 100 |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

A população brasileira que conta com mais de 169 milhões de pessoas, conforme levantamento efetuado em 2000, dispõe de 44 milhões de domicílios para morar.

Tabela 6 – Domicílios Particulares Permanentes

| DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO | |
|---|-------------------|
| Urbana | 37.334.803 |
| Rural | 7.538.810 |
| Total | 44.873.613 |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

Atualmente o quadro do déficit no Brasil apresenta-se concentrado nas áreas urbanas em detrimento das áreas rurais. Lembramos que, o conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, e pode ser entendido como déficit por incremento de estoque de moradias.

Tabela 7 – Déficit Habitacional Brasil

| DÉFICIT HABITACIONAL BRASIL 2000 | |
|---|---|
| Área urbana | 5.414.944 recalculado para 5.469.851 14,5% dos domicílios particulares permanentes |
| Área rural | 1.241.582 recalculado para 1.752.794 16,5% dos domicílios particulares permanentes |
| Total | 6.656.526 recalculado para 7.222.645 14,8% dos domicílios particulares permanentes |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

Vejamus que o déficit habitacional concentra-se na área urbana, contudo, observa-se sensível crescimento na área rural. Poucos são os programas federais que contemplam recursos para viabilizar ações de minoração das carências nas áreas rurais. Nestas áreas, a grande concentração do déficit habitacional do país, está em municípios de menor população urbana atingindo 71,5%.

Outro dado importante se trata dos domicílios vagos. Existem no país mais de 4.450 milhões de domicílios urbanos vagos. Esse dado foi trazido pela FJP, todavia, carece de estudo mais aprofundado sobre o tema.

A figura 4 auxilia a melhor visualização da concentração do déficit habitacional por faixa de renda.

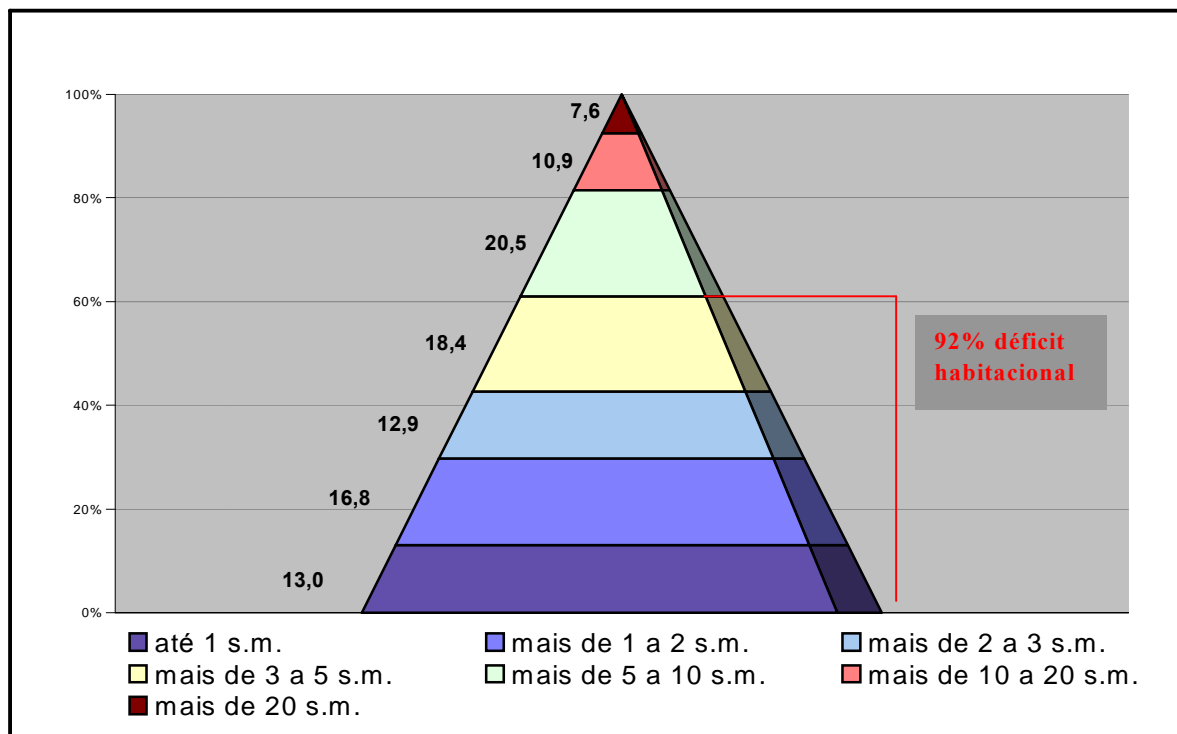


Figura 4 – Distribuição do déficit habitacional por faixa de renda

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

4.2 O déficit habitacional em Santa Catarina

Santa Catarina ocupa um território de 95.442,9 km² correspondente a 1,12% do território nacional, e está dividida em 293 municípios. No Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2000, constatou-se uma população total no Estado de Santa Catarina de 5.333.284 habitantes, sendo 4.197.287 residentes na área urbana³⁴ e 1.135.997 na área rural, conjugando um déficit habitacional de 101.299 moradias, sendo 77.166 em áreas urbanas e 24.133 em áreas rurais, assim distribuídos:

Tabela 8 – Estimativas do déficit habitacional básico em Santa Catarina - 2000

| DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO | | | | DOMICÍLIOS VAGOS | | | | |
|------------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|---------|---------------|--------------|
| ABSOLUTO | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | | Total | | | urbana | rural |
| Total | urbana | rural | Total | urbana | rural | | | |
| 101.299 | 77.166 | 24.133 | 6,76 | 6,41 | 8,21 | 143.850 | 112.249 | 31.601 |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

Para a população de baixa renda, considerada com renda de até seis salários mínimos, o déficit urbano catarinense apontado é de 91.087 residências.

A metodologia utilizada pela FJP para calcular o déficit habitacional vem sofrendo constantes aprimoramentos, apesar de manter sua estrutura básica e utilizar o Censo Demográfico de 2000 realizado pelo IBGE, agregando correções e sugestões. Foi nesse sentido que, em 2005, a FJP revisou as estimativas do déficit básico do Brasil e, Santa Catarina encontra-se com os seguintes números:

Tabela 9 – Estimativas do déficit habitacional básico em Santa Catarina - 2005

| DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO | | | |
|------------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|
| ABSOLUTO | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | |
| Total | urbana | Rural | Total |
| 131.264 | 107.131 | 24.133 | 8,8 |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

³⁴ Não se pode esquecer que a metodologia utilizada identifica como urbano qualquer espaço que tenha sido elevado à categoria de município, independente do número de moradores. Veja-se sobre a questão o trabalho de Veiga (2002).

Na distribuição do déficit por região em Santa Catarina, constata-se a concentração do déficit no Oeste Catarinense com 29%, correspondendo à necessidade de 29.377 novos domicílios. Na revisão da estimativa, para 2005, esse número corresponderia a 38.066 novas residências.

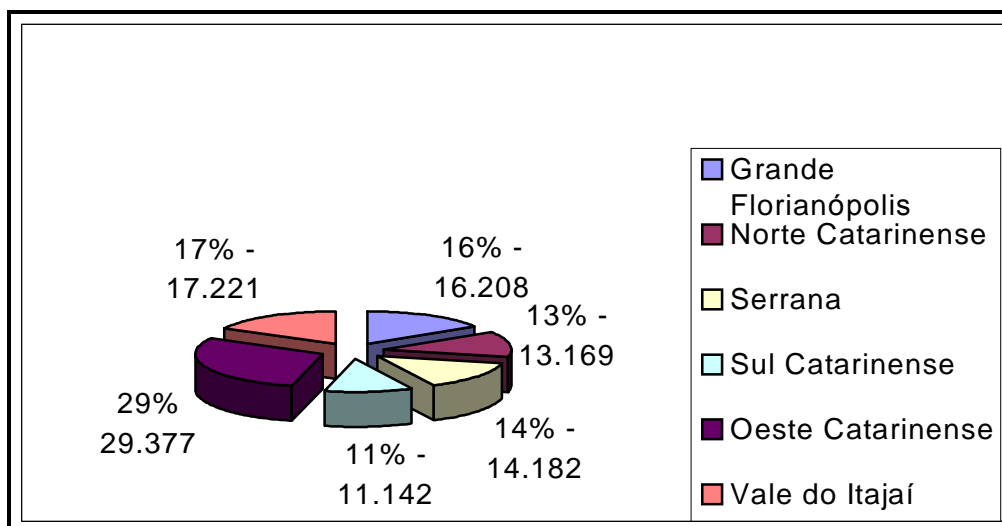


Figura 5 – Distribuição do déficit habitacional por região
Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

A exemplo do que ocorre no restante do país, o déficit catarinense também está concentrado nas famílias que ganham até três salários mínimos, conforme figura 6.

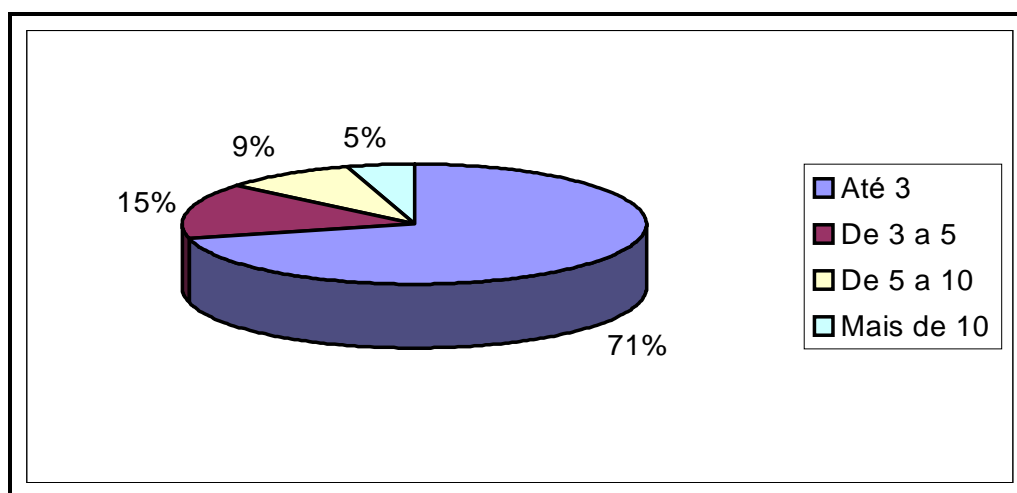


Figura 6 – Distribuição do déficit habitacional catarinense por faixa de renda
Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

Seguindo a composição brasileira, o déficit catarinense segue a mesma estrutura verificada no restante do país, ou seja, a coabitação familiar é a grande responsável pelo déficit habitacional do estado, conforme verificamos a seguir na figura 7.

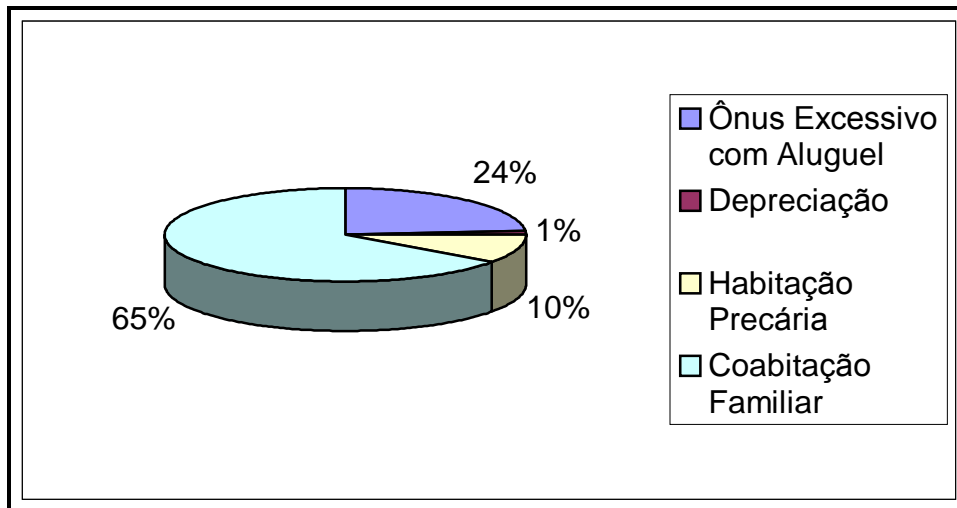


Figura 7 – Composição do déficit habitacional catarinense
 Fonte: Fundação João Pinheiro (2001) e IBGE (2005, *site*)

O conceito de coabitação familiar, segundo metodologia utilizada pela FJP, compreende a soma das famílias que convivem com outra família em um mesmo domicílio. Em todas as regiões do país, as famílias conviventes se sobressaem de maneira bastante acentuada, entretanto, não existe consenso entre os estudiosos sobre esse componente do déficit habitacional, pois argumentam que a consideração da totalidade das famílias conviventes no déficit provocaria sua superestimativa. Por outro lado, não o considerando poderia subestimar os números. Assim, esses parâmetros carecem de aprofundamento nas discussões.

4.2.1 Forma da ocupação territorial em Santa Catarina

A forma como se deu à ocupação territorial do Estado de Santa Catarina, nos auxilia na compreensão do processo de desenvolvimento dos municípios objeto do presente estudo. Podemos observar que, o desenvolvimento regional dos municípios de Indaial e Rio dos Cedros seguiu uma mesma estrutura fundiária presente no estado catarinense.

Tal desenvolvimento regional esteve condicionado à sua estrutura agrária minifundiária, uma vez que a pequena propriedade gerou “uma produção agrícola diversificada e em pequena escala, em contraste com as grandes economias monocultoras de

exportação, que caracterizam outras partes do país” (SIEBERT, 1996, p. 27). A estrutura fundiária de Santa Catarina caracteriza-se assim, pela predominância do minifúndio³⁵, que representam 39,10% do total de propriedades agropecuárias do Estado.

No outro extremo, uma pequena quantidade de latifúndios³⁶, que representa apenas 0,72% do total de propriedades agropecuárias. Essa estrutura minifundiária deveu-se ao relevo da região, pouco adequado às propriedades de grandes extensões, e ao processo de ocupação do território, onde a força de trabalho disponível para a lavoura era a do imigrante europeu e sua família, sem o auxílio da mão-de-obra escrava. A estrutura minifundiária influenciou assim a economia da região, como veremos posteriormente.

As cidades catarinenses se desenvolveram, como o restante do país, no sentido leste-oeste, acompanhando a colonização do litoral, seguindo para os vales e para o planalto e, nas últimas décadas, avançando para a fronteira agrícola do Oeste do Estado.

Conforme a arquiteta e urbanista Claudia Freitas Siebert³⁷ (1996), a rede urbana catarinense se diferencia das demais cidades brasileiras, por não apresentar a dominância absoluta de uma única cidade, mas sim uma “distribuição multipolarizada de núcleos urbanos de médio porte”, apresentando assim, uma rede urbana equilibrada com pequenas cidades muito próximas uma das outras (na faixa litorânea a uma distância de 20 quilômetros), não possuindo assim a gama de problemas verificados em grandes centros polarizados.

A evolução da ocupação territorial de Santa Catarina está estreitamente ligada à sua economia. Observamos, que o início sua ocupação era basicamente agrícola, com exploração do minifúndio familiar em regime “policultura” e com pequenas agroindústrias na área rural. Até 1880, a economia catarinense não propiciava a concentração de grandes populações. De 1880 a 1914, a economia se desenvolve baseada na indústria tradicional, cuja produção se limita ao mercado catarinense, e, daí até 1960, onde inicia a expansão das indústrias tradicionais. O período entre as duas Guerras Mundiais favoreceu a indústria catarinense pela substituição de importações e a conseqüente expansão do mercado nacional.

A industrialização se consolida a partir da década de setenta, especialmente no Nordeste (metal-mecânica) e Vale do Itajaí (têxtil). A década de oitenta foi próspera especialmente ao Oeste catarinense com o desenvolvimento das agroindústrias. Na região Sul, que estava sedimentada pela economia carbonífera, a retirada de subsídios federais gerou uma das maiores crises enfrentadas por aquela região.

³⁵ Os minifúndios são propriedades agropecuárias rurais com área inferior a 10 hectares. Representam 34,28% do total das propriedades do Médio Vale.

³⁶ Os latifúndios são propriedades agropecuárias rurais com área superior a 500 hectares e representam 0,35% das propriedades do Médio Vale.

³⁷ Ver publicação *Estruturação e Desenvolvimento da Rede Urbana do Vale do Itajaí* (SIEBERT, 1996).

4.2.1.1 Caracterização do estado catarinense

A urbanização catarinense foi sendo consolidada ao longo dos últimos cinquenta anos. Em 1950 a taxa de urbanização era de 20% passando para 70,6% em 1991. Como no restante do país, a inversão entre a população urbana e rural se dá na década de setenta, quando a maior parte da população de Santa Catarina passa a residir em cidades e não mais no campo.

Os dados da crescente urbanização brasileira e, conseqüentemente do estado catarinense, possui como fonte o trabalho realizado pela FJP. Todavia, Veiga (2002) contesta essa “visão oficial” sobre o desenvolvimento territorial do Brasil quando demonstra a dicotomia existente entre o Brasil rural e o Brasil urbano.

O entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra muito peculiar, que é única no mundo. Este país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características. (VEIGA, 2002, p.31)

Santa Catarina possui oito macroregiões classificadas através de uma ordem físico-territorial, em parte, mas, principalmente, de ordem sócio-econômica. A macroregião do Vale do Itajaí, onde se situam os municípios de Indaial e Rio dos Cedros, pode ser considerada a maior do Estado, abrigando 19,5% da população catarinense. Entretanto, o município de Rio dos Cedros, possuindo uma população de pouco mais de nove mil habitantes, tem ainda uma vocação rural.

A economia desta região (Vale do Itajaí) foi fortemente influenciada por sua origem como colônia de imigrantes europeus, em sua maioria alemã, cujo espírito empresarial e tradição artesanal foram às bases da industrialização³⁸. Inicialmente voltada para a agricultura de subsistência, em minifúndios correspondentes aos lotes coloniais, esta região começou, aos poucos, com a industrialização, a formação de poupança e a criação de um mercado consumidor interno, se transformando no segundo maior pólo industrial do Estado. Recentemente, o setor terciário tem se destacado no desempenho econômico do Vale do Itajaí.

A ocupação do território do Vale do Itajaí tomou impulso a partir de 1850 com a Colônia Blumenau fundada por Hermann Bruno Otto Blumenau e 17 imigrantes alemães. O Dr. Blumenau interessou-se pela colonização e veio ao Brasil em 1847 conhecer as colônias alemães existentes. Após conhecer a região do Vale do Itajaí, decidiu-se pela implantação de

³⁸ Ver texto da antropóloga Giralda Seyferth (1982), onde aborda a “superioridade do trabalho alemão”, como também sobre a “capacidade de trabalho” do cidadão seria herdada ou mesmo inerente ao indivíduo de origem alemã.

uma colônia nesse local. Voltando a Alemanha, organizou grupos de colonos que, motivados pelo desejo de tornarem-se proprietários numa época em que reinava na Europa situações calamitosas para as populações, decidiram emigrar para o novo território.

Desta forma se iniciou a colonização do Vale do Itajaí, recebendo imigrantes europeus com predominância dos alemães no município de Indaial e dos italianos no município de Rio dos Cedros.

4.3 Caracterização do município de Rio dos Cedros/SC

4.3.1 Aspectos históricos

A partir de 1875, a Colônia Blumenau contou com imigrantes italianos oriundos das regiões de Trento, Lombardia e Veneto, do Norte da Itália. Para o Governo Imperial Brasileiro, a vinda de imigrantes católicos era interessante para evitar a formação de um núcleo luterano no Vale do Itajaí (uma vez que os imigrantes alemães, na sua grande maioria eram protestantes). Rio dos Cedros era parte integrante da Colônia Blumenau, naquela época pertencente aos lotes coloniais de Timbó. Ao atribuir os lotes coloniais a cada família que chegava da Europa, o Dr. Blumenau procurava formar grupos homogêneos a fim de facilitar a convivência social, e assim ocorreu com Rio dos Cedros, Apiuna, Ascurra e Rodeio.

Devido as freqüentes guerras realizadas para se obter a independência da Itália, a região de Trento passou por uma grande crise econômica abalando profundamente toda a região. Em virtude desta crise nos anos de 1875 e 1876, aproximadamente 137 famílias emigraram da região de Trento (Itália) para a região do Vale do Itajaí (SC) recebendo lotes do administrador da colônia Dr. Blumenau, estabelecendo-se assim, as primeiras famílias em Rio dos Cedros, mais precisamente na região hoje denominada localidade de Pomeranos Santo Antônio.

O desenvolvimento dos núcleos de colonização italiana em muito se assemelha ao dos núcleos germânicos, especialmente no que tange à estrutura minifundiária, mas apresenta algumas características específicas, quais sejam, a profunda religiosidade e a habilidade na agricultura, fortalecendo a imagem do imigrante italiano de fornecedor de produtos agrícolas às colônias de formação germânicas (SIEBERT, 1996).

À medida que as comunidades instaladas no Vale do Itajaí se desenvolveram, as antigas colônias se transformaram em cidades e distritos, ganhando emancipação política-

administrativa. Com a emancipação de Timbó em 1934³⁹, Rio dos Cedros⁴⁰ que inicialmente chamou-se Encruzilhada e posteriormente Arrozeira, ganhou autonomia política administrativa a partir de 1961. O nome Cedros teve sua origem devido a grande quantidade de cedros (*cedrela fissilis*), uma madeira de lei existente nas margens o rio Benedito.

A área total do município é de 556 km² com uma densidade demográfica de 16,31 hab/km² e a evolução e distribuição urbana do município de Rio dos Cedros têm se alterado conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 10 – Taxa de crescimento populacional

| Taxa Crescimento Urbano | Taxa Crescimento Rural |
|--------------------------------|-------------------------------|
| 2,04% | -1,36% |
| Ano | População |
| 1950 | - |
| 1960 | - |
| 1970 | 9.718 |
| 1980 | 8.468 |
| 1991 | 8.640 |
| 2000 | 8.939 |
| 2005 | 9.125 |

Fonte: IBGE (2005, *site*).

Analisando as taxas de crescimento, revela-se um crescimento na ordem de 2%, enquanto na área rural houve ligeiro decréscimo. Essa tendência de involução da área rural pode ter se dado pela migração de parcela do setor primário para o secundário, apesar do município assentar ainda sua economia basicamente no setor primário⁴¹, destacando-se a agropecuária.

4.3.2 Aspectos distribuição ocupacional

Observando-se a distribuição populacional no município de Rio dos Cedros, detecta-se o predomínio expressivo de habitantes residindo na área rural. Embora haja um decréscimo da população rural no período entre 1970 e 1989, esta corresponde atualmente a 73% da população total, contra apenas 27% da urbana.

³⁹ Criado em 28 de fevereiro de 1934.

⁴⁰ Criado 19 de dezembro de 1961, pelo Decreto Lei estadual n.º 793.

⁴¹ Fazem parte do setor primário da economia as entidades econômicas voltadas para a silvicultura (extração de recursos naturais de florestas), extrativismo (mineração) agricultura e pecuária. Parte da produção do setor

Como vimos, nos últimos vinte anos, a população de Rio dos Cedros decresceu, apresentando taxa média de 1,40%. Tal decréscimo ocorreu em função de dois fluxos emigratórios distintos: o primeiro com o deslocamento de parcela de pessoas em busca de melhores condições de vida nas cidades pólos da região⁴², e o segundo, caracterizado com o deslocamento de pequena parcela da população para a área urbana.

Verificando a população economicamente ativa – PEA⁴³, observa-se uma grande modificação quanto a ocupação da força de trabalho. Em 1970, 69% dos trabalhadores atuavam no setor primário (agropecuária), 14% no setor secundário e 17% no terciário (comércio e prestação de serviços). Em 1989, estima-se que apenas 23% estejam ocupados no setor primário, 53% no secundário⁴⁴ e 24% no terciário⁴⁵, confirmando a tendência decrescente com conseqüente deslocamento da população para o centro urbano do município.

Esses dados indicam que, o município sofreu forte alteração da sua força de trabalho exigindo que a área urbana absorvesse tal contingente populacional com infra-estrutura e moradias.

A seguir apresentamos cinco indicadores das condições de vida do município de Rio dos Cedros: pobreza, desemprego, violência, concentração de jovens e taxa de alfabetização, dados esses retirados do Atlas da Exclusão Social no Brasil. Esse estudo foi desenvolvido por um grupo de especialistas da Organização Nações Unidas (ONU) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no início dos anos 90 com o objetivo de incluir na avaliação do progresso dos países e das regiões, outros aspectos essenciais, além da dimensão econômica tradicionalmente medida pelo PIB per capita. O IDH procura espelhar, além da renda, mais duas características desejadas e esperadas do desenvolvimento humano: a longevidade de uma população (expressa pela sua esperança de vida ao nascer) e o grau de maturidade educacional (que é avaliado pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino). A renda é calculada através do PIB real per capita, expresso em dólares e

primário destina-se a servir como matérias-primas para outros setores ou ao consumo direto da população (normalmente os produtos horti-fruti-granjeiros) (UFSC, 2005, *site*).

⁴² Blumenau, por exemplo, forma um pólo regional de todo o Vale, exercendo certa centralidade sobre toda a região, nas funções de saúde, emprego ou estudo (SIEBERT, 1996).

⁴³ PEA –População Economicamente Ativa compreende as pessoas que tenham exercido, durante os 12 meses anteriores ao Censo, trabalho remunerado.

⁴⁴ O setor secundário é constituído pela atividade industrial (de transformação). Dentro da produção industrial, destaca-se a indústria de bens de capital (máquinas, equipamentos e instalações industriais), que tem como finalidade aumentar a capacidade produtiva da economia e a indústria de bens de consumo. Os bens de consumo podem ser classificados como de consumo imediato e de consumo durável (UFSC, 2005, *site*).

⁴⁵ No setor terciário estão classificadas as empresas comerciais e de prestação de serviços. As empresas comerciais funcionam como intermediários de marketing: não agregam transformação da natureza dos produtos, mas agregam os serviços de promoção, distribuição e comercialização (UFSC, 2005, *site*).

ajustado para refletir a paridade do poder de compra entre os países. (POCHMANN; AMORIM, 2003).

O IDH varia entre 0 e 1, e os países ou regiões são classificados, de acordo com o valor do seu índice, em:

Baixo desenvolvimento humano.....0,0 a 0,5

Médio desenvolvimento humano.....0,5 a 0,8

Alto desenvolvimento humano.....0,8 a 1,0

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil contendo o IDH-M, é uma versão adaptada do IDH, para todos os municípios brasileiros. Da mesma forma, este trabalho produziu outro índice - o ICV, Índice de Condições de Vida nos municípios, que inclui 20 indicadores básicos, agrupados em cinco dimensões: renda (com cinco indicadores), educação (com cinco indicadores), infância (quatro indicadores), habitação (quatro indicadores) e longevidade (dois indicadores). Pelos critérios do IDH, o Brasil chegou em 1991 a um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,797, que o situava entre os países de nível intermediário de desenvolvimento humano. No documento de 1997, que divulgou os índices referentes a 1994 para 175 países, o Brasil se classificava em 68º lugar, com um IDH = 0,783. O relatório de 1998, divulgado agora simultaneamente em vários países, apresenta os índices referentes a 1996, para 174 países. Nesse ano o Brasil se classificou em 62º lugar, com um IDH = 0,809, passando a integrar, portanto, pela primeira vez, o grupo de países de alto desenvolvimento humano.

Segundo o relatório, o Rio Grande do Sul é a unidade da Federação brasileira com mais alto IDH:0,871, índice equivalente ao da República Tcheca. A seguir, colocam-se o Distrito Federal (0,858), São Paulo (0,850), **Santa Catarina (0,842)** e Rio de Janeiro (0,838). As unidades com menor índice foram Paraíba (0,466), Alagoas (0,500), Piauí (0,502), Ceará (0,506) e Maranhão (0,512).

Tabela 11 – Exclusão social município Rio dos Cedros

| Índice de emprego formal | Posição no ranking a partir da melhor situação social | Índice de pobreza | Índice de Juventude | Índice de Alfabetização |
|--------------------------|---|------------------------|------------------------|---------------------------|
| | | 526º | 0,744 | 0,841 |
| | Índice de violência | Índice de desigualdade | Índice de escolaridade | Índice de exclusão social |
| 0,235 | 0,873 | 0,070 | 0,512 | 0,563 |

Fonte: Pochmann; Amorim (2003).

No índice da juventude, consta o indicador que mensura a participação de cidadãos com até 19 anos de idade no total da população. O índice de alfabetização, refere-se a existência de analfabetismo na população. No que diz respeito ao índice de escolaridade o indicador mede o nível de instrução dos chefes de família. No índice de emprego formal o indicador mensura a participação dos assalariados em ocupações formais no total da população em idade ativa. No índice de violência e pobreza os indicadores aferem a violência e a pobreza através de chefes de família com rendimentos abaixo da linha que define a pobreza. E finalmente, o índice de exclusão social é uma síntese de todos os indicadores anteriores.

4.3.3 Estrutura econômica do município

O setor primário, como vimos, foi o responsável pelo início do processo de desenvolvimento do município de Rio dos Cedros, pois a colonização se deu primeiramente com a exploração pelos imigrantes das atividades agropecuárias de subsistência. Ao passar do tempo, o excedente foi sendo comercializado com outros municípios e, desta forma, o setor foi de fundamental importância para a economia do município.

Quanto à estrutura fundiária, verifica-se o predomínio de propriedades com área de até 50 hectares. Assim, dos 1.444 estabelecimentos rurais, 93% são caracterizados como minifúndios e ocupam 37% do total das terras agrícolas do município (DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE RIO DOS CEDROS, 1990).

Considerando-se as áreas em termos médios (12 hectares) por propriedade, constata-se que as famílias da área rural exploraram suas terras extraindo desta exploração sua principal fonte de renda.

Apesar da migração urbana e do deslocamento do setor primário para o secundário, Rio dos Cedros apresenta ainda uma vocação agropecuária, tanto pela matéria prima existente como pela tradição agrícola que, conforme vimos na forma de ocupação do Vale do Itajaí, carrega ainda consigo.

Entretanto, o município aos poucos se industrializou sensivelmente. A partir de 1970, o setor secundário teve seu desenvolvimento com a criação de 64 novas empresas, representando a criação de quatro novas empresas por ano até 1989. O município investe nesse setor, facilitando às indústrias que queiram se instalar com incentivos fiscais, como isenção de impostos municipais e, infra-estrutura básica (DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE

RIO DOS CEDROS, 1990).

No setor terciário o município não teve tanta expansão, apesar de se fazer presente o seu desenvolvimento e evidenciar um processo de crescimento. Observamos, segundo pesquisas, que o crescimento do setor se deu em duas fases distintas. Primeiramente na década de 1970, quando ocorreu uma forte expansão das atividades de prestação de serviços crescendo anualmente 20% e posteriormente, a partir de 1980 com o surgimento anual de 27 empresas prestadoras de serviços e seis comerciais.

Atualmente o município possui um elevado número de empresas, conforme classificamos abaixo:

Tabela 12 – Empresas estabelecidas no município em 2001

| Descrição | Número de empresas 2001 |
|---|--------------------------------|
| Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração florestal. | 09 |
| Indústrias extrativas | 01 |
| Indústrias de transformação | 166 |
| Construção | 03 |
| Comércio | 121 |
| Alojamento e Alimentação | 45 |
| Transporte, Armazenagem. | 10 |
| Intermediação financeira | 03 |
| Atividades imobiliárias | 22 |
| Administração pública | 02 |
| Educação | 11 |
| Saúde e serviços sociais | 02 |
| Outros serviços | 29 |
| TOTAL | 424 |

Fonte: SIMBRASIL (2005).

Com relação à questão habitacional no município, buscamos alguns dados sobre a existência de cadastro relacionado à habitação no Município e encontramos os seguintes números:

Tabela 13 – Levantamento de carências habitacionais em Rio dos Cedros

| | |
|---|---------------|
| Favelas ou assemelhados – existência | Não |
| Cadastro de favelas ou assemelhados - existência | Não |
| Cortiços – existência | Não |
| Loteamentos clandestinos – existência | Sim |
| Cadastro de loteamentos clandestinos - existência | Não |
| Ano da última atualização do cadastro de loteamentos clandestinos | Não Aplicável |
| Número de loteamentos clandestinos cadastrados | Não Aplicável |
| Loteamentos irregulares – existência | Sim |
| Cadastro de loteamentos irregulares - existência | Não |
| Ano da última atualização do cadastro de loteamentos irregulares | Não Aplicável |
| Número de loteamentos irregulares cadastrados | Não Aplicável |

Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública em 2001 (2005, site)*.

Vejamos que o município possui loteamentos clandestinos e irregulares, entretanto, não foi possível identificar o número exato dos mesmos, nem a existência de cadastro atualizado dos mesmos junto aos órgãos municipais.

Tabela 14 – Políticas e Programas Habitacionais no Município Rio dos Cedros

| Tamanho do lote mínimo | Mais de 125 metros quadrados |
|---|-------------------------------------|
| Órgão específico para implementação de política habitacional – existência | Não |
| Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais - existência | Não |
| Ações ou programas na área de habitação - existência | Sim |
| Programa de construção de unidades - existência | Não |
| Programa de oferta de lotes - existência | Sim |
| Programa de urbanização e assentamentos - existência | Não |
| Programa de regularização fundiária - existência | Não |
| Programa de oferta de material de construção - existência | Não |
| Programa de melhoria de cortiços - existência | Não |
| Outros programas e ações - existência | Não |

Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública em 2001 (2005, site)*.

Vejamos que, o município não possui um órgão específico para a implementação de política habitacional, entretanto, possui ações e programas na área de habitação, bem como na oferta de lotes a população.

O mesmo ocorre com as políticas e programas habitacionais no município que, conforme pesquisa realizada junto ao poder público, existem de forma incipiente ainda não institucionalizadas no município.

4.4 Caracterização do município de Indaial/SC

4.4.1 Aspectos históricos do município

A colonização do município de Indaial teve início em 1860 por famílias brasileiras oriundas do litoral (Armação, Itajaí, Luís Alves, Camboriú e Porto Belo), que se instalaram na margem esquerda do Rio Itajaí-Açu próximo ao Rio Benedito. Antes deste fato, a região era

habitada pelos índios Carijós⁴⁶.

Em 1863 um novo povoamento teve origem na região, desta vez na margem direita do Rio Itajaí-Açú, como parte da Colônia Blumenau fundada em 1850 por imigrantes alemães. A exploração da área que hoje é Indaial, por ordem do Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau fundador e diretor da colônia teve início com o Eng. August Wunderwald e o Eng. Emílio Odebrecht. Este último foi encarregado da medição e distribuição dos lotes coloniais, bem como do levantamento geral do Vale do Itajaí, finalizado em 1872. O Engenheiro Emílio Odebrecht foi ainda importante personagem na história do Vale do Itajaí, e em especial de Indaial, por ter projetado e executado em 1874 a primeira ligação viária entre o planalto (Lages e Curitiba) e o litoral, ao longo das margens do Rio Itajaí-Açú. Esta primeira estrada, no início apenas uma trilha conhecida como "picadão", estruturou toda a rede urbana do Vale do Itajaí, com os povoados surgindo ao longo de seu leito, nos principais entroncamentos e pontos de pouso e que vieram a se constituir em cidades. Referências históricas (Stangem 1998; Jamundá, 1943) mencionam que os tropeiros se abrigavam em uma localidade que era identificada pelo número de palmeiras indaiá (*Attalea Compta* ou *Exigua*, *Matius*) que ali existiam, razão pela qual veio a ser denominada de Indaial.

Esta colônia alemã contou desde o início com algum planejamento na sua formação, tendo definidos, inclusive, os lotes para os serviços públicos como escola, igreja, cemitério e casa de detenção. A partir de 1875 vieram, também, imigrantes italianos para a colônia, que eram encaminhados para as áreas mais altas, assim que chegavam à sede da Colônia Blumenau. Foi só a partir de 1878 que chegaram os imigrantes poloneses. Mesmo com a presença de outras correntes migratórias européias que colonizaram Indaial e ainda com o povoamento inicial de descendentes de açorianos, há uma predominância dos hábitos e costumes da cultura alemã na atualidade (KORBER, 2005).

Pela lei provincial n. 1.116 de 4 de setembro de 1886, o povoado de Indaial passou à sede distrital e pela lei estadual n. 92, de 4 de outubro de 1893 foi elevado à condição de vila, mas não foi instalado nesta data sendo suprimido pelo decreto estadual n. 189, de 29 de maio de 1894. Posteriormente, pelo decreto estadual n. 526, de 28 de fevereiro de 1934, foi efetivamente elevado à vila e apenas em 31 de março de 1938, pelo decreto-lei estadual n. 86, foi instalada como cidade (JAMUNDÁ apud KORBER, 2005).

A população local vivia da agricultura levando-as ao seu estabelecimento definitivo na

⁴⁶ Nome dado aos índios que habitavam o litoral catarinense. Possível autodenominação pelos colonos brasileiros para assegurarem a propriedade da terra como nativos, ou denominação dada pelos colonos alemães à colônia de homens de pele mais escura.

terra. Foi esta erradicação que possibilitou o surgimento de pequenas indústrias voltadas para o aproveitamento dos produtos agropecuários, tais como, salames, queijos e lingüiças. A expansão deste pequeno setor industrial foi, de certa forma, impulsionada pela I Guerra Mundial que facilitou a exportação de produtos brasileiros.

O agricultor tornou-se, em alguns casos, comerciante e industrial, exercendo, portanto, atividades mistas. Assim, o comércio se estabelece, destacando-se por volta de 1900 a Indústria e Comércio Frederico Hardt S/A e a Indústria e Comércio Carlos Schroeder. A comercialização está voltada para produtos oriundos de pequenas fábricas de cigarrilhas, serrarias, feculárias, metalúrgica e cervejaria. Há também a presença de mercearias, sapatarias, farmácias, bares, hotéis, consultórios de profissionais liberais. O distrito apresentava seu progresso acentuado no início do século. A estrada de ferro Santa Catarina, também contribuiu para o desenvolvimento de Indaial. Iniciada em 1907 pela Sociedade Colonizadora Hanseática com sede em Berlim ligava Blumenau ao Alto Vale do Itajaí e à Foz do rio Itajaí, onde se localizava o Porto. Esta estrada de ferro facilitou, posteriormente, o transporte dos produtos agrícolas e manufaturados até o Porto de Itajaí, de onde eram exportados para a Europa.

O período correspondente a 1915 e 1920 é identificado como de grandes dificuldades para a população de agricultores. Primeiro porque a lavoura sofreu com um inverno rigoroso e, posteriormente sendo atacada por gafanhotos. Em 1911 ocorreu ainda uma grande enchente, que arrastou casas, animais, árvores e dizimou grande parte de suas lavouras (FONSECA apud KORBER, 2005).

No decorrer da década de 30, com o projeto nacionalista implantado por Getúlio Vargas, Indaial encerra parte das suas atividades culturais, artísticas, recreativas e outras que se caracterizavam essencialmente germânicas. Entre estas, destaca-se a proibição do uso da língua alemã, as apresentações dos grupos de teatro, balé e música. Muitas destas atividades foram retomadas posteriormente, e pode-se afirmar que Indaial ressurgiu com modificações, pois a indústria passou a prosperar e o comércio se expandiu por toda a região (JENICHEN apud KORBER, 2005).

4.4.2 Aspectos da distribuição populacional

No Censo realizado pelo IBGE em 2000, Indaial apresenta uma população de 40.194.

Entretanto, a estimativa para o ano de 2005 prevê um acréscimo de 6.288 novos habitantes, chegando ao número de 46.482, um crescimento de 16% no período. Estudando o comportamento demográfico do município de Indaial, verificamos que ocorreu uma inversão considerável na posição da população rural e urbana no período entre 1970 e 1980. Em 1970 viviam na área rural 15.216 habitantes, que correspondia a 68% da população. Enquanto que na área urbana esse total era de 32%. Portanto, em 1980 esses percentuais estavam praticamente invertidos, representando a população rural apenas 36% do total contra 64% residentes na área urbana.

No período posterior a este, ou seja, entre 1980 a 1989, esta tendência de mobilidade da população rural para a área urbana continuou, só que em ritmo menos acelerado. O setor secundário foi o responsável pelo desenvolvimento econômico e social do município. A industrialização foi uma das alternativas para a população rural iniciando o desdobramento das atividades madeireiras e industrialização de diversos produtos agropecuários (Diagnóstico Municipal de Indaial, 1990). Nos últimos 20 anos, a população indaialense expandiu-se em níveis acelerados, apresentando uma taxa média geométrica de crescimento, em torno de 2% ao ano. Segundo a professora Siebert (2005, p. 19), Indaial cresceu 16% nos últimos cinco anos, caracterizando-se como um “transbordamento dos vizinhos”, quando denomina a tendência do município em receber a população excedente de Blumenau: “A tendência agora é em direção ao crescimento dos municípios vizinhos aos grandes centros urbanos, enquanto o pólo, já saturado e com custo de vida elevado, estacione ou cresça de uma maneira natural” (SIEBERT, 2005, p. 19). Assim, este fenômeno da imigração tende a continuar e, inclusive, acentuar-se.

A seguir apresentamos os índices de exclusão social no município de Indaial. Comparativamente com o município de Rio dos Cedros, o índice de exclusão social se diferencia em apenas 0,45 pontos.

Tabela 15 – Exclusão social município Indaial

| Índice de emprego formal | Posição no ranking a partir da melhor situação social | Índice de pobreza | Índice de Juventude | Índice de Alfabetização |
|---------------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| | 166 ^o | 0,803 | 0,744 | 0,932 |
| | Índice de violência | Índice de desigualdade | Índice de escolaridade | Índice de exclusão social |
| 0,329 | 0,980 | 0,120 | 0,603 | 0,608 |

Fonte: Pochmann; Amorim (2003).

Com relação ao déficit habitacional do município, os dados encontram-se registrados nos órgãos oficiais conforme indicado na Tabela 16.

Tabela 16 – Estimativas do déficit habitacional básico Indaial - 2000

| DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO | | | | | | DOMICÍLIOS VAGOS | | |
|------------------------------------|---------------|--------------|----------------------------------|---------------|--------------|-------------------------|---------------|--------------|
| ABSOLUTO | | | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | | Total | urbana | rural |
| Total | urbana | rural | Total | urbana | rural | | | |
| 719 | 674 | 45 | 6,27 | 6,16 | 8,57 | 746 | 720 | 26 |

Fonte: IBGE (2005, *site*) e Fundação João Pinheiro (2005).

O déficit registrado de 719 moradias deve ser somado a coabitação familiar que registra 674 famílias, perfazendo um total de 1.393 domicílios. Interessante observar o número de domicílios vagos chega a 746, ou seja, existem no município moradias desocupadas num número mais elevado que o próprio déficit registrado.

Encontramos grave divergência nas estimativas do déficit habitacional disponibilizada pelos órgãos oficiais em relação à divulgada pelo poder municipal. Enquanto o IBGE (2005, *site*) registra o déficit absoluto total de 1.393, o cadastro multifinalitário realizado em 2004 aponta um déficit na ordem de 4.000 moradias (Secretaria de Assistência Social).

Na próxima tabela, verificamos a composição do déficit habitacional que, em termos percentuais, a coabitação familiar é a maior responsável pelo déficit urbano.

Tabela 17 – Coabitação familiar e domicílios improvisados urbanos, por faixas de renda Indaial - 2000

| ATÉ 3 | | MAIS DE 3 A 5 | | MAIS DE 5 A 10 | | MAIS DE 10 | | TOTAL |
|-----------------|----------|----------------------|----------|-----------------------|----------|-------------------|----------|-----------------|
| absoluto | % | absoluto | % | absoluto | % | absoluto | % | absoluto |
| 313 | 46,44 | 215 | 31,90 | 88 | 13,06 | 58 | 8,61 | 674 |

Fonte: IBGE (2005, *site*) e Fundação João Pinheiro (2005).

Essa característica é predominante em qualquer região do país. No Brasil como um todo a coabitação familiar ocupa 78,3% do déficit total.

4.4.3 Caracterização sócio-econômica

O processo de desenvolvimento do município decorreu primordialmente do setor primário, pois a colonização e fixação das primeiras famílias se deram com o objetivo de

explorar atividades agropecuárias de subsistência. Com o tempo, o excedente passou a ser comercializado para outros municípios vizinhos. Contudo, o setor secundário foi o responsável pelo desenvolvimento econômico e social do município.

O período de 1945 a 1963 foi caracterizado pela diversificação industrial e pela substituição das importações de bens de consumo duráveis. A agricultura já não era pensada isoladamente, pois neste período ela tornou-se ramo da indústria, com a introdução de tecnologia no setor, fertilizante e outras inovações (DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE INDAIAL, 1990).

Neste mesmo período, Indaial desenvolve seu setor têxtil impulsionada pela expansão e verticalização da produção nacional através da ampliação da capacidade instalada e com o alargamento das bases comerciais, com abertura de novos centros de distribuição, principalmente nas maiores capitais.

A partir de 1960, passou a experimentar um vigoroso processo de diversificação e desenvolvimento industrial que vem se consolidando mais intensamente nos últimos anos.

Nas últimas duas décadas, tal desenvolvimento apresentou uma característica diferente dos demais municípios catarinenses, pois foi marcado pela expansão das empresas existentes, ou seja, as empresas aumentaram o seu tamanho e o volume de produção e não apenas o número de estabelecimentos. Constata-se que o número de estabelecimentos industriais obteve em 1970 uma taxa de crescimento de apenas 0,05% ao ano, e no período de 1980-1989 de 2,5% ao ano. O número de pessoas ocupadas em 1970 cresceu a uma taxa média de 8,7% ao ano, sendo no período de 1980-1989 essa taxa de 8,8% ao ano (DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE INDAIAL, 1990).

O setor industrial de Indaial segue as características industriais do Médio Vale do Itajaí, estando fortemente ligada ao setor têxtil e vestuário. Sabe-se que as indústrias indaialenses demandam maior contingente de mão-de-obra, do que o crescimento vegetativo da população economicamente ativa. Portanto, este fato não constitui entrave ao desenvolvimento em função do afluxo de trabalhadores para o município.

Como forma de incentivar a criação de novos empreendimentos, a Prefeitura Municipal de Indaial concede a isenção de tributos municipais, por 10 anos, para as empresas que se instalam no município.

O setor terciário também teve forte crescimento no município de Indaial, provavelmente ligado ao desenvolvimento do setor industrial e o conseqüente aumento da população e da renda per capita dos habitantes de Indaial. Este desenvolvimento teve duas fases, a primeira foi em 1970, quando ocorreu uma forte expansão das atividades de prestação

de serviços, com crescimento anual de 7% no número de estabelecimentos e de 18% no pessoal ocupado. Os estabelecimentos comerciais expandiram-se a uma taxa de apenas 1% ao ano. A segunda fase, partindo de 1980 até 1989, onde a atividade de prestação de serviços teve modesto crescimento anual de 2% no número de estabelecimentos e, um expressivo crescimento em mão de obra ocupada, atingindo uma média de 19% ao ano.

Atualmente o município possui um elevado número de empresas, conforme classificamos abaixo:

Tabela 18 – Empresas estabelecidas no município em 2001

| Descrição | Número de empresas 2001 |
|---|--------------------------------|
| Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração florestal. | 13 |
| Indústrias extrativas | 08 |
| Indústrias de transformação | 635 |
| Construção | 94 |
| Comércio | 942 |
| Alojamento e Alimentação | 205 |
| Transporte, Armazenagem. | 57 |
| Intermediação financeira | 10 |
| Atividades imobiliárias | 178 |
| Administração pública | 02 |
| Educação | 27 |
| Saúde e serviços sociais | 32 |
| Outros serviços | 114 |
| TOTAL | 2317 |

Fonte: SIMBRASIL (2005).

Com relação à questão habitacional no município, buscamos alguns dados sobre a existência de cadastro relacionado à habitação e encontramos os seguintes números:

Tabela 19 – Levantamento de carências habitacionais

| | |
|---|---------|
| Favelas ou assemelhados – existência | Não |
| Cortiços – existência | Não |
| Loteamentos clandestinos – existência | Sim |
| Cadastro de loteamentos clandestinos – existência | Sim |
| Grau de abrangência do cadastro de loteamentos clandestinos | Parcial |
| Ano da última atualização do cadastro de loteamentos clandestinos | 2001 |
| Número de loteamentos clandestinos cadastrados | 9 |
| Loteamentos irregulares – existência | Sim |
| Cadastro de loteamentos irregulares – existência | Sim |
| Grau de abrangência do cadastro de loteamentos irregulares | Parcial |
| Ano da última atualização do cadastro de loteamentos irregulares | 2001 |
| Número de loteamentos irregulares cadastrados | 20 |

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública em 2001 (2005, *site*).

Semelhante ao município de Rio dos Cedros, Indaial também registra a existência de

loteamentos clandestinos e irregulares, estando devidamente mapeados. Talvez isto se dê, pela existência de um órgão específico na estrutura administrativa municipal.

Tabela 20 – Políticas e programas habitacionais

| Tamanho do lote mínimo | Mais de 125 metros quadrados |
|---|-------------------------------------|
| Órgão específico para implementação de política habitacional – existência | Sim |
| Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – existência | Sim |
| Ações ou programas na área de habitação – existência | Não |
| Programa de construção de unidades – existência | Não Aplicável |
| Programa de oferta de lotes – existência | Não Aplicável |
| Programa de urbanização e assentamentos – existência | Não Aplicável |
| Programa de regularização fundiária – existência | Não Aplicável |
| Programa de oferta de material de construção - existência | Não Aplicável |
| Programa de melhoria de cortiços – existência | Não Aplicável |
| Outros programas e ações – existência | Não Aplicável |

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública em 2001 (2005, *site*).

Apesar de não constar registro de programas habitacionais nos órgãos oficiais, a Secretaria de Assistência Social informa a existência de programas de moradia destinados às famílias mais carentes, num projeto denominado “Casa Nossa”. Segundo informações daquele departamento, estão cadastradas 2.098 famílias no programa.

5 PERCEPÇÕES DOS USUÁRIOS SOBRE O PROGRAMA HABITACIONAL E ALGUNS INDICADORES DE AVALIAÇÃO DO PSH

Neste capítulo apresentaremos os resultados e análises dos dados coletados no decorrer da pesquisa junto aos beneficiários do PSH e dos gestores públicos deste mesmo programa. Primeiramente efetuamos a caracterização sócio-econômica das famílias dos dois municípios em análise, levantamento de dados referente renda familiar, idade e nível de escolaridade. Esses dados são importantes a fim de verificarmos se o público alvo para o qual o programa foi criado está de fato sendo atendido.

Efetuamos a comparação entre atuação, gestão e procedimentos, semelhantes ou divergentes encontrados na pesquisa de campo sob a perspectiva dos usuários, como, processo de inscrição, formas de organização do mutirão, disponibilização de treinamentos e orientação por parte do poder público, percepção dos usuários sobre a forma de participação das famílias no processo.

Agregamos ainda, informações que foram identificadas no decorrer da pesquisa, como por exemplo, condições da moradia anterior, escolha do local de intervenção com relação à infra-estrutura existente e a percepção dos moradores quanto à nova moradia. Entretanto, salientamos, tais referências foram acrescentadas apenas como proposta de fornecer elementos para uma implantação futura do programa, não se constituindo de parâmetro para comparação uma vez que os dois municípios estão em fase distintas de execução.

5.1 Caracterização sócio-econômica das famílias do município de Rio dos Cedros e Indaial

A pesquisa sobre a situação sócio-econômica da população beneficiada nos dois municípios, contempla os seguintes aspectos: emprego, renda e nível de escolaridade. A idade também foi pesquisada, sendo fator de relevância, uma vez que nos casos estudados a opção de construção foi o mutirão, onde os esforços físicos exigidos para o trabalho, geralmente pesado, estão relacionados diretamente com a idade da população. Parece-nos óbvio que uma idade avançada limita a participação no processo construtivo.

Os componentes das famílias beneficiadas do município de Rio dos Cedros variam entre 21 a 55 anos, concentrando-se, entretanto, na população mais jovem conforme figura 8. A maior parte dos componentes das famílias, ou seja, 50% está na faixa de até 25 anos.

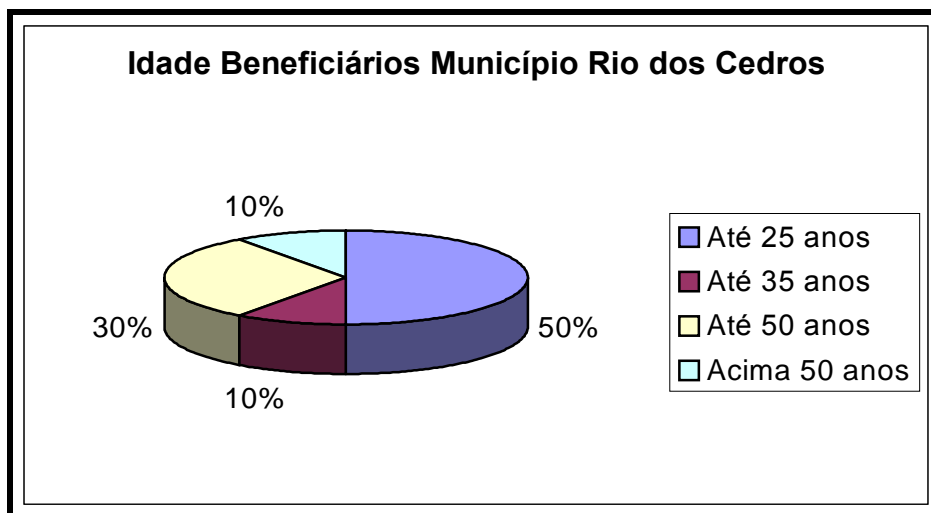


Figura 8 – Idade dos beneficiários município Rio dos Cedros
Fonte: Pesquisadora (2005).

Comparativamente ao município de Rio dos Cedros, os dados do município de Indaial demonstram que os membros das famílias beneficiadas pelo programa estão concentrados numa população mais velha, entre 25 a 62 anos. Identificamos na pesquisa que diversos beneficiários possuem problemas de saúde, afetando 50% do total de entrevistados. A proporção de despesas mensais com medicamentos é sensivelmente superior ao município de Rio dos Cedros, comprometendo consideravelmente o orçamento familiar.

Sabe-se que, uma população mais jovem possui um maior vigor e disposição física para o trabalho. Isso se constata quando abordamos sobre a questão da ineficácia do mutirão naquele município, e um dos entrevistados comentou:

Alguns desistiram por deficiência, motivo de saúde mesmo (Entrevistado 1).

As características da população de Indaial no que diz respeito à idade e saúde são bastante divergentes do município de Rio dos Cedros, conforme se verifica na figura 9.

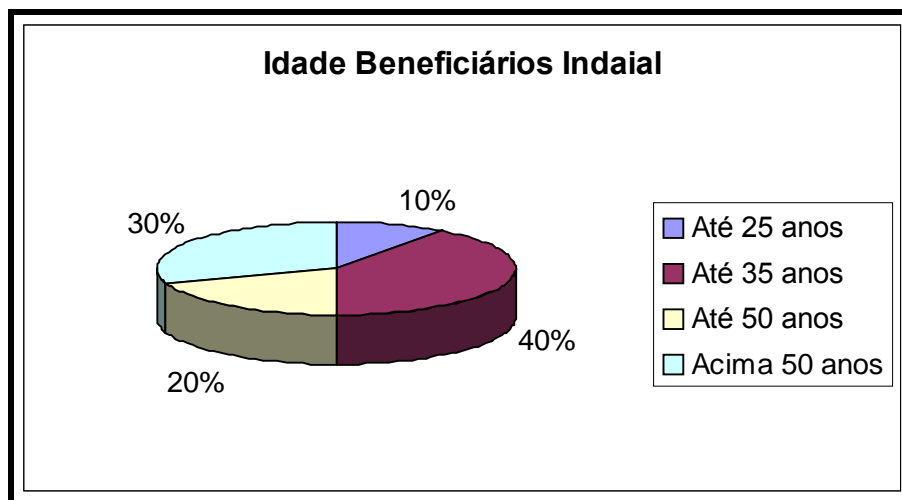


Figura 9 – Idade dos beneficiários município Indaial
Fonte: Pesquisadora (2005).

5.1.1 Nível de escolaridade dos beneficiários

Os dados da figura 10 mostram que, no município de Rio dos Cedros, 50% dos entrevistados estudaram até a 4a. Série, enquanto em Indaial esse percentual sobe para 80%. Alguns dos beneficiários não tiveram acesso à escola e entre esses, identificamos uma dificuldade maior no entendimento do programa:

A única formação que faltou foi a falta de informação, eu não sei o que assinei por que eu não sei ler. Tentei três vezes ler mas não consegui (Entrevistada 4).

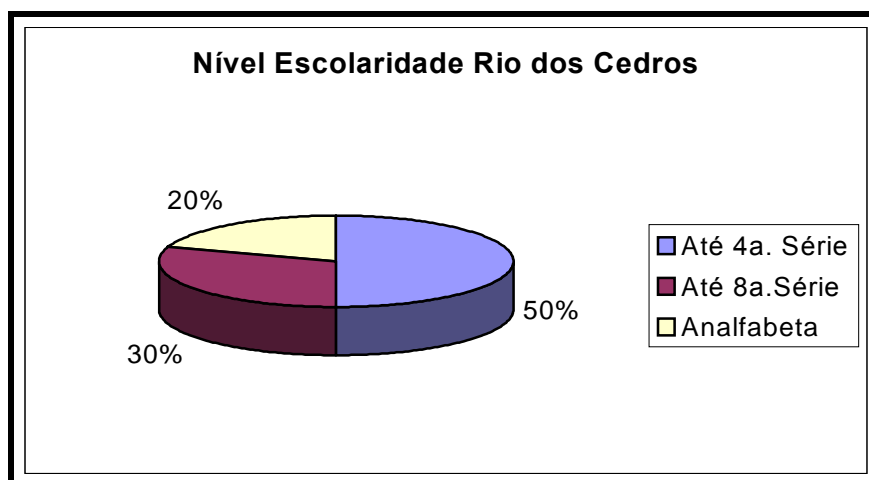


Figura 10 – Nível de Escolaridade município Rio dos Cedros
Fonte: Pesquisadora (2005).

Como se pode conferir comparativamente nas figuras 10 e 11, há diferenças no nível de escolaridade entre as famílias entrevistadas dos municípios de Rio dos Cedros e Indaial. Enquanto em Rio dos Cedros 20% são analfabetos, em Indaial tem-se apenas 10%. Mas, 80% dos entrevistados de Indaial cursaram apenas até a 4ª. Série do ensino fundamental, enquanto em Rio dos Cedros esse índice diminuiu para 50% para o mesmo nível de escolaridade.

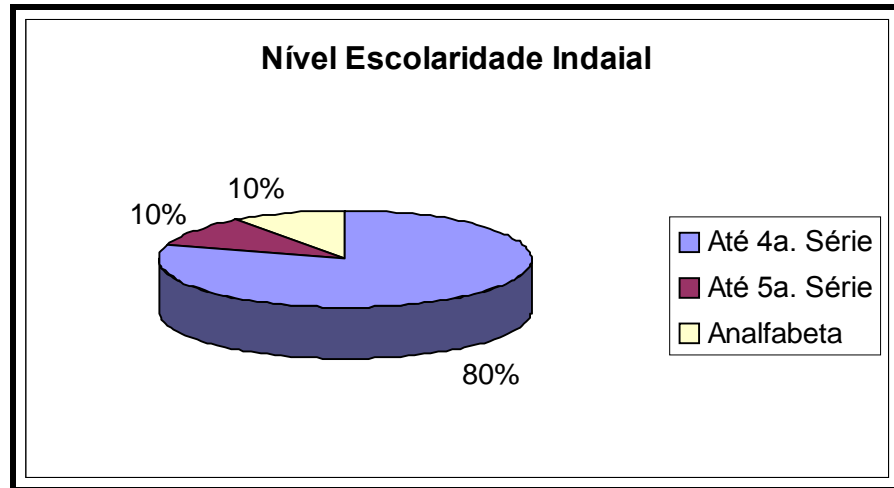


Figura 11 – Nível de Escolaridade município Indaial
Fonte: Pesquisadora (2005).

Os dados mostram que parte da população, tanto de Rio dos Cedros quanto de Indaial, possui curso primário incompleto, sendo, portanto, considerados semi-analfabetos. Podemos inferir daí que isso foi fator determinante na falta de entendimento da linguagem utilizada pelos gestores públicos no processo de disseminação de informação. Provavelmente, não estava de acordo com a capacidade de entendimento das famílias.

Constata-se, que as pessoas compareciam às reuniões informativas ou deliberativas, contudo, não conseguiam se expressar de maneira espontânea e talvez não o fizessem pela falta de conhecimento. Depoimentos de que “faziam o que a assistente mandava”, denota a falta de conscientização e de conhecimento sobre o projeto e seu objetivo.

O baixo nível de escolaridade não deve ser empecilho para a correta interpretação dos contratos e das normas do programa, mas conferiu-se que não houve compreensão referente o escopo do programa, pois pelo levantamento realizado constata-se que nenhum dos entrevistados soube diferenciar “subsídio” de “financiamento”. Além do que, não souberam identificar corretamente a fonte de origem dos recursos, havendo dificuldade na leitura do próprio contrato que assinaram. Lembre-se que, a maior fonte de origem dos recursos recebidos pelo PSH são oriundos FGTS, ou seja, do fundo dos próprios trabalhadores. Essa dificuldade no entendimento pode ser suprimida pelo fornecimento de informações compreensíveis, em linguagem clara e apropriada ao público-alvo.

5.1.2 Renda familiar dos beneficiários

Verificamos que a renda das famílias beneficiadas dos dois municípios está de acordo com as normas do programa, ou seja, até três salários mínimos. Algumas famílias do município de Indaial estão com todos os seus componentes desempregados e sobrevivem fazendo “bicos”, ou seja, uma renda informal que não apresenta renda constante.

Muitos deles, cerca de 70%, estão inseridos no programa de renda mínima do governo federal. Alguns dos entrevistados lamentam que, premidos pela necessidade de participar do mutirão e pelo desejo de obter a moradia deixaram o trabalho para se dedicar ao projeto:

Muitos abandonaram o trabalho (Entrevistada 10).

A composição da renda familiar dos beneficiários de Indaial, como se vê na figura 12, é de 30% de desempregados.

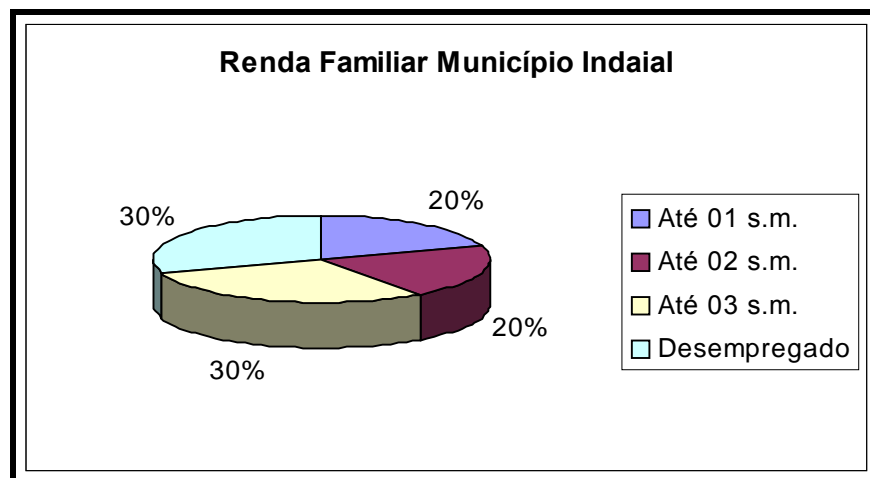


Figura 12 – Renda familiar município Indaial
Fonte: Pesquisadora (2005).

Por esse motivo, a prefeitura de Indaial ofereceu cestas básicas aos mutirantes durante a construção. A proposta era de que após o recebimento da casa, esse benefício seria suspenso. Essa ação de distribuição de cestas básicas de alimentação partiu da identificação por parte do poder público que, para que o mutirão tivesse resultado favorável, o mesmo teria que suprir aquelas famílias com o mínimo necessário para sua sobrevivência.

O nível de pobreza das famílias de Indaial gerou a adoção de práticas assistencialistas por parte do poder público, o que é aceitável numa situação de miséria, entretanto, tal atuação não veio atrelada a uma ação de geração de emprego e renda, que proporcionasse aquela comunidade à sustentação dos resultados esperados.

Essa situação da renda não se identifica junto às famílias do município de Rio dos Cedros, como vemos na figura 13. O município de Rio dos Cedros atuou nesse sentido, capacitando mão de obra e viabilizando emprego aos beneficiários. Essa forma de atuação se dissocia de práticas assistencialistas e favorece a perpetuação dos efeitos positivos.

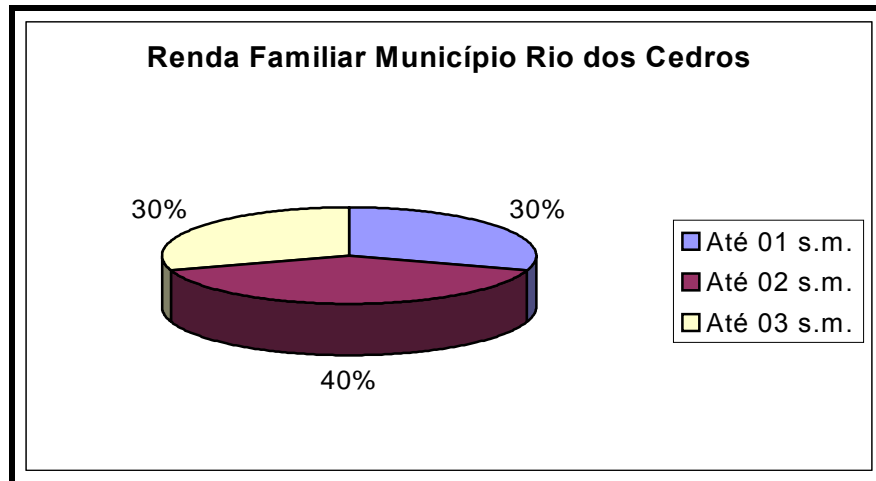


Figura 13 – Renda familiar município Rio dos Cedros
Fonte: Pesquisadora (2005).

A situação econômica das famílias no município de Rio dos Cedros é mais favorável comparada com o município de Indaial, uma vez que todos seus membros estavam empregados e auferindo renda. Contudo, apesar dos integrantes do projeto de um dos municípios possuir melhor condição financeira do que outro, não olvidemos que são famílias extremamente carentes. Os baixos níveis de renda identificados na população pesquisada são indicadores claros de uma situação de exclusão absoluta de acesso aos programas oficiais de habitação, fato este que fortalece ainda mais o conceito de que, para a inclusão social e direito à moradia digna de famílias de baixa renda, é premente a destinação de recursos à programas de habitação de interesse social.

5.2 Percepções dos usuários dos municípios de Rio dos Cedros e Indaial

5.2.1 Percepções dos usuários quanto ao mutirão

Consideramos essa etapa da pesquisa, como a mais relevante de todo o processo. Busca-se através dela, a identificação da realidade pela percepção da comunidade diretamente

envolvida. Lembrando Minayo (1998), é através da observação que se pode perceber que as representações sociais se caracterizam como um grupo de fenômenos com propriedades específicas e comportamentos específicos, traduzindo a realidade social. “É a sociedade que pensa” (MINAYO, 1998, p. 90).

Os dois municípios, quando do ingresso do pleito junto a Caixa Econômica Federal, optaram pelo regime construtivo de mutirão assistido. Essa solução habitacional, apesar de bem mais trabalhosa, uma vez que exige por parte do poder público acompanhamento e supervisão sobre a execução das obras, minora os custos da moradia, tendo em vista que não se disponibiliza mão de obra terceirizada. Numa construção, esse item pode representar até 30% do orçamento global de uma unidade (KALIL, 2004).

Pudemos identificar na maioria dos entrevistados, certa homogeneidade na percepção quanto à participação do grupo no mutirão. Tanto no empreendimento que se encontra com as obras concluídas e as casas habitadas, quanto no empreendimento com apenas 33% das obras executadas e apenas dez moradias ocupadas.

Como salientamos anteriormente no subitem metodologia, a comparação do presente estudo diz respeito à implantação do próprio programa e não sua execução. Assim, pesquisar os mecanismos que dificultaram ou facilitaram o mutirão é uma forma de identificar o que antecedeu a execução do projeto.

Percebemos que a participação e cooperação espontânea das famílias no projeto do município de Rio dos Cedros foi fator determinante para o bom resultado do empreendimento. Putnam salienta que a reciprocidade e confiança podem manter unida a sociedade com níveis de eficiência e desempenho institucional. As famílias que não dispõem de bens físicos para dar em garantia empenham suas relações sociais para demonstrar que são confiáveis e merecem receber algum benefício em troca do seu envolvimento naquela ação (PUTNAM, 2002). A reciprocidade foi elemento identificado junto às famílias pesquisadas no município de Rio dos Cedros:

A gente pegava junto, não tinha problema. Um precisava a gente tava lá. O B... era o que mais ajudava. Nossa! Ele foi nosso anjo. (Entrevistada 3)

Outro fator que se destacou nas entrevistas diz respeito ao desejo da obtenção da casa própria como fator determinante para o envolvimento e dedicação das pessoas. A propriedade está atrelada a estabilidade social e econômica daquelas famílias. Lima (1981) em pesquisa intitulada “em busca da casa própria” traduz bem esse sentimento de insegurança decorrente da não-propriedade da moradia. O sentimento de que a propriedade da moradia é uma

necessidade incondicional e a única alternativa habitacional capaz de garantir o bem estar e a proteção do grupo familiar em um momento de crise.

A consciência de que estão se submetendo a um intenso desgaste aparecem com muita clareza nos seus discursos, entretanto, ao mesmo tempo em que se queixam, afirmam que “vale a pena”.

Eu trabalhei de sol a sol por seis meses, eu suei pra erguer isso. Mas, agora é meu. (Entrevistada 4)

As mulheres integrantes do projeto no município de Rio dos Cedros tiveram intensa participação no mutirão. Através dos depoimentos, verbalizaram o desgaste e o esforço incorridos na construção. Sem dúvida, num sistema de mutirão, onde cabe às próprias famílias a maior parte do trabalho, o desgaste físico empregado para a construção da casa é intenso. E o desejo de realizar este sonho é tal que, não se faz distinção alguma entre gêneros e condições físicas.

Estava grávida e trabalhei igual como os outros. Estava grávida quase ganhando quando trabalhei na obra, fiquei um mês trabalhando. (Entrevistada 10)

No município de Rio dos Cedros, a opção escolhida pelas mulheres foi abandonar seu emprego para se dedicarem ao mutirão, enquanto os companheiros continuavam a trabalhar fora e manter o sustento da casa. Numa primeira análise, isso seria fator de queda na renda familiar. Entretanto, a expectativa é de que com a obtenção da casa, eliminar-se-á as despesas com aluguel e, posteriormente pode-se recuperar o emprego.

Pelo fato de ter um número elevado de mulheres no mutirão de Rio dos Cedros, muitas delas foram líderes no grupo. Todo o processo de construção foi orientado por líderes, que tinham a incumbência de ensinar certas atividades.

O líder orientava e nos fazíamos. (Entrevistada 7)

A escolha dos líderes não foi democrática, ou seja, não houve votação para a definição, esta foi realizada pela prefeitura. Entretanto, esse fato não gerou conflitos entre os futuros moradores e um dos motivos decorre da força do trabalho feminino que demonstrou a capacidade de empregar o esforço necessário para a consecução das tarefas, independentemente da sua condição conquistando o respeito do grupo.

A participação nas reuniões, ocorridas quinzenalmente, era composta de todos os componentes da família no município de Rio dos Cedros. Todos os beneficiários iam às reuniões e acatavam as decisões, mesmo aquelas em que não havia unanimidade. O fato do poder público estabelecer regras de execução no processo de construção das casas e exigir a

presença de todos os envolvidos para a discussão de assuntos relevantes, estimulou o senso de pertencimento ao projeto.

Participei de todas as reuniões, o que se discutiu! Nós não foi fácil. Tinha três grupos de doze cada, que se organizaram para a habitação. Eu amei muito o mutirão, na hora dava uma discussão e depois tudo amigo de novo (Entrevistada 6).

Ainda com relação à organização das tarefas do mutirão envolvendo a própria comunidade, o município de Rio dos Cedros estabeleceu competências individuais conforme as aptidões pessoais. Consideramos fator de estímulo ao desenvolvimento do processo.

Meu filho marcava a entrada e saída no mutirão. Ele não podia trabalhar no pesado, mas podia ajudar doutro jeito. Achei certo isso. (Entrevistada 7)

O mutirão, além de se constituir numa forma de ajuda mútua, onde um morador ajuda o outro na expectativa de ser auxiliado posteriormente, serve também como processo de aprendizagem. Quando se estabelece essa forma de atuação, institui-se implicitamente a geração de emprego e renda, uma vez que inicia um processo de especialização da mão de obra ali existente. Esse mecanismo de aprendizagem foi muito bem utilizado no município de Rio dos Cedros:

Muito legal como nós fizemos, a gente aprendeu tudo, a gente aprende a fazer, quer um quatinho é só colocar os tijolos, fazer a massa e levantar. (Entrevistada 9)

Existe entre alguns autores⁴⁷, debate instalado quanto à correta interpretação do mutirão. Maricato (1982), por exemplo, salienta que algumas formas de cooperação pouco ou nada têm a ver com “mutirão”. Que essa idealização aponta para o surgimento de “redes de solidariedade” e que estas viabilizam as construções. O fato é que, essas “redes” não passam de um sistema bem articulado de troca de trabalho e não podem ser interpretadas como uma ajuda desinteressada entre os pares. Ao contrário, o sentido da ajuda a alguém ficaria cristalizado numa expectativa futura de ser ajudado no momento em que precisar.

Visão mitificadora ou não, julgamos como relevante no sucesso do empreendimento do município de Rio dos Cedros, o desenvolvimento do comprometimento mútuo entre as pessoas. O processo de mutirão acabou por mobilizar aquela comunidade de tal forma que os trabalhadores ficaram envolvidos no processo social. No momento de finalização da primeira casa, a mesma transformou-se em uma creche domiciliar. Algumas das mulheres eram designadas a cuidar das crianças e não precisavam trabalhar na construção.

Tal fato foi bem aceito entre o grupo, pois entendiam que deviam construir a casa daquelas pessoas, uma vez que seus filhos estavam perto e sendo bem cuidados.

Mutirão foi bom, tinha creche domiciliar enquanto a gente trabalhava. Eu cuidava das crianças. Foi uma coisa boa, tu conversa com as pessoas, conhece as pessoas. Daí não trabalhava nas casa. (Entrevistada 8).

O processo de mutirão no município de Indaial teve situação totalmente inversa. O projeto foi marcado por desistências, paralisações e a entrada de duas empresas na construção das casas, interrompendo o processo de mutirão por duas vezes. Essa alternativa de ajuda mútua denominada mutirão, utiliza recursos da comunidade para a construção de suas casas, entretanto, recursos esses que devem ser geridos pelo poder público. O mutirão por gestão institucional corresponde aos casos em que o agente público gera o empreendimento, isto é, elabora os projetos, fornece a equipe técnica que gerencia a obra e administra todos os recursos financeiros e não financeiros aportados na obra (ABIKO; COELHO, 2004). Caso o gestor público não assuma de fato o gerenciamento das etapas do processo não conseguirá chegar a um resultado favorável.

As etapas que compõem o processo são variáveis, todavia, algumas são imprescindíveis como, por exemplo, destaca Abiko; Coelho (2004): motivação, provisão de terreno, provisão de projetos, disponibilização de recursos financeiros (no caso de Indaial o valor do subsídio é insuficiente para a conclusão das casas), identificação de necessidade de capacitação técnica, interação e negociação entre instituições, etc.

Vejamos que o mutirão no município de Indaial era obrigatório, realizava-se apenas nos finais de semana e durante a semana a prefeitura deveria manter pequena equipe que continuaria os trabalhos. Todavia, o grupo informa que a prefeitura mantinha apenas um carpinteiro e, ainda em alguns momentos, havia falta de material para o trabalho. A Prefeitura teria disponibilizado apenas uma betoneira como equipamento tendo sido insuficiente para atender a demanda. Como vimos, disponibilizar equipe técnica e equipamentos é um dos requisitos imprescindível para a execução do projeto. A falta de sistematização (procedimentos de gestão das etapas do processo) do mutirão fez com que o desempenho fosse insatisfatório.

Faltava pá, carrinho e principalmente a betoneira (Entrevistado 2).

Aconteceu de ficar parado por falta de material, foi mau organizado. (Entrevistado 9)

Essa desestruturação interna refletiu na organização das pessoas integrantes do mutirão, que não viam motivos para permanecer cooperando.

Faltou vontade do pessoal, eu até desanimava, eles diziam que vinham e não

⁴⁷ Veja-se Lima (1981), Maricato (1982) entre outros.

vinham. Final de semana vinha mais não trabalhavam. Ou quando vinham não tinha material. (Entrevistado 1)

O fato do município de Indaial em determinado momento utilizar mão-de-obra contratada, não pode ser considerado fator impeditivo para um bom resultado. Principalmente, se tal estratégia vir a somar à mão-de-obra dos mutirantes permitindo aumentar a produtividade no canteiro, pois durante a semana a empresa pode executar serviços mais especializados e preparar serviços que poderão ser executados pelos mutirantes no final de semana. Todavia, essa visão de gerir duas formas distintas de construção num mesmo empreendimento, não foi explorada pelo município de Indaial.

Com relação à motivação, buscamos identificar se a forma de distribuição das casas foi fator de impacto no resultado do empreendimento. Constatamos na pesquisa realizada, que a forma de distribuição era similar, tanto no município de Rio dos Cedros quanto no município de Indaial, ou seja, por horas trabalhadas. Quem mais se dedicasse na construção das casas, teria prioridade no momento da escolha, bem como, na escolha do morador vizinho. No município de Indaial esse fator deveria ser ainda mais determinante, uma vez que as casas são geminadas.

Os dez que ganharam a casa, aquele que trabalhava mais ganhava a primeira e assim por diante. Aí valeu a pena enfrentar, vão escolher aqueles que trabalhavam mais. Ficamos com a quarta casa. Eu gostei da casa, peguei junto com uma amiga, pode escolher quem tinha tantas horas trabalhadas (Entrevistada 6).

Comparativamente ao município de Rio dos Cedros, a participação e envolvimento do grupo divergem sobremaneira do município de Indaial. As reuniões promovidas pela prefeitura não conseguiam a participação das famílias:

Por que o povo não se uniu. A coitada (no caso, a assistente da prefeitura) fazia reunião e não ia ninguém. Vinham só os homem, aí que as mulheres não precisavam ir. Não era levado criança, nos levava comida, pedia o dinheiro pra um, pro outro e ia comprar alguma coisa (Entrevistado 1).

A diferença primordial identificada entre os projetos é a falta de organização dos trabalhos, a divisão de tarefas, o controle sobre as horas trabalhadas e as sanções previstas.

Enquanto o município de Rio dos Cedros disponibilizou creche domiciliar para as crianças, possibilitando a mulher participar da construção e ainda, fornecer alimentação diária aos mutirantes, no município de Indaial esse processo não se deu dessa forma. No regimento interno do programa do mutirão foi proibido levar crianças na construção. Assim, os mutirantes tinham de deixar na casa da irmã, mãe ou parente e, tal fato dificultou a participação regular na obra o que resultou na falta de assiduidade do grupo.

Apesar de Indaial também ter optado por ter líderes oriundos do próprio grupo na construção, os entrevistados alegam que faltou liderança no grupo:

Muita gente vinha num dia e no outro dia não. Faltou uma liderança. (Entrevistado 2)

A formação de líderes comunitários é um dos componentes do trabalho social, item obrigatório do programa, justamente por se tratar de famílias geralmente marginalizadas da sociedade. A responsabilidade de implementar o trabalho social nas comunidades é delegada ao poder público que deve prever a inserção social dos beneficiários na sociedade e estimular a organização comunitária das famílias. É imperioso, assim, que o poder público incentive a formação de líderes e a participação da comunidade nos processos decisórios, preparando-a para o exercício da sua cidadania.

Não tem liderança da comunidade. O pessoal não é de pegar junto. (Entrevistado 9)

Identificamos nas entrevistas que o processo de escolha dos líderes no município de Indaial, inclusive, foi motivo de insatisfação, uma vez que não demonstrou transparência e também por que as pessoas não tiveram bom desempenho no cargo. Apesar do processo de escolha dos líderes entre os dois municípios ser similar, ou seja, sem votação, a aceitação do fato pelo grupo foi diferenciada. Isso pode ser explicado porque os líderes do município de Rio dos Cedros se legitimaram em suas funções, o que não ocorreu com os líderes do município de Indaial.

Não teve liderança. Seu H... vinha, fica semanas e não rende nada. Ele tava lá como profissional e não como líder. Colocaram uma pessoa lá que não sabia fazer nada! (Entrevistado 2)

Eu não fui escolhido. Teve uma escolha, a B... foi escolhida mais não soube de nenhuma votação. (Entrevistado 8)

Não teve votação, eles iam atrás das pessoas para ir trabalhar. (Entrevistada 4)

O desempenho do líder no município de Indaial foi questionado pelos mutirantes, que não o reconheciam como uma pessoa a ser respeitada. O reconhecimento é necessário para o estabelecimento de vínculos.

Tinha o N..., ele era que mandava mais, um manda, outro manda. Questão de dizer de um vai lá fazer e o outro respondia: vai tu. A coisa não acontecia. (Entrevistada 4)

Entre as principais dificuldades encontradas no município de Indaial, os entrevistados enfatizaram a falta de cooperação entre o grupo. A participação dos atores no processo, não foi suficiente para a construção de redes de reciprocidade e solidariedade. A natureza das

ligações une os diversos atores e determinam a eficácia produtiva (ANDION, 2003). O grupo não conseguiu estabelecer uma rede de reciprocidade densa o suficiente. Quando questionados sobre os motivos do mutirão não ter logrado êxito, a percepção do grupo do município de Indaial é homogênea:

Não tinha união do povo, foi muito bem feito, a Caixa, a FURB. Tinham dinheiro pra pagar, mais não tinha união o grupo. Pouca vontade de trabalhar, alguns pegavam mão na massa, outros não. Tem gente que precisa de casa, mais eles pensam: eles vão fazer mim! Todo mundo assinou mais depois a idéia morreu! (Entrevistado 3).

A princípio, o mutirão de Indaial teve a participação dos membros das famílias, entretanto, na medida em que os obstáculos surgiam e não eram devidamente tratados pelo poder local, foram desestimulando o grupo e fazendo com que as pessoas se “contaminassem” pelo desânimo.

O pessoal não se unia. Foi feito uma lista de gente que viesse dia de semana, mais não vieram. E final de semana vinha muita gente. No começo iam 30 pessoas, seu H..., A..., I... pra coordenar. Faltou falta de vontade. Tem gente que podia vir e não veio. (Entrevistado 10).

À medida que o grupo percebia a falta de assiduidade dos demais, eles próprios se desmotivavam a participar. A incapacidade de cooperar para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade. Os especialistas em teoria dos jogos estudaram esse dilema da ação coletiva ou o drama dos bens comuns. Se todos cooperassem, ambas as partes teriam a ganhar. Não existe malevolência ou desejo de prejudicar o outrem e, subliminarmente existe a predisposição de ajuda. Todavia, a falta de um compromisso mútuo que seja confiável, a falta da garantia de que exista um compromisso que possa ser cobrado faz com que as pessoas se neguem a participar.

Eu ia sábado e domingo, pegava a bicicleta e ia, agora não vou ajudar mais. Tem gente que vai, outro que não vai. A esposa começou a trabalhar perto da Caixa, faz três dias e não vai mais também. (Entrevistado 5)

Nesse momento, faltou ao poder público local o estímulo à cooperação voluntária e a definição de sanções para o grupo. Segundo Putnam, o desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito até as filas de ônibus, depende de como esses problemas são resolvidos (PUTNAM, 2002).

No município de Indaial, as regras de cooperação não foram definidas pelo grupo, bem como não houve sanções para quem não as cumprisse. A falta de estruturação e formulação de um planejamento eficaz pela municipalidade, não estabeleceu a confiança no agente público nem assegurou o apoio ao projeto. Frey (1996) no trabalho Crise do Estado e estilos de gestão

municipal, classifica diversos modelos de gestão administrativa e defende a reforma do estado através de um planejamento estratégico municipal. Uma das explicações para a falta de planejamento público estratégico, segundo Pfeiffer (2000), é de que os políticos evitam-no, pois terão que priorizar e selecionar determinadas opções a serem executadas. E eles preferem intervenções visíveis, para satisfazer um maior número de clientes em lugar de intervenções estratégicas que são capazes de provocar mudanças estruturais.

A ausência do poder público nas questões da coletividade no município de Indaial poderia ser equacionada com uma tendência “apolítica”. Ou seja, reconhecer que em cada coletividade local existe um interesse comum e, portanto, ao poder público caberia o papel conhecer as necessidades daquela comunidade, independente de questões partidárias ou outras prioridades.

No município de Rio dos Cedros, houve planejamento técnico eficiente das ações, bem como das sanções previstas para quem não as cumprisse, estimulando a participação do grupo no alcance do objetivo comum.

Tudo foi construído pelos moradores, horas, dez horas diárias de trabalho. Três faltas perde a casa, e tinha que se justificar. A J... andava dezesseis quilômetros todo dia, a pé. Mas, não faltou um diazinho só. Foi a que mais veio trabalhar. (Entrevistada 7)

“O principal problema é a falta de punição para quem deserta: como ter certeza de que o outro não faltará à palavra diante da tentação de desobrigar-se?” (PUTNAM, 2002, p. 174).

Refletindo sobre a forma como as pessoas percebem sua realidade e como se deu o comprometimento dos dois grupos, lembramos o que destaca PUTNAM (2002), ao comparar iniciativas de gestão cooperativa: que devemos ter presentes alguns requisitos, como por exemplo, a participação das partes interessadas na definição de regras, a adoção de sanções gradativas para os transgressores e a existência de mecanismos pouco onerosos para a solução de conflitos.

Não identificamos estoque de capital social na comunidade de Indaial, que pudesse determinar uma maior facilidade na cooperação espontânea entre as famílias envolvidas naquela ação coletiva, no caso, o mutirão. Sabemos que, uma das conseqüências positivas do capital social é a possibilidade de gerar relações horizontais de apoio social entre os membros da comunidade, da família e desta com o governo. Nenhuma das famílias participa de associações, organizações ou instituições, bem como não estão organizadas politicamente. Não buscam suas reivindicações de forma organizada, possuindo um baixo nível de mobilização política e, conseqüentemente com baixo poder de pressão sobre o poder público.

Contudo, no município de Rio dos Cedros, podemos perceber que os participantes empenharam suas relações sociais, para demonstrar que são confiáveis e merecem receber algum benefício em troca do seu envolvimento naquela ação. A cooperação estimulou e fortaleceu a solidariedade comunitária renovando a confiança entre o grupo. Relembrando,

Também no Japão o *ko* é apenas uma das muitas formas tradicionais de mútua assistência existentes nas aldeias japonesas, incluindo-se aí a permuta de serviços, a troca de presentes, o mutirão para construir e reformar casas... (PUTNAM, 2002, p. 179, grifo no original).

A reciprocidade nesse aspecto foi fundamental, e colaborou para solucionar os problemas de ação coletiva. Estudos demonstram que a variável mais importante na medição (existência ou não) de capital social diz respeito a pertencer a algum tipo de associação. Não foi o que ocorreu com a comunidade de Rio dos Cedros, entretanto, nas dimensões subjacentes do capital social, encontramos extremamente presente a confiança, a atividade naquele contexto social, a existência de conexões entre vizinhos e familiares, a tolerância de adversidades e forte anseio de reciprocidade.

5.2.2 Percepções dos usuários quanto à participação no processo

Identificamos no decorrer da pesquisa de campo que, a participação dos atores sociais no processo sob a ótica da tomada de decisão, tanto do município de Indaial quanto Rio dos Cedros, se deu de forma incipiente. O espaço oferecido ao interlocutor não foi devidamente potencializado.

O objetivo de prover moradia deveria vir implícito com o desejo de se construir a cidadania daquelas famílias. A conquista do direito a cidadania, segundo Scherer-Warren (1999), se dá em três diferentes níveis: (i) conquista de novos direitos e incorporação dos chamados direitos de “terceira geração” (ecológicos, de gênero, étnicos). (ii) Reconhecimento do direito de ter direitos, especialmente entre os “excluídos sociais”. (iii) cumprimento dos direitos e das leis estabelecidas e não observadas.

Apropriadamente comenta que no Brasil especificamente, o cidadão em geral não tem o hábito de defender ou fazer respeitar seus direitos. É um quase-cidadão. (SCHERER-WARREN, 1999).

Para que se ocorra a participação cidadã faz-se necessário à constituição do “sujeito social”:

Nos processos de participação cidadã na esfera pública, os indivíduos tendem a se constituir como sujeitos a partir de duas dimensões da vida social. Uma realiza-se em torno da construção e defesa de identidades específicas, que podem ser de gênero, étnica, etária, religiosa, regional, cultural, etc. Outra constrói-se como subjetivação em torno de valores éticos comuns, como a solidariedade, o compromisso com o coletivo, com o destino de um povo, de uma nação e até mesmo da humanidade. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 65)

Dessa maneira, o sujeito social é o resultado do entrelaçamento da defesa e do respeito à sua identidade cultural e sua diversidade ante o comprometimento com uma ética pública. Nesse sentido, o poder público pode se utilizar da implantação desse tipo de empreendimento para a construção do “sujeito social” e para a ampliação da cidadania através de uma participação autêntica.

A autêntica participação criadora – que intensifica a consciência dos participantes quanto a valores, temas e possibilidades de fazer opções, influenciando o conteúdo do desenvolvimento, gerando novos meios de fazer as coisas e, além disso, protegendo o direito dos participantes a uma porção equitativa dos frutos do desenvolvimento – pode demonstrar-se afinal um requisito mais que essencial a um estilo de desenvolvimento que aumente a capacidade da sociedade para funcionar a longo prazo, em prol do bem estar de seus membros. (WOLFE apud ANDION, 2003, p. 64).

Nesta dimensão, se observou nas entrevistas junto aos beneficiários tanto do município de Rio dos Cedros quanto de Indaial, dissonância entre as falas do poder público e das famílias relacionadas à questão da participação democrática. Enquanto nas entrevistas com o poder público, o mesmo descreve a definição de diferentes tipos de projetos das moradias de forma democrática, sendo, portanto amplamente discutida em reuniões, estes foram divulgados de tal forma que a opção por um ou outro se deu unicamente em função do custo.

Ou seja, houve a apresentação de três tipologias diferenciadas, entretanto, o resultado foi induzido pelo custo da obra.

O modelo da casa tinha três, uma meia água, casa média e a casa grande. Foi ganho na votação a casa média porque era mais barato. (Entrevistado 4)

A visão dos representantes do poder público é de que teriam criado condições para a participação da comunidade quando da definição de seus interesses e na criação das soluções, ampliando a capacidade crítica dos moradores e fortalecendo a noção de cidadania mediante a idéia de co-responsabilização. Contudo, estes gestores do poder público estão conscientes de que os limites à participação e à autonomia emergem da própria dinâmica da organização social. Além do que, os entraves burocráticos interferiram na obtenção de um alcance maior em termos da participação das famílias envolvidas no processo.

De fato, podemos perceber que o projeto escolhido é insuficiente ao desejado pela população, entretanto, era o “único factível”. Os entrevistados, quando consultados sobre alterações nas residências, afirmaram que fizeram melhorias nas casas ou pensam em fazer, colocando piso, forro, tanque, etc., o que revela insatisfação em relação ao tipo de habitação que lhes foi possível optar.

Só que eles não colocaram forro, piso, então deviam colocar mais um quarto. Comentaram mais decidiram que não podiam. Depois eles disseram que não teria forro e piso. (Entrevistado 6)

Eu pretendo ampliar a casa, vê se aumento um quarto, lavação (Entrevistado 2)

Particpei de todas as reuniões, tinha vários projetos mais o custo ficou pela casa assim. (Entrevistado 1)

Ainda, esta insatisfação é factível através do desejo de ampliar a casa, desejo este expresso pela unanimidade dos entrevistados.

Apesar de identificarmos homogeneidade na percepção dos usuários quando afirmam estarem se sentindo melhor na atual moradia do que na anterior, o desejo de ter optado por uma residência diferenciada e ampliada é perceptível. Julgamos que a participação foi precária e ao proponente não foi permitido se expressar de maneira apropriada.

Só se via prazos, não podia opinar. (Entrevistado 7)

O processo da participação efetiva inicia, segundo Jacobi (2002), primeiramente no reconhecimento das necessidades, com discussão e deliberação sobre as prioridades, que se traduzem posteriormente em propostas. Nesse momento, existe a oportunidade de confrontação de necessidades, capacidades e recursos, para sentir quais as restrições impostas como forma de forjar estratégias visando à superação das limitações. “Esse é o momento escolhido para democratizar o planejamento, tornando públicos os problemas existentes e procurando criar as condições políticas para a sua solução” (JACOBI, 2002 p. 93).

No trabalho realizado por Jacobi (2002), o autor parte do pressuposto de que a participação está estreitamente vinculada ao processo de descentralização, sendo um mecanismo essencial para a democratização do poder público e um espaço vital para a construção da cidadania ativa.

Contudo, à falta de familiaridade da população com práticas participativas, faz necessário a criação de mecanismos de engenharia institucional a fim de dinamizar as práticas participativas. No estudo realizado por Jacobi, o poder executivo conseguiu desenvolver um conjunto de práticas participativas diversificadas, no intuito de reduzir ao máximo o voluntarismo, o espontaneísmo e o caráter aleatório das mesmas, propondo formas mais

permanentes de interação. Para que a prática da participação possa ser institucionalizada, faz-se necessário um “longo e complexo processo de fortalecimento de uma engenharia institucional que contemplasse a maioria da população” (JACOBI, 2002, p. 77).

Para que possa consolidar de fato a participação popular, seria necessário garantir, i) a autonomia dos atores ii) promover a participação efetiva através da construção do planejamento valorizando o trabalho coletivo e iii) descentralizar as ações de planejamento e formação. Entretanto, conforme comentamos, essa característica é manifesta nos dois municípios estudados, não tendo sido fator de impacto no resultado tanto positivo quanto negativamente.

Mesmo assim, deixamos ressalvada a carência do poder público no que diz respeito a sua parcela de responsabilidade na construção da cidadania daquela comunidade.

Mantendo-se essa prática, corre-se o risco de se perpetuar à adoção de gramáticas clientelistas. A falta do exercício da cidadania faz com que, ao terem acesso a um direito social, se sintam na obrigação de pagar por esses direitos. Assim, se vêem obrigados a permanecer dentro de tais práticas clientelistas ou assistencialistas como forma de sobrevivência, entretanto sentindo-se constantemente insatisfeitos.

O ideal seria que, o poder público pudesse perceber a visão de mundo de cada um refletida através de suas respostas, da sua cultura e na forma de organização política existente. Pois esse é o retrato do desejo daquela comunidade, que não é expresso publicamente em ambientes que não propiciem essa prática, tendo em vista o receio de confronto e do constrangimento fazendo com que a construção das idéias não seja coletiva:

“A gestão e a participação cidadã na condução do desenvolvimento faz com que este seja inevitavelmente um processo de construção coletiva”. (ANDION, 2003, p. 64).

5.2.3 Percepções dos usuários quanto ao processo de inscrição

O processo de inscrição no município de Rio dos Cedros deu-se por critérios universais e transparentes. As inscrições foram divulgadas à população e as famílias selecionadas pelo poder público.

Para a seleção das famílias partiu-se de um cadastro previamente composto pela administração municipal conforme revelou o gestor municipal de Rio dos Cedros “temos o cadastro de todas as pessoas que precisam de casa. Temos apoio do pessoal do desenvolvimento que ajuda para emprego”.

Entre os critérios definidos para a inscrição das famílias no município de Rio dos Cedros consta: renda familiar de até três salários mínimos e tempo de residência no município. A renda *per capita*⁴⁸, em alguns casos, era também avaliada.

A execução do projeto ocorreu no período de três anos, um tempo excessivamente longo. Entretanto, segundo pesquisas realizadas⁴⁹ referente a processos de mutirão, um dos aspectos considerados mais problemáticos nas obras realizadas em mutirão, é justamente o prazo de execução, sendo comum empreendimentos que levam 24 meses ou mais para serem concluídos.

Muita gente desistiu por causa da demora, foram se virando com outras coisas.
(Entrevistada 3)

Essa elasticidade do prazo decorre da menor produtividade da mão de obra do mutirante, que predominantemente não é qualificada, nem treinada para a construção civil. Além do que, não esqueçamos que essa mão de obra está envolvida com o sobretrabalho, e para construir suas casas estão utilizando um período que deveria ser reservado para o seu descanso e lazer.

No município de Indaial, entretanto, não se promoveu a divulgação do processo de inscrição. A Prefeitura efetuou levantamento das famílias no ano de 2002 através do programa renda mínima e bolsa escola, que pode ser identificado através das pesquisas realizadas. A maioria das famílias faz parte do programa renda mínima, o que por si só denota a precariedade dos beneficiários. Entretanto, ao não divulgar a abertura das inscrições, correu-se o risco de exclusão de outras famílias no processo uma vez que não tiveram acesso a informação e não puderam efetuar sua inscrição.

Identificamos ainda, durante a pesquisa de campo no município de Indaial, que alguns beneficiários foram inscritos há apenas um ano. Tendo em vista que o programa iniciou há três anos já com a demanda identificada, constatou-se uma alteração de beneficiários finais. Essa prática é inaceitável no programa que não prevê a transferência dos recursos, porque este é pessoal e intransferível. Tal fato não foi notificado ao agente financeiro, no caso a CEF, tendo em vista que neste tipo de ocorrência os recursos devem ser devolvidos à União, não sendo permitido repassá-lo a outro beneficiário.

Essa prática de re-inscrição e substituição de famílias se constitui numa inconformidade. Entretanto, reconhecemos a necessidade de adequação das normas do programa para que se permita a desistência das pessoas e a transferência do subsídio a outro morador, desde que se estabeleçam condições específicas para tal.

⁴⁸ Na renda *per capita* a renda de todos os componentes é somada e dividida pelo número de pessoas da família.

Na visão dos entrevistados, a desistência dos moradores se deu justamente pela demora da implementação do processo, sendo a carência da moradia suprimida por outras formas. A luta para o pagamento do aluguel e a incerteza de que iriam de fato se tornarem proprietários, surgiu de maneira repetitiva nos discursos que parecem ser uma forma de justificar a desistência do projeto.

Quanto ao processo de inscrição para participar do programa habitacional, constatamos formas diferenciadas de atuação entre os municípios em análise. Enquanto no município de Rio dos Cedros, o processo de inscrição foi amplamente divulgado, no município de Indaial essa prática não foi adotada. Política pública voltada a famílias carentes (com alto grau de fragilidade econômica), torna-se imperativo a adoção de procedimentos universalistas na seleção dos candidatos, para que não ocorram as tradicionais práticas clientelistas.

5.2.4 Percepções dos usuários quanto ao treinamento oferecido pelo poder público

Os resultados da pesquisa mostram que, no processo de inscrição do programa habitacional do município de Indaial, houve a oferta às famílias de treinamento por parte do poder público. À primeira vista, tal exigência (pois era obrigatória) poderia corresponder a uma ação facilitadora para a obtenção de um bom resultado. Entretanto, criou-se uma expectativa junto aos moradores a qual posteriormente julgou-se um investimento inócuo.

Desde o começo, 70 horas na COHAB, fizeram o curso, um pessoal de Blumenau. Ensinaram nada, disseram que era curso para encanador, electricista, que nada! Só de cooperativa (como montar), levar ferramentas, só levaram quatro tijolos e se empenharam em criar uma cooperativa para fabricar tijolos. Prometeram a cooperativa e não fizeram acontecer (Entrevistado 3).

Fiz o curso: de nada aprendi, foi bem difícil. (Entrevistado 10)

Tínhamos que aprender a fazer tijolo e não aconteceu. O curso não foi bom, de nada adiantou, tempo perdido (Entrevistada 2)

No projeto social elaborado pelos técnicos do poder público do município de Indaial, consta à participação do público alvo no curso de construção civil fornecido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). As famílias participaram do treinamento, todavia, o aproveitamento não foi efetivo. Esse comportamento, ou seja, dos técnicos que decidem o que deva ser melhor para o projeto é

⁴⁹ Abiko (2004) realizou pesquisa em oito programas habitacionais que utilizaram o sistema de mutirão.

criticado num sentido mais amplo pelo arquiteto Carlos dos Santos, quando comenta que,

Somos nós, em uma sociedade de trabalhadores muito especializados, os que dizem o que é bom e o que é mau em matéria de cidades, qual a habitação que presta e a que não presta. Analisamos padrões e estabelecemos modelos... favelados, moradores de loteamentos de periferia e demais habitantes pobres das grandes cidades já possuem um razoável saber prático sobre suas possibilidades de morar (SANTOS, 1983, p. 92-93).

Apesar do município de Rio dos Cedros não ter estabelecido nenhum treinamento prévio fora do local de implantação do projeto, a prefeitura contratou um técnico designado para a coordenação do processo de treinamento das famílias. O técnico contratado era oriundo da própria comunidade, assim podia compreender as necessidades da mesma.

A gente aprendeu tudo, até assentar tijolo! O B...é muito calmo, paciente pra ensinar. (Entrevistada 2)

Foi bom, todo mundo aprendeu. (Entrevistada 9)

Considerando que a utilização de método simples de treinamento no próprio local, utilizando e respeitando o conhecimento das pessoas da própria comunidade, trouxe melhores resultados do que aquele que buscou formas mais complexas, frustrando os resultados, contrariando, inclusive, as expectativas dos candidatos à casa própria, faz-se necessário refletirmos sobre a capacidade do governo em utilizar a identidade local como forma de obtenção de êxito em suas experiências práticas. Compreender e respeitar as diferenças entre os homens e as sociedades, seria o primeiro passo para conquistarmos a participação do grupo.

Porque, para nós, '*cultura*' não é simplesmente um referente que marca uma hierarquia de '*civilização*', mas *a maneira de viver total* de um grupo, sociedade, país ou pessoa. Cultura é, em Antropologia Social e Sociologia, um mapa, um receituário, um código através do qual as pessoas de um dado grupo pensam, classificam, estudam e modificam o mundo e a si mesmas (DAMATTA, 1986, p.123, grifos no original).

Por esta razão que pessoas que compartilhem dessa cultura, mesmo tendo interesses e capacidades distintas, se transformam num grupo e conseguem conviver, ampliam um senso de pertencimento e desenvolvem relações entre si.

5.2.5 Percepções dos usuários quanto à participação técnica no município Rio dos Cedros

Os entrevistados ressaltaram a satisfação com a nova moradia. O aluguel foi o item

apontado como a referência pelo desejo de mudança. Dos entrevistados, 90% dispendiam grande parcela de sua renda mensal com aluguel, e esse foi um dos fatores que os motivou a participar do projeto habitacional.

Todavia, a qualidade da moradia anterior também foi fator mencionado pelos entrevistados, como razão para estarem satisfeitos com as novas condições de moradia.

Morava de aluguel no 1o. de maio. Aqui é melhor. Era a casa de madeira pobre, pobre. (Entrevistada 5)

A inadequação das moradias anteriores é mencionada pelos entrevistados. Assim, o sonho e o desejo de ter uma casa própria esteve presente nas falas de todos os entrevistados, bem como a satisfação em relação à qualidade da moradia atual.

Porque a gente não tinha casa, essa casa é melhor, a gente não tinha banheiro, era pra todo mundo. Era bem ruim lá, quando chovia, chovia dentro. (Entrevistada 3)

Aquela favela que eu morava, só porco mora lá. (Entrevistada 7)

Santos (2000a, p. 81), comenta sobre o espaço e o valor do indivíduo quando comenta que “cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território”.

Através das percepções dos indivíduos, os mesmos se percebem exercendo cidadania a partir do território que ocupam.

Quando a entrevistada se queixa da moradia anterior, o faz porque tem consciência de que vivendo naquela favela para “porcos” as oportunidades não seriam as mesmas do que na residência atual. Isto quer dizer, que a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. A mudança de moradia significa a possibilidade de mobilidade social também.

Verificamos que o poder público se apropriou muito eficazmente da ampliação do conceito de simples “moradia” para “*habitat*”, uma vez que os dois empreendimentos incorporaram a preocupação com o direito à infra-estrutura e aos serviços públicos.

Contudo, ainda que estejam satisfeitos com a nova casa, foi possível detectar forte ingerência por parte do poder público na vida privada daquela comunidade.

Não pode colocar muro, isso é um problema. Antes não sabia que não podia colocar muro. Só depois ficou claro. Eu não aceito que tem que pedir a permissão para os outros, é um absurdo. De tudo o que vai fazer. (Entrevistada 4)

Essa visão tecnicista por parte do poder público e da sua interferência, definitivamente impede a comunidade de refazer seu espaço. A adoção desse comportamento tolhe a

apropriação definitiva do espaço e acaba por submergir as origens daquelas famílias. Tais famílias trazem hábitos e costumes, os quais não se desvencilham somente pelo fato de mudar de casa. Tais costumes fazem parte de sua cultura e é a forma como atuam em seus espaços que possibilita redefinir seus laços sociais, suas relações de vizinhanças, compadrio, etc.

A concepção predominante dos beneficiários de Rio dos Cedros, é que não existe independência na comunidade sendo a vida familiar fator de intromissão por parte do poder público.

Hoje tu não pode fazer o que quer na tua casa. Pra plantar uma árvore tem que pedir autorização, tudo tem pedir autorização. (Entrevistada 5)

Essa proibição acabou gerando conflitos nas relações interpessoais, nove entre dez entrevistados reclamaram da falta de privacidade, das crianças que não podem brincar, dos cachorros que invadem o espaço, e da fofoca que vem se estabelecendo por falta de privacidade e excessos de ingerência por parte do gestor público.

Minha irmã quer vir morar comigo, pra ela cuidar das crianças e continuar os estudos, Mas é a assistente que manda, e não pode. Não tem comunidade aqui, é ela quem manda. (Entrevistada 4)

A M...vem aqui até para ver a tinta que pinta a casa dentro. (Entrevistada 7)

Essa questão vem revestida de importante mensagem: as pessoas se sentem temerosas de se apropriar de fato da moradia, pois receiam perder o que conquistaram, na medida em que não se vêem como proprietárias destas casas.

Essa postura de interferência no padrão de comportamento das pessoas foi, na metade do século XIX, usada como um fator de pressão sobre operários, como registrou Blay (1979). Naquela época, o vínculo operário-empresa era fortalecido pela disponibilização da moradia, pois o trabalhador

ao entrar nessa engrenagem, não só vendia seu trabalho como as possibilidades de obter um valor mais alto pelo mesmo. A moradia enraizava o trabalhador em dada empresa e reduzia suas possibilidades de lutar por seus próprios interesses (BLAY, 1979, p. 79).

Esse padrão de referência se encontrava nas vilas operárias nos meados dos anos 1880. De fato, constituía-se num mecanismo de imobilização da força de trabalho através da habitação, influenciando a vida cotidiana dos trabalhadores e dominando a vida doméstica. No atual contexto de busca por uma gestão democrática e participativa, e dando autonomia através da descentralização, tal comportamento é inaceitável. Entretanto, constatamos no presente estudo que essa ingerência não foi devidamente apropriada pelo poder público. Essa dificuldade de compreensão do contexto pode estar relacionada com a visão que os “não-

pobres” fazem dos grupos menos favorecidos (REIS, 2000). As elites detêm suma importância na formulação e implementação das políticas sociais, entretanto, a visão das elites brasileiras sobre a pobreza, é que ela é um resultado do fracasso do próprio Estado e não pertencem a elas a solução do problema.

O padrão de respostas mais comuns entre as elites sugere que elas acreditam que as coisas poderiam mudar se houvesse vontade política e se o estado cumprisse seu papel. Tomam como pacífico que é possível mudar a realidade através da ação (REIS, 2000, p. 148).

A realidade, segundo a percepção das elites, poderia ser alterada através da ação e da vontade política. E por qual razão isso não ocorre? O fato é que elas não se sentem responsáveis pelo problema da pobreza ou da desigualdade, transferindo a responsabilidade para o Estado. Mesmo a elite política não se sente parte do Estado e assim não tem a obrigação de resolver seus problemas. A preocupação e sensibilidade demonstradas pelas elites nos discursos sobre os problemas de pobreza e desigualdade se justificariam porque representam uma ameaça à manutenção da ordem e da sua segurança pessoal.

5.2.6 Percepção dos usuários quanto à participação técnica no município Indaial

Entre os entrevistados do município de Indaial, essa questão de intervenção na vida privada não foi percebida. O envolvimento dos técnicos foi somente no sentido da organização do mutirão, das reuniões, da preparação dos documentos. Não houve manifestação de interferência. Algumas regras com relação à nova moradia já estão estabelecidas:

Podemos fechar com tela, muro, ou cerca viva. (Entrevistado 4).

A participação dos técnicos do município de Indaial no processo de implementação do projeto foi um dos itens abordados durante a pesquisa de campo. A constatação se traduz nas próprias falas dos entrevistados:

Quem mais vem é a A.... No começo a A... não ajudou muito, depois sim. Ela era marinha de primeira viagem. Tinha que ser uma pessoa que tivesse mais experiência, que entendesse o que a gente queria. (Entrevistado 8)

Santos (1983) divulgou o artigo intitulado “Habitação – o que é mesmo que pode fazer quem sabe”, relativizando exatamente a postura do técnico em relação à implantação de políticas públicas aos menos favorecidos.

Na hierarquia do poder urbano, o discurso favelado representa o fim da fila. Técnicos, *experts* e pensadores negam ou desprezam o seu poder. Isso não é exclusividade dos que se comprometem abertamente com o *statu quo*: funcionários do Governo, elaboradores de planos oficiais e pensadores e conservadores... Até quando percebem sentidos próprios em favelas, periferias e formas de vida e de atuação características desses locais... O pobre é reduzido à condição de eterno e total dominado a quem não resta qualquer espaço, ainda que mínimo... Se tudo o que podemos fazer pelas camadas de população dominada e explorada que é obrigada a aceitar as piores condições de habitat em nossas cidades é minimizar seus efeitos e esvaziar suas formas de expressão, os resultados de nosso trabalho não são dos mais gloriosos (SANTOS, 1983, p. 91, grifos no original)

5.2.7 Despesas com moradia e obtenção de título de propriedade

Apesar dos recursos oriundos do governo federal serem totalmente subsidiados, os dois municípios estão procedendo o retorno dos valores investidos através da cobrança mensal. A exigência se dá de forma diferenciada, contudo o objetivo é similar: promover um fundo de habitação municipal com o intuito de se obter recursos para uma política habitacional no município.

O município de Rio dos Cedros cobrará o valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) através da cobrança de 120 (cento e vinte) parcelas de R\$ 50,00 (cinquenta reais). Não está estipulado nenhum tipo de correção e a obtenção do título aquisitivo da propriedade se dará após o pagamento total da dívida.

Nos dois municípios, os entrevistados acreditavam ter contraído financiamento junto à CEF, quando na verdade os mesmos são oriundos do governo federal. Os subsídios são recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e são não retornáveis, ou seja, não implica em devolução, tanto por parte do município quanto dos beneficiários.

O empréstimo é da Caixa. De R\$ seis mil. A Caixa agora não tem juro. (Entrevistada 10)

O município de Indaial fará a cobrança da dívida no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), através de 130 prestações de R\$ 107,30 (cento e sete reais e trinta centavos) sem correção monetária.

Consta como fator positivo, o fato dos dois municípios iniciarem a cobrança somente após a família ter tomado posse do imóvel.

Tabela 21 – Aspectos organizacionais - Município Rio dos Cedros

| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
|--|--|
| ✓ Processo utilizado para capacitação | ✓ Proximidade das casas induzindo a falta de privacidade |
| ✓ Geração de emprego e renda através da especialização da mão de obra | ✓ Falta de informação adequada em relação aos recursos |
| ✓ Trabalho coletivo – comprometimento - Aprendizado sobre cooperativismo | ✓ Tamanho da casa |
| ✓ Melhoria nas condições de vida das famílias | ✓ Ingerência do poder público na vida privada |
| ✓ Planejamento técnico eficaz | |
| ✓ Organização e divisão de tarefas | |
| ✓ Disponibilização de técnicos e materiais suficiente | |
| ✓ Comprometimento poder público (gestor) | |
| ✓ Escolha de líderes com apoio da comunidade | |
| ✓ Creche domiciliar | |
| ✓ Adoção de sanções | |
| ✓ Horta domiciliar | |

Fonte: Pesquisadora (2005).

Tabela 22 – Aspectos organizacionais - Município de Indaial

| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
|---|--|
| ✓ A ótima localização geográfica do loteamento | ✓ Falta de cooperativismo |
| ✓ Não interferência do poder público na vida privada - liberdade dos usuários | ✓ Falta de técnicos e equipamentos suficientes |
| ✓ Melhoria das condições de vida das famílias | ✓ Casas geminadas |
| | ✓ Falta de organização e divisão de tarefas |
| | ✓ Líderes sem apoio da comunidade |
| | ✓ Trocas sucessivas de regime de construção |
| | ✓ Gestão institucional precária |
| | ✓ Demora excessiva |
| | ✓ Falta de comprometimento do poder público (gestor) |

Fonte: Pesquisadora (2005).

Através das tabelas acima, podemos identificar alguns fatores relevantes que diferenciaram a implantação do programa. Vejamos que o município de Indaial possui um maior número de aspectos negativos comparativamente ao município de Rio dos Cedros.

Esta eficácia organizacional se traduziu no bom desempenho que o município de Rio dos Cedros obteve na implantação do programa. Já, a falta de um planejamento eficaz do gestor público do município de Indaial foi fator determinante para a inviabilização do projeto de forma mais efetiva.

5.3 Proposta de indicadores de avaliação programa de subsídio à habitação

Entendemos que o PSH se reveste de caráter inovador na aquisição de moradias, haja vista a possibilidade do cidadão obter recursos a fundo perdido, ou seja, não existe a obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos, fato este que amplia as condições reais para obter sua casa própria.

A seguir, apresentamos algumas sugestões de melhoria ao programa que, no nosso entendimento criaria condições de aplicação de recursos para quem de fato necessita, de forma igualitária com critérios de acesso mais justo. O indicativo de indicadores de performance do programa possibilitaria ao poder municipal avaliar quantitativa e qualitativamente a aplicação dos recursos.

O estabelecimento de pagamento pela obtenção do subsídio já é fato previsto nas diretrizes do programa. Este valor deverá ser revertido para a criação de um Fundo Municipal de Habitação visando futuros financiamentos a outras famílias carentes. Essa forma de atuação reforça a questão do pacto federativo, onde o poder local autofinancia suas políticas públicas, criando mecanismos próprios para a descentralização dos recursos.

Por tratar-se de uma política habitacional que visa assegurar o acesso à moradia às populações de baixa renda, importante verificar se tais estratos estão de fato sendo atingidos (com o intuito de não incorrerem no mesmo equívoco do extinto BNH) e principalmente, se esse acesso está vinculado à moradia digna, infra-estrutura básica e mobilidade urbana, não se criando empreendimentos periféricos e fomentando a exclusão social.

Assim, importante verificar se as condições de vida daquela população foram alteradas, se houve melhoria na qualidade de vida, observando-se se existe acesso à água, esgoto tratado, coleta de lixo, energia elétrica, verificando densidade habitacional, e principalmente, se houve algum estímulo a uma melhor mobilização organizacional e inclusão social. Por estes fatores se justificam utilizar indicadores de eficiência na implantação do programa.

A idéia central seria primeiramente efetuar levantamento da carência habitacional local. Como vimos anteriormente, os municípios possuem dados divergentes em relação aos coletados pelos órgãos oficiais. Esse levantamento deverá levar em conta diversos elementos, como por exemplo, a qualidade da moradia, a necessidade de requalificação, a densidade demográfica da área, acesso à infra-estrutura (abastecimento de água, energia elétrica, esgoto sanitário e coleta de lixo). Enfim, informações básicas necessárias para se estabelecer um diagnóstico de uma realidade que se pretende mudar.

Parece um tanto quanto óbvio essas observações, entretanto, tal cadastro não existe

nos municípios objeto da nossa análise.

Para que a implantação do projeto seja efetivo, essa mudança deve ser efetuada de forma participativa, ou seja, fazendo-se um chamamento à população para que se discuta o projeto, a localização dos equipamentos comunitários, postos de coleta de lixos, etc. O desenvolvimento do trabalho social que envolva, além da educação sanitária, ações voltadas à educação ambiental, geração de emprego e renda e organização comunitária, é essencial e primordial, pois é uma forma de otimizar recursos do programa, uma vez que poderá orientar a edificação das unidades através de autoconstrução ou mutirão.

Visando um melhor ordenamento da cidade, a escolha do local para a intervenção deverá levar em conta, áreas de riscos ou insalubres, áreas essas que deverão ser consideradas prioritárias. Outro elemento a ser considerado será à busca de parcerias entre o Poder Público e Setor Privado, Associações e outras organizações, buscando a redução de custos para implantação do projeto. Doação de terrenos, doação de infra-estrutura, isenção de impostos e taxas municipais, são exemplos para se diminuir o custo de produção. A preferência por micro e pequenas empresas locais, também é uma forma de baratear custos e agregar fomento à economia do município que, se reverterá conseqüentemente para o bem dos próprios cidadãos.

A alternativa de utilização de mão-de-obra dos próprios moradores (mutirão/autoconstrução), como comentamos anteriormente, se reverte em dois benefícios: capacitação profissional e redução de custos, além de gerar um sentimento de comprometimento com a moradia. Ressalta-se, porém que, a adoção dessas medidas deverá vir acompanhada de instrução, organização e controle por parte de profissionais qualificados.

A utilização de sistemas alternativos de construção, saindo do conservador tijolo e cimento, e buscando as inovações tecnológicas adequadas às realidades locais, trará ganhos de eficiência e devem ser constantemente perseguidos como forma de redução de custos.

Outro importante modo de dar continuidade ao processo de enfrentamento à carência de moradia, é a constituição de um fundo municipal de habitação dirigido e controlado por um conselho municipal de habitação, onde se possa estabelecer critérios de seleção de famílias, critérios de cobrança e outros.

Desta forma, além da utilização de métodos de avaliação que afirmam resultados quantitativos e qualitativos ou referentes aos aspectos físico do imóvel, a satisfação e a participação do beneficiário no processo requer a utilização de indicadores que verifiquem o impacto social do empreendimento junto ao grupo social. A proposta de uso de indicadores, entretanto, deverá ser aplicada em momentos diferenciados, preferencialmente antes e depois

da intervenção, para que se possa de fato identificar melhorias a ser implementadas.

A seguir, apresentaremos alguns indicadores que poderão ser utilizados dentro dos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência:

5.3.1 Indicadores de efetividade

Tabela 23 – Indicadores de Efetividade

| Objetivos | Indicadores |
|--|--|
| 1 Efetuar levantamento da carência habitacional no Município | 1. Número de famílias sem moradia ou necessitando de requalificação da moradia |
| 2 Efetuar levantamento de unidades sem infraestrutura | 2. Número de unidades habitacionais sem infraestrutura, tais como, transporte coletivo, iluminação pública, pavimentação das ruas, coleta de lixo. |
| 3 Efetuar levantamento de unidades sem cobertura de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário | 3. Número de unidades habitacionais atendidas com água e esgoto |
| 4 Execução de Trabalho Social visando a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias e visando a inclusão social do beneficiário | 4. Implantação do Projeto de trabalho social com as famílias beneficiadas |
| 5 Avaliação densidade habitacional | 5. Números cômodos condizentes com o número de integrantes da família |
| 6 Avaliação dos níveis de satisfação dos moradores | 6. Nível de qualidade da moradia com aplicação de questionário com indicadores pré-definidos |
| 7 Conhecer o perfil sócio-econômico das famílias selecionadas | 7. Renda familiar, Estado Civil, nº de filhos, etc. |

Fonte: Pesquisadora (2005).

5.3.2 Indicadores de eficácia

Tabela 24 – Indicadores de Eficácia

| Objetivos | Indicadores |
|---|---|
| 1. Atendimento a famílias de mais baixa renda | 1. N.º de famílias com renda até 3 SM |
| 2. Atendimento à mulher chefe de família | 2. Famílias onde a mulher é a chefe da família |
| 3. Integração a outras ações que visem sustentabilidade do projeto | 3. Áreas que já tenham recebido recursos (otimizar) ou que tenham planejamento para receber |
| 4. Mutirão/autoconstrução como forma de qualificação profissional e geração de emprego e renda | 4. N.º de famílias que participarão do mutirão e aproveitamento para formação de cooperativa de pedreiros |
| 5. Atendimento a áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental | 5. Levantamento das áreas de riscos, insalubres. |
| 6. Promoção do ordenamento territorial da cidade | 6. Definição de áreas de acordo com Plano Diretor |
| 7. Permanência do homem no campo, nos casos de intervenções rurais. | 7. Levantamento de áreas rurais |
| 8. Constituição de Conselho Municipal com caráter deliberativo para apoio a política local à habitação | 8. Implantação do Conselho |
| 9. Constituição de um Fundo Municipal para apoio financeiro a política habitacional | 9. Implantação do Fundo Municipal |
| 10. Inserção na malha urbana com infra-estrutura básica (água, solução de esgoto sanitário, energia elétrica, transporte público) | 10. Verificar e priorizar locais que já possuam infra-estrutura |

Fonte: Pesquisadora (2005).

5.3.3 Indicadores de eficiência

Tabela 25 – Indicadores de Eficiência

| Objetivos | Indicadores |
|--|---|
| 1. Adoção de soluções técnicas que objetivem ganhos de eficiência e redução de custos | 1. Aplicação de novas tecnologias construtivas |
| 2. Utilização preferencialmente de mão-de-obra local | 2. Identificar mão de obra local |
| 3. Utilização de micro, pequenas e médias empresas locais. | 3. Identificar possibilidade de parcerias com empresas locais |
| 4. Adoção de mutirão e autoconstrução como forma de minimizar custos | 4. N.º de famílias/pessoas que possam trabalhar no empreendimento |
| 5. Analisar a adequação da oferta de recursos e a demanda existente | 5. Levantamento da carência habitacional e o valor disponível |
| 6. Levantamento do percentual e do prazo de aplicação dos recursos | 6. Valor médio das unidades e prazo de aplicação |
| 7. Promover ações que facilitem a implantação de projetos com redução fiscal e implantação de infra-estrutura básica | 7. Estabelecer isenção de IPTU, ISS e outros impostos municipais. |

Fonte: Pesquisadora (2005).

Como podemos verificar, os indicadores apontados, não estão restritos à questão específica da construção da moradia, e sim, a um aspecto mais abrangente, utilizando-se do projeto como forma de buscar a inclusão social e a participação do cidadão como forma de desenvolver sua consciência de co-participante do processo.

O PSH se apresenta como uma alternativa de solução para a crise habitacional, e essas intervenções poderão se constituir de instrumento não só para realizar modificações no ambiente físico, como também no ambiente social caso o poder público tenha decisão política e desenvolva a habilidade de se articular.

Primeiramente, observa-se uma melhoria no ambiente urbano com a implantação de novas moradias, de obras de infra-estrutura e de saneamento, que proporcionará uma melhoria na salubridade ambiental, bem como, na saúde da população.

Concomitantemente, o aproveitamento de tais projetos como forma de capacitar aquelas famílias e inseri-las no diálogo do direito ao exercício da cidadania, possibilitar o acesso às informações, a capacidade de se articularem estimulando a organização comunitária e social. Só a partir da participação mais politizada das pessoas, resgatando o direito de opinar e participar da gerência dos recursos públicos, é que poderemos utilizar tais processos como educativos. Valer-se desse artifício não só como um processo de transformação do ambiente, mas de consolidação da cidadania.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aparentemente parece redundante falar sobre a extrema heterogeneidade e desigualdade social do nosso país. Contudo, em uma sociedade cujos índices de desigualdades apresentados são extremamente elevados, questões universais, como saúde, educação e habitação, não são facilmente comparáveis. Pela magnitude da questão é que a habitação de interesse social há muito vem gerando debate e ainda está longe de findar.

A presente reflexão não intenciona solucionar, mas permite indicar algumas melhorias para uma transformação no processo de implantação de uma política habitacional. Pela extensão do país, parece-nos plausível aceitarmos níveis diferenciados de demandas habitacionais nos diversos municípios brasileiros, assim como volume de aplicações distintas. Entretanto, esta percepção deve ser motivo de alerta para que a política pública não padronize as necessidades habitacionais especialmente quando se trata de população de baixa renda.

A habitação de interesse social encontra barreiras aparentemente intransponíveis, uma vez que, geralmente as pequenas edificações construídas são projetadas apenas com o intuito de prover moradia, sem a preocupação da inclusão social daquelas pessoas.

A idéia de uma casa personalizada é ainda incompatível com a realidade econômica do país, mas podemos sim, pensar em soluções flexíveis, que possam ao longo do tempo incorporar transformações definidas pelas necessidades específicas do grupo familiar que a habita – a casa que cresce com a família, a casa evolutiva. Por que o poder público não pode se propor a este desafio?

O morador no primeiro momento encontra-se satisfeito com a casa e com a possibilidade de morar, mas, à medida que essa carência é suprida outras reivindicações começam a surgir. Assim, é importante que se tenha presente no decorrer da implantação de um programa pelo poder público, questões sociais e não apenas questões técnicas. Ações que estimulem a discussão democrática e participativa da organização e funcionamento do condomínio visando a perpetuação da organização social da comunidade.

Utilizar a construção como capacitação de mão-de-obra é uma das formas de auxílio à inserção no mercado de trabalho e melhoria das condições de vida daquela população, o que, como vimos, foi muito bem apropriado pelo município de Rio dos Cedros.

Nesse sentido, percebemos através do desenvolvimento desta pesquisa que, para a habitação de interesse social faz-se necessária uma política pública diferenciada, para a qual o programa PSH se propõe na medida em que visa beneficiar a população de baixa renda. Deve-

se, porém, obter uma maior focalização nessa população, concentrando a disponibilização de recursos a essa faixa de renda onde se agrupa o maior déficit habitacional. Como vimos, a destinação de subsídios a essa população ainda é irrisória.

Mesmo com subsídios, a produção da habitação só é possível com a parceria do beneficiário que colabora com sua própria mão de obra, sendo a única alternativa para as classes sociais abaixo da faixa de poder aquisitivo do mercado. Ou seja, não é uma opção do morador, mas sim, obrigatória na medida em que é a única factível para a sua realidade.

Em relação ao processo de inscrição, propomos que a escolha dos beneficiários seja realizada através da supervisão de um conselho habitacional que detenha legitimidade social, composto não apenas por membros do poder público, mas que conte com a participação de outros representantes de diversos segmentos da sociedade. Esta ampliação da participação dos atores políticos consolida a cultura de participação democrática e contribui para garantir a transparência e o fortalecimento da instituição pública. A resistência do Estado em partilhar o poder de decisão advém de uma cultura política autoritária, assim trazer a experiência da participação através de conselhos é uma forma de se construir uma nova cultura política.

Como observamos, o modo e a intensidade da participação dos beneficiários do município de Rio dos Cedros influenciou o processo de implementação do programa. Constatou-se no presente estudo que no município de Rio dos Cedros, o fortalecimento das relações na comunidade, tendo como principal ator o próprio poder público que desenvolveu o trabalho social junto aquelas pessoas, reforçou os laços de solidariedade na perspectiva de se atingir um bem comum – a casa própria.

Assim, cabe ressaltar a necessidade de se instituir mecanismos de participação do ator social incluindo-os nas escalas decisórias, a fim de democratizar o processo e aumentar a transparência, dissipando quaisquer tendências a práticas de clientelismo.

A superação das desigualdades sociais é uma questão mais ampla relacionada às políticas públicas, às prioridades de investimentos e à justiça social. E certo que a realidade somente será superada a partir da participação e da ampliação do poder de decisão dessa população, que logra além de índices de pobreza, falta de mobilização e articulação social, o que dificulta sobremaneira a influência nas políticas governamentais. Princípios estes que acreditamos possam contribuir para a construção de cidades menos desiguais e mais humanas.

A implantação e avaliação devem demonstrar que apesar das dificuldades é possível implementar ações integradas com a participação de várias instituições e da população local. Deve ser possível, planejar, executar e avaliar, através de uma gestão local participativa, produzindo obras de boa qualidade, com custos compatíveis e sociais que contribua para a

ampliação da cidadania e a construção da dignidade das pessoas. As dificuldades de participação dos moradores do município de Indaial demonstram que, os procedimentos adotados pelo poder público deixaram a desejar em termos de eficácia organizativa. Importante salientar, entretanto, que o perfil dos beneficiários do município de Indaial é diferente do município de Rio dos Cedros. Em Indaial trata-se de uma população com maior índice de doentes, de pessoas que não podem deixar o emprego ou idosos que não dispõem de força para este tipo de trabalho braçal. E assim, para esse público qual a melhor alternativa? Com certeza, a autoconstrução ou mutirão assistido não será a melhor opção. E é justamente nesse momento em que o poder público falha, quando não consegue identificar corretamente a população a ser atendida e o programa a ser implementado.

Percebemos que os entraves burocráticos em Indaial, assim como problemas de ordem técnica, não foram superados. A falta de equipamentos e a indefinição na coordenação do projeto demonstram insuficiência operativa do poder público. A ausência de uma estrutura administrativa capacitada para atender a esse tipo de demanda social foi fator de insucesso na implantação do projeto.

Em decorrência destas dificuldades, apenas uma parcela das famílias em Indaial está se mudando, gerando insatisfação as demais famílias que aguardam a oportunidade de se apropriarem de suas moradias e não sabem ao certo quando isso ocorrerá. Em Indaial o setor técnico de engenharia não se envolveu com as famílias, participando apenas da elaboração dos projetos, diferentemente do município de Rio dos Cedros, cujo técnico de engenharia acompanhou a execução das obras. Comentamos anteriormente que, a habitação de interesse social encontra barreiras aparentemente intransponíveis. Tais barreiras poderiam ser suprimidas caso a visão tecnicista fosse suplantada por uma visão mais sociológica, mesmo para um problema classificado como estrutural. Ao poder público caberia o papel de construir o espaço para que os atores sociais se sentissem capazes de transpor suas próprias dificuldades. Vejamos que alguns municípios tem conseguido enfrentar tais problemas gerando propostas viáveis, de baixo custo e utilizando-se de mesmas políticas para ampliar o exercício da cidadania

Muller (2004) comenta que, na realidade, os obstáculos e problemas advindos são resolvidos pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública. Os técnicos e planejadores esquecem que os moradores (favelados, periféricos, etc.) possuem um “saber” internalizado e que deveriam estar relacionando a outros fatores da vida cotidiana destes atores sociais, para assim fazer uma leitura menos

perversa da realidade sem manipulações, ou como lembra Santos (2000a), os técnicos por vezes têm uma visão equivocada do que se acha que é bom para os pobres.

Do ponto de vista do conhecimento da realidade, faz-se necessário que os gestores municipais tenham consciência de que precisam constituir seus próprios institutos de aferição das carências municipais, que possam trazer mais especificamente a sua realidade. O estudo realizado pela FJP é o trabalho desenvolvido mais recentemente nesse sentido, todavia, não reproduz com fidelidade a situação de municípios de pequeno porte, dedicando-se a municípios com população acima de 20 mil habitantes e regiões metropolitanas, onde se concentra o maior déficit habitacional do país. Nesse sentido, é fundamental que os gestores públicos se preocupem em mapear suas carências municipais preferencialmente tabuladas por faixas de rendas, a fim de identificar corretamente o programa a ser implementado. Para um planejamento eficaz é essencial a elaboração de um diagnóstico fidedigno e, para tanto, faz-se necessário conhecimento da extensão das dificuldades a ser enfrentada.

Sabe-se que, uma política habitacional por melhor elaborada que seja, dificilmente conseguirá fazer o enfrentamento do déficit habitacional de forma isolada. Será necessária a implementação de uma política econômica que vise reduzir a concentração de renda, a fim de minorar as discrepâncias da desigualdade da população brasileira. Portanto, não se trata apenas de fazer construção de casas, pois por maior que seja o volume produzido, ao que tudo indica, não atingirá o montante necessário para o rebaixamento do déficit habitacional. É um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social.

Os dados e informações levantados no presente estudo, não deixam dúvidas quanto ao ensejo do sucesso do projeto no município de Rio dos Cedros: o conjunto de ações planejadas onde a gestão dos recursos disponíveis (pessoas, equipamentos, tempo e dinheiro) obteve prioridade do agente público. De toda maneira, a vontade política ainda é o carro chefe do sucesso. Santos (2005, p. 89) comenta: “O futuro não é feito apenas de tendências, mas de tendências e de vontade”.

Essencial ao poder público e, fato ainda não devidamente apropriado por este, refere-se a necessidade de planejamento como preparação para a gestão futura. Planejamento que busca evitar problemas e ampliar soluções.

A Constituição Brasileira determina que a competência nas áreas de saneamento, transporte urbano municipal, uso e ocupação do solo é municipal. Entretanto, o que se percebe é a falta de capacitação dos municípios para a política urbana. Necessário que o Estado implemente projetos dirigidos para o aperfeiçoamento da capacidade gerencial dos gestores públicos.

Por fim, cabe-nos dizer que futuro da habitação social vai depender da vontade de se fortalecer a participação da sociedade carente no processo respeitando sua diversidade e sua cultura. Para construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído do processo decisório será preciso que utilizemos de instrumentos que falem a língua do povo flexibilizando o conceito hegemônico de que nós técnicos, sabemos o que é bom para os pobres.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K.; COELHO, Leandro de O. Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda. **Revista Ambiente Construído**. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 7-20 jan./mar. 2004.

ALMEIDA, Miriam C.C.; SILVA, Maria A. da. Planejamento e gestão urbanos da habitação popular na cidade de Vitória da Conquista – BA – Brasil. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, Universidade de São Paulo, p. 522-539, 26 mar. 2005.

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 2, 2003.

ANDION, Carolina. O papel das redes na promoção do desenvolvimento local sustentável. **Revista Interdisciplinar Saberes**. Rio de Janeiro, n. 0, p. 51-76, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Políticas de desenvolvimento da crise: descentralização ou crise no modelo BNH? In: REIS, Elisa; ALMEIDA Maria Herminia T. de; FRY, Peter (Org). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BLAY, Eva Alterman (Org.). **A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. Habitação: a política e o habitante. In: BLAY, Eva. Alterman (Org.). **A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. Dormitórios e vilas operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Estudo apresentado na 27ª Reunião Anual da SBPC em 1975. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

_____. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitação popular: contribuição para o estudo de evolução urbana de São Paulo. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. (Série Debates Urbanos)

_____. **Origens da habitação social no Brasil.** Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BOTELHO, Adriano. O financiamento habitacional e a produção do espaço no município de São Paulo: casos de segregação sócio-espacial. **Anais** do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo, p. 2206-2228, 20 a 26 mar. 2005.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. Problemas de teorias e metodologia na questão da habitação. Projeto: Arquitetura, Planejamento, Desenho Industrial, **Construção**. São Paulo, n. 66, p. 102-108, ago. 1984.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** Lei n. 10.257. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2005.

_____. **Manual Normativo HH 073**, 2005.

CANUTO, Elza M. A.; VLACH, Vânia R. F. A moradia como fator integrante da cidadania. Artigo publicado **Anais** do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo, p. 2811- 2824, 20 a 26 mar. 2005.

CARNEIRO, Dionísio Dias. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica:** experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 21, pp. 3-24, 1º semestre, 1986.

COHEN, S.C. Habitação saudável no Programa Saúde da Família (PSF): uma estratégia para as políticas públicas de saúde e ambiente. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 807-813, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios)

DAMATTA, Roberto da. **A casa e a rua:** espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Explorações:** ensaios de sociologia interpretativa. Rio de Janeiro: Rosso, 1986.

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE INDAIAL. **Programa integrado de desenvolvimento sócio-econômico**. Secretaria do Estado de Coordenação Geral e Planejamento, Florianópolis, 1990.

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DE RIO DOS CEDROS. **Programa integrado de desenvolvimento sócio-econômico**. Secretaria do Estado de Coordenação Geral e Planejamento, Florianópolis, 1990.

FONSECA, Edltraud Z. **Indaial:** cidade das plantas e das flores: sua história, sua gente, seus costumes. Blumenau: Fundação Casa Dr. Blumenau, 1992.

FREITAS, Eleusina L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 107-138, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte, 2001.

_____. _____. Centro de Estatísticas e Informações. 2 ed. Belo Horizonte, 2005.

GOULART Filho, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 mai. 2005.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio do Janeiro: Editora FGV, 2002.

JORNAL COMUNICAMPUS. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/ascom/cconline/029/pesq003.html>>. Acesso em: 25 out. 2005.

JORNAL DA MIDIA. Disponível em: <http://www.jornaldamidia.com.br/noticias/2005/10/09/Brasil/Reforma_urbana>. Acesso em: 25 out. 2005.

JORNAL EM QUESTAO. Brasília, n. 68, 02 set. 2003. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq68.htm>>. Acesso em: 25 out. 2005.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. Ano 6, n. 1366, p. A12. 14, 15 e 16 out. 2005.

KALIL, Rosa Maria Locatelli. Avaliação pós-ocupação e eficácia social: estudo comparativo de habitações de interesse social autoconstruídas na modalidade cooperativa e na modalidade promoção pública municipal. **AMBIENTE CONSTRUÍDO: Edição Especial Habitação de Interesse Social**, Porto Alegre, V4 N1, p. 37-53, 2004.

KORBER, Soraia. **Política habitacional nos municípios de Rio dos Cedros e Indaial/SC**. Relatório. Itajaí: UNIVALI, 2005.

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

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petrópolis: Vozes. 1988.

LIMA, Maria Helena B. de. Em busca da casa própria: a autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, Lícia do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO,

Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

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

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento. Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: ABRASCO, 2000.

_____. Textos em Representações Sociais. In: GUARESCHI, P. e JOVCHELOVITCH, Sandra (org.). **O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Relatório Investimentos MCidades**, Abr. 2005.

MULLER, Pierre. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

PEREIRA, G. A. A natureza nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: **Desenvolvimento e meio ambiente**, n. 3, p. 33-51, jan./jun. 2001.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Texto base: Tereza Cristina Pereira Barbosa e Heloísa Soares de Moura Costa. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

PORTARIA INTERMINISTERIAL n. 186. Ministério da Fazenda. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20 out. 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista brasileira de ciências sociais**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

RIBEIRO, Luiz C. de Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos (Org). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Katálysis**. Florianópolis, v, 6, n. 2, p. 223-234, jul./dez. 2003.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Polis**. São Paulo: Instituto Pólis, n. 29, 1997.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. **Diagnóstico municipal de Rio dos Cedros**. Florianópolis: 1990.

_____. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. **Diagnóstico municipal de Indaial**. Florianópolis, 1990.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Licia do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **Habitação - o que é mesmo que pode fazer quem sabe?** In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. (Série Debates Urbanos)

SANTOS, Maria H. de C.; COUTINHO, Marcelo J.V. **Política comparada: Estado das artes e perspectivas no Brasil**. São Paulo, BIB, n. 54, pp. 5-44, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2000a. (Coleção Espaços)

_____. **Território e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000b.

SARTORI, Giovanni. Comparar bem, comparar mal. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 1, n. 1, p. 19-36, 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SEYFERTH, Giralda. A representação do “trabalho alemão” na ideologia étnica teuto-brasileira. **Boletim do Museu Nacional**. Rio de Janeiro, 1982.

SIEBERT, Claudia Freitas. **Estruturação e desenvolvimento da rede urbana do Vale do Itajaí**. Blumenau: FURB, 1996.

_____. Blumenau cresceu menos que as vizinhas. **Jornal de Santa Catarina**. Blumenau, p. 19. 24 e 25 set. 2005.

SILVA, Iranise Alves da. **A crise da moradia: a política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande – PB**. Rio de Janeiro: Agir; João Pessoa: UEP, 1987.

SIMBRASIL. Sistema do IPEA. 2005. CD-Room.

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.ufpe.br>>. Acesso em: 25 out. 2005.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em:

<<http://www.reitoria.ufsc.br/estagio/classeempresas.html>>. Acesso em: 19 out. 2005.

VALLADARES, Lícia do Prado. Favela, política e conjunto residencial. In: BLAY, Eva. Alterman (Org.). **A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VASCONCELLOS, Pedro de A. A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. **Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos**, v. 1, n. 1, p. 259-274, 2004.

VAZ, Lílian F. Moradia em tempos modernos. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara T. (Orgs). **Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. p. 134-142.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VICENZI, Victor. **História de Rio dos Cedros**. Blumenau: Fundação Casa Dr. Blumenau, 1975.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro da entrevista – Usuários

Nome:..... Idade:

Escolaridade:..... N°. Filhos:

1. Quantas pessoas trabalham na família? E quanto ganha por mês?
2. Possui escritura da casa? Sabe dizer se o lote é desmembrado?
3. Quanto para de prestação da casa por mês? Paga IPTU, água e luz?
4. O senhor gosta de morar aqui? Por que?
5. O que tem neste bairro? (coleta de lixo, luz na rua, creche/escola perto). Tem mercadinho perto? Padaria, farmácia, postinho de saúde?
6. O senhor trabalha perto daqui?
7. O que tem de bom neste lugar? E de ruim? O que falta pro bairro ficar bom?
8. Depois que está morando na casa, fez alguma reforma? (construção de quartos, ampliação, varanda, garagem, piso, forro, muro, tanque).
9. O senhor considera a sua moradia boa ou ruim? Por que?(ventilação, umidade, ruído, quintal/jardim, proximidade entre as casas).
10. A casa de o senhor morava antes como era? Alugada, emprestada, própria, morava com parentes.
11. A casa era de material, de madeira. Quantas peças? Tinha perigo de
12. enchente, desmoronamento?
13. E quanto ao lugar, aqui é melhor ou pior? Porque?
14. O senhor participa de alguma associação ou grupo? Qual? O que considera importante por participar? E por que não participa? (associação e moradores, pais e mestres, conselhos, clube de mães).
15. Foi oferecido algum curso pela Prefeitura? Alguém da sua família participou?Quem? (trabalhos manuais, higiene, saneamento ambiental, formação profissionalizante, pedreiro)
16. O senhor ajudou a construir a casa? Quanto tempo trabalhou na casa? Por que participou?
17. O senhor falou como achava que devia ser a casa?
18. Como ficou sabendo da inscrição?
19. A prefeitura disse o que precisava? Organizou a papelada?
20. A Caixa ajudou na construção? Como?
21. Tinha uma comissão de moradores que resolvia os problemas?
22. Na sua opinião, o que foi bom, que ajudou para o senhor ter uma casa? E o que foi ruim? (muita papelada, muita exigência, falta de informação)

ANEXO B – Roteiro de entrevista - Prefeituras

1. Na sua opinião, dentro dos fatores abaixo, quais facilitaram a execução do Programa PSH? (Classificar de 01 a 05 sendo 01 o mais importante):
 - Nível de esclarecimentos dos beneficiários
 - Disponibilidade de áreas
 - Aprovação da Câmara Legislativa
 - Recursos para complementar o subsídio
 - Definição de prioridade pelo Poder Público
 - Outros motivos
2. Na sua visão, o programa atende as expectativas de solução habitacional de acordo com a carência do município? De que forma?
3. Na sua percepção, a identificação correta do público alvo (renda familiar, carência habitacional) foi um dificultador?
4. Os requisitos exigidos pelo Programa PSH conseguem atingir o público alvo do programa, ou seja, famílias até três salários mínimos?
5. O que poderia ajudar para facilitar a implantação?
6. Existem dados da carência habitacional no município?
7. Para a implantação do Programa PSH, houve algum tipo de parceria com outros órgãos/instituições? Quais?
8. Houve entendimento do Programa (trâmites/operacionalização) desde o início do processo?
9. Existe, na sua opinião, alguma etapa que deveria ser modificada, que no seu entendimento, facilitaria a execução do Programa?
10. O método construtivo foi escolha da Prefeitura? Qual a razão? Caso tenha havido participação de Construtora, foi privilegiada empresa local? Houve alguma isenção de imposto a construtora?
11. Na sua opinião, a Caixa, como agente financeiro e do Programa, cumpriu seu papel? Por que?
12. O corpo técnico da Prefeitura estava preparado para atuar no Programa?
13. A Caixa efetuou treinamento, disponibilizou informações o suficiente?
14. Como as inscrições foram feitas e seleção das famílias?
15. As famílias participaram da definição dos projetos, local da intervenção, etc.

16. O tempo de construção foi obedecido? Houve atraso/paralisações? Por que?
17. Foi constituído um Fundo Municipal ou Conselho deliberativo?
18. A prefeitura disponibilizou algum tipo de treinamento? (higiene, saúde, profissionalizante) Quais?
19. O valor disponibilizado através do subsidio, foi suficiente?

FOTO 1 – Mulheres na Construção do Conjunto em Rio dos Cedros



FOTO 2 – Conjunto Habitacional Rio dos Cedros em Execução



FOTO 3 – Conjunto Habitacional Rio dos Cedros Concluído 1ª etapa



FOTO 4 – Conjunto Habitacional Indaial





UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI

SOIARA SUZINEY XAVIER

**POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE RIO DOS CEDROS/SC E INDAIAL/SC:
um estudo comparativo sobre a execução do Programa PSH –
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social**

**Itajaí
2005**

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)