

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Um Estudo da Implementação do Programa em Blumenau – SC.

VILMAR BACK

ITAJAÍ, SANTA CATARINA.

2005

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Um Estudo da Implementação do Programa em Blumenau – SC.

VILMAR BACK

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora no
Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas
Publicas da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, sob a orientação da Professora, Doutora
Adriana Marques Rossetto, como exigência parcial
para obtenção do título de Mestre em Gestão de
Políticas Públicas / Profissionalizante.**

ITAJAÍ, SANTA CATARINA.

2005

VILMAR BACK

ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Um Estudo da Implementação do Programa em Blumenau

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas do Curso de Mestrado Profissionalizante do Centro de Educação de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP - da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Professor Doutor Carlos Sell
Coordenador do Curso de Mestrado – PMGPP - Membro da Banca

Professora Doutora Adriana Marques Rossetto
Professora Orientadora - Presidente da Banca

Professora Doutora Rosa Maria Locatelli Kalil
Professora convidada - Membro Titular da Banca

Professor Doutor Sérgio Luis Boeira
Membro Suplente da Banca

Itajaí, Santa Catarina, 28 de novembro de 2005

AGRADECIMENTOS

À amiga e Colega de trabalho e de turma, Leda Mara de Souza, cuja resolução diante da oportunidade de ingresso no Curso que ora se encaminha para a conclusão foi determinante para que eu ingressasse no mesmo. Ao longo destes 26 meses foi presença sempre marcante e companhia extremamente agradável. Sua marca: Um largo sorriso diante dos desafios.

À amiga e também Colega de trabalho e de turma, Soiara Suziney Xavier, cuja disciplina e capacidade de se desdobrar nos papéis e responsabilidades da sempre disponível e competente Supervisora da CAIXA, da nunca ausente mãe e Chefe de Família, da aplicada Mestranda, exemplo de comprometimento com as matérias do curso e, ainda e especialmente, da amiga capaz de, ainda assim, encontrar tempo e boa vontade para contribuir diante das nossas dificuldades ao longo do curso, é exemplo que muitas vezes impulsionou-me adiante ao fazer-me perceber que meus méritos eram menores.

Ao amigo Pedro Daniel Rudolfo, Doutor também e principalmente em generosidade. O incentivo e empolgação com que recebeu a notícia do nosso possível ingresso no Curso foi importante para que, particularmente, o fizesse, e o interesse com que participou e acompanhou nossos progressos sempre nos fez caminhar, mais e melhor.

Ao Colega Nei Antônio Cristofolini, Superintendente, Gestor do Escritório de Negócios da CAIXA em Blumenau; jamais colocou óbice, qualquer, de sorte que a integralidade das demandas do curso puderam ser atendidas em que pese as aulas das tardes das sextas-feiras e outros compromissos que implicaram ausências em horários de trabalho, liderança inspiradora.

À Orientadora, Professora Adriana Marques Rossetto, na qual encontrei sempre compreensão diante da inconstância na produção deste estudo, espaço para exercitar as idéias e apoio pontual às minhas angústias e questionamentos que conduziram ao resultado que ora se apresenta. Todos os momentos brindados e iluminados pelo seu largo e simpático sorriso. Muito obrigado.

Enfim, ao então Coordenador do Curso e Professor, Dr. Julian Borba, e ao ora Coordenador que o sucede, também Professor, Dr. Carlos Sell; ambos exemplares no comprometimento e zelo pela qualidade do curso e do nosso aprendizado, cuja competente

contribuição à comunidade científica se ressalta ainda mais diante da precocidade com que têm se destacado nesse meio.

Aos Colegas de turma e todos, dos meus universos pessoal e profissional, que souberam compreender as oscilações de humor, as ausências, enfim, as implicações todas do atendimento ao desafio desta titulação.

Dedico este estudo a todos quantos, ao longo da minha vida, foram ou mantêm-se como exemplo de perseverança e capacidade de superação dos obstáculos reais e imaginários com os quais nos defrontamos durante a jornada do viver.

Em especial à minha mãe, Vanda Ruschel (in memoriam) da qual ainda que apenas fragmentos em lembrança remanesçam da minha tenra idade em que ainda tão jovem partiu, a imagem de bondade que jamais cedeu inobstante o sofrimento, tem sido muito bastante e suficiente para inspirar-me a prosseguir na busca constante de ser uma pessoa melhor.

Caminhante, são teus rastos o caminho, e nada mais; caminhante, não há caminho, faz-se o caminho ao andar. Ao andar faz-se o caminho, e ao olhar-se para trás vê-se a senda que jamais se há de voltar a pisar. Caminhante, não há caminho, somente sulcos no mar...

Antônio Machado
Poeta Sevilhano

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para os devidos fins de direito e sob as penas da lei, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI , o Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP, a Banca Examinadora e a Professora Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí, Santa Catarina, 28 de novembro de 2005.

Vilmar Back

Mestrando

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS	09
RELAÇÃO DE SIGLAS	11
RESUMO	12
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO	14
1.1. Habitação – problemática atual, complexa e relevante	17
1.2 Pressupostos	20
1.3 Objetivos	21
2. METODOLOGIA	22
2.1 Escopo da Pesquisa	22
2.2 Classificação	22
2.3 Procedimentos metodológicos	24
2.3.1 Revisão de literatura.....	24
2.3.2 A definição da amostra da pesquisa de campo	24
2.3.3 Coleta de dados	25
2.3.4 Análise dos dados e informações	26
3. REVISÃO DE LITERATURA	29
3.1 A moradia ao longo da história	29
3.2 A questão habitacional no Brasil.....	31
3.2.1 Políticas públicas de habitação no Brasil.....	32
3.2.2 Políticas públicas de habitação e o desafio da implementação	39
3.3 Habitação: um direito do cidadão. Dever do Estado?	44
3.4 O déficit habitacional.....	47
3.5 Falta de moradias ou exclusão habitacional?	51
3.6 A questão da habitação em Blumenau	56
4. O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	65
4.1 Concepção	66
4.2 Metas	69
4.3 Áreas de intervenção.....	70
4.4 Características dos projetos	71
4.5 O Arrendamento dos Imóveis	73
4.6 Resultados do programa apurados no Brasil	76
4.7 A inserção do Programa de Arrendamento Residencial em Blumenau	78
5. O ESTUDO DE CASO - ANÁLISES E DISCUSSÕES	84
5.1 O processo de seleção das famílias	84
5.2 Um estrato sócio-econômico	86
5.3 A percepção dos Atores e das Instituições.....	88
5.4 Contribuições complementares da pesquisa de campo ..	95
5.5 Discussões	101
6. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	107
7. REFERÊNCIAS	114
ANEXO I – Questionário do pesquisa	118
ANEXO II – Folder de divulgação do PAR em Blumenau	122
ANEXO III – Material de Panfletagem sobre o PAR	124

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

Tabela 01 - Estimativa do Déficit Habitacional Brasil	48
Tabela 02 - Estimativa do Déficit Urbano por Faixas de Renda Mensal Familiar Brasil, Grandes Regiões – 2000.....	49
Tabela 03 - Estimativa do Déficit Urbano segundo Faixas de Renda Mensal Familiar - Brasil 2000 - Renda em Salários Mínimos (SM)	49
Tabela 04 - Domicílios Urbanos particulares vagos (1) - Brasil, Grandes regiões - 1991/2000	50
Tabela 05 - Déficit Habitacional no Brasil 2000 – Santa Catarina.....	55
Tabela 06 - PIB a preço de Mercado e PIB <i>per capita</i> – 1999-2002.....	58
Tabela 07 - Domicílios Particulares Permanentes e Domicílios Vagos - 2000 – Blumenau.	59
Tabela 08 - Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar – 2000 – Blumenau	59
Tabela 09 - Estimativas do Déficit Habitacional Básico (1) – 2000 – Blumenau	59
Tabela 10 - Estimativas dos Componentes do Déficit Habitacional Básico – 2000 – Blumenau	60
Tabela 11 - Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda – 2000 – Blumenau.....	60
Tabela 12 - Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda – 2000 – Brasil	61
Tabela 13 - Consolidação – números do PAR no Brasil	77
Tabela 14 - Valores e quantidades - PAR em Blumenau.....	81
Tabela 15 - Renda familiar mensal declarada pelos titulares selecionados ao arrendamento residencial.....	87
Figura 1 - Imagem ilustrativa do problema habitacional publicada no site da Prefeitura de Blumenau.....	63
Figura 2 - Mapa de localização dos empreendimentos do PAR em Blumenau.....	83
Gráfico 01 - Papel do Município - Identificação das áreas de intervenção	97
Gráfico 02 - Papel do Município - Promoção de ações facilitadoras.....	97
Gráfico 03 - Papel do Município - Medidas para celeridade	98
Gráfico 04 - Papel do Município - Auxílio à seleção das famílias	98

Gráfico 05 – Visão dos Atores - Agente de maior relevância	99
Gráfico 06 – Visão dos Atores - Agente de 2ª maior relevância	99
Gráfico 07 – Visão dos Atores - Agente de 3ª maior relevância	100
Gráfico 08 – Visão dos Atores - Agente de 4ª maior relevância	100
Quadro 01 – Limitadores do alcance do PAR.....	95
Quadro 02 – Possíveis facilitadores para ampliação do alcance do PAR.....	96
Quadro 03 – Demonstrativo da concentração do déficit de impacto	
- PAR – Blumenau.....	102
Quadro 04 – Estimativa do saldo do déficit de impacto - PAR – Blumenau.....	102
Quadro 05– Estimativa do saldo do déficit de impacto (revisada) - PAR – Blumenau.....	103

RELAÇÃO DE SIGLAS

BDI – Bonificação de Despesas Indiretas
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAIXA – Caixa Econômica Federal
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FCP – Fundação Casa Popular
FJP – Fundação João Pinheiro
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN – Instrução Normativa
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter vivos
OGU – Orçamento Geral da União
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
STO – Seguro Término de Obra
TR – Taxa Referencial

RESUMO

Ao longo da sua história, notadamente após a intensificação do fenômeno da urbanização, o Estado e a Sociedade defrontam-se, também no Brasil, com a crise da moradia. O estudo do déficit habitacional aponta a carência de milhões de unidades habitacionais concentrada, em mais de 80%, no universo de famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos. Diante do passivo histórico de milhões de unidades, da atual desigualdade na distribuição da riqueza e da falta de perspectivas imediatas de alteração da realidade econômico-social em razão da mecânica e da dinâmica de um modo de produção excludente, impõe-se ao Estado a salvaguarda do direito de morar, reconhecido pela Magna Carta. Admitida a necessidade de pensar e agir políticas para a habitação confronta-se o Gestor Público com uma das fases mais críticas do processo, a implementação das políticas e programas. Propõe-se, através desta pesquisa, contribuir para ampliar a compreensão acerca da problemática da falta de moradias e das condicionantes verificadas na prática da implementação das políticas públicas voltadas para o desafio de minimizar a latente demanda social consubstanciada pela carência de habitação para quem não tem renda ou renda suficiente para provê-la *per si*. Este propósito de estudo foi perseguido com base na experiência do Programa de Arrendamento Residencial, um dos programas atuais de maior visibilidade na ação estatal voltada para o problema e que ora se desenvolve no município de Blumenau.

Palavras-chave: Habitação
Políticas públicas
Implementação

ABSTRACT

Throughout its history, primarily after the intensive urbanization phenomenon, State and Society confront each other, also in Brazil, with the habitation crisis. The housing deficit study points the lack of millions of concentrate housing units, in more than 80%, on families universe with income lower than three minimum wages per month. Facing the historical passive of millions of units, the present inequality of the wealth distribution and the lack of immediate perspectives on economical-social reality alteration, due to the mechanic and dynamic of a excluding production method, it is imposed to the State the safeguard of the right of living, recognized by the Constitution. Admitting the necessity of thinking and making habitational policies the Public Management must face one of the most critical phases of the process, the execution of these policies and programs. Through this research, we are proposing a contribution to a better comprehension of the lack of housing and the restrictions noticed on the execution of public policies turning the attention to the challenge of diminishing the dormant social demand integrated by the lack of habitation to those who don't have any income or not enough in order to support themselves. The purpose of this study will be persecuted with basis on the experience of the "Programa de Arrendamento Residencial", one of the programs of more visibility on State action nowadays, turning to the problem, that is now being developed in the city of Blumenau.

Key-words: Habitation
Public policies
Execucion

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Eu viajo muito o Brasil, muito. E eu posso dizer para vocês de Blumenau que conjunto habitacional como este em outros Estados do Brasil significa apartamento de classe média-média. Não significa apartamento de pessoas que ganham de três a seis salários mínimos. Quem tem acesso a um apartamento desse, em muitas regiões do nordeste é gente de classe média porque normalmente as casinhas feitas para a parte mais pobre da população, que não pode pagar, são casinhas muito humildes, às vezes muito parecidas com um caixote.

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República.

As palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, foram proferidas no dia 03 de outubro de 2003, dez meses após a assunção deste ao cargo de primeiro mandatário do executivo brasileiro. A partir destas poucas palavras já é possível extrair algumas das feições que caracterizam a problemática habitacional brasileira.

Naquela ocasião o Presidente presidia a solenidade de entrega das primeiras 160 unidades habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no município de Blumenau. A solenidade recebeu o prestígio, também, do então Ministro das Cidades, Olívio Dutra; do Governador do Estado de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira; do Presidente da Caixa Econômica Federal, Jorge Levi Mattoso, entre outras autoridades.

A presença do Presidente da República, naquele momento simbólico, por si só deixa aparente a relevância do tema moradia na agenda governamental em âmbito federal. A fala oferece base para percepções sobre a dimensão da problemática, uma delas ao fazer referência à qualidade do produto obtido no empreendimento específico revelando que não é aquele o padrão da habitação que se consegue produzir, via de regra, para a população de menor renda.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), era então um programa relativamente novo, lançado na gestão do predecessor, Fernando Henrique Cardoso, em abril de 1999. O próprio empreendimento, cuja inauguração era comemorada, resultava de contrato que fora firmado na gestão anterior à de Lula, através da Caixa Econômica Federal, em julho de 2002.

As palavras do Presidente antecipam o que se demonstrará no curso desta pesquisa, o fato de que a concepção e implementação de políticas públicas que contemplem a problemática da habitação é um dos desafios de maior amplitude e complexidade da atualidade. Morar é uma necessidade básica, primeira da pessoa. Seja no seu sentido mais elementar, de abrigo, de proteção, seja na dimensão decorrente das abstrações e representações sociais de posse, de propriedade, de ascensão, de qualidade de vida. Sem renda não há acesso ao morar. Sem acesso ao morar há um passivo social a ser resolvido, pois, moradia digna é direito social do brasileiro inserido na Constituição da República.

Nesta complexidade e diversidade de perspectivas, o desafio do poder público e seus mandatários estende-se desde a viabilização da construção da moradia para quem não a tem, através do aporte direto de recursos financeiros, passando pela articulação, fomento, iniciativa e regulamentação de arcabouços institucionais e legais que ampliem os mecanismos de produção e acesso, até a estruturação de fontes de financiamento. Amplia-se o desafio quando se espera do mesmo poder público uma ação para a conciliação, o equacionamento da falta de moradias e o fomento à construção civil com o necessário equilíbrio e sustentabilidade ambiental.

Verifica-se assim, de imediato, o amplo espectro e significado da ação estatal voltada para a habitação. Ao determo-nos apenas nos aspectos já listados se pode suscitar também o reflexo do investimento em habitação na distribuição de renda e riqueza quando o Estado faz o aporte direto de recursos orçamentários originados de sua receita fiscal. Sob a perspectiva da racionalidade econômica, movimenta a “máquina da construção civil” que responde por significativa parcela da geração de empregos e do Produto Interno Bruto Nacional; e um terceiro reflexo imediato se refere ao fato de que interfere diretamente no grau de equilíbrio e sustentabilidade ambiental, especialmente das grandes concentrações urbanas, assentamentos onde a degradação do meio ambiente é realidade dramática instalada, conseqüência do desordenado crescimento demográfico e acomodação das carências sócio-econômicas do País.

No Brasil o desafio é potencializado pela limitação crônica da capacidade de investimento do Estado, imobilizado pela grave crise fiscal e pressionado entre prioridades que dizem respeito a outras necessidades, não menos básicas e fundamentais, como a alimentação, a assistência à saúde e o acesso à educação.

Para o Gestor Público, na área de habitação, não se trata tanto de saber *onde atuar*, mas, fundamentalmente, *como atuar* para maximizar os resultados do investimento dos poucos recursos disponíveis.

Como minimizar a realidade de exclusão habitacional que é atestada pelos dados estatísticos? Estes (dados) revelam que a falta de moradias tem incidência predominante, mais de oitenta por cento, no conjunto de famílias brasileiras que tem renda familiar mensal inferior a três salários mínimos mensais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000), renda insuficiente para acessar e manter um imóvel para morar. É esta a realidade a ser transformada, objetivo em direção ao qual impõe-se como dever ao gestor público instigar incansavelmente a criatividade e o investimento do Estado buscando gerar maior justiça e equilíbrio social.

É sobre a necessidade de pensar (criativo) políticas públicas habitacionais e agir (potencializando o retorno dos investimentos) que se voltou a presente pesquisa.

Tomando por referência a problemática da falta de moradias visou-se, ao final, estudar especificamente as particularidades, a diversidade de fatores implicados numa das fases mais importantes, senão a decisiva de quaisquer projetos ou programas, sejam governamentais ou privados, qual seja, a fase da sua implementação, a fase da sua operacionalização. E nesta meta centrou-se o estudo na perspectiva do reflexo da atuação dos agentes envolvidos na implementação para o resultado final quantificável do programa na cidade de Blumenau, a partir de observações e dados colhidos em pesquisa de campo.

Assim, adiante, ainda neste capítulo introdutório, estabelece-se a problemática base da pesquisa apoiada na experiência do processo de implementação do Programa de Arrendamento Residencial no município de Blumenau, em Santa Catarina. São explicitados os pressupostos e os objetivos do trabalho.

O segundo capítulo está dedicado à metodologia, com o detalhamento da pesquisa, esclarecendo os caminhos percorridos, inclusive contemplando os passos e especificando aspectos observados e informações coletadas em campo.

A contextualização da problemática da habitação integra o terceiro capítulo, constituindo-se na revisão da literatura, contemplando um retrospecto histórico do tema, a visão sobre a ação do Estado, especialmente do Estado nacional, voltada para suprir moradia, um diagnóstico do impacto excludente da condição socioeconômica brasileira no

equacionamento da questão da falta de moradias e, adiante, a abordagem em torno das estatísticas do déficit habitacional brasileiro. No mesmo capítulo faz-se abordagem da questão da moradia no município de Blumenau.

O Programa de Arrendamento Residencial, sua concepção, implementação e resultados são aspectos explorados no quarto capítulo.

O quinto capítulo foi reservado à compilação, análise e discussão das informações e dados resultantes da pesquisa de campo.

As considerações do autor estão contempladas no capítulo sexto, relacionadas ao tema de fundo que deu suporte à pesquisa, qual seja, a desafiante problemática habitacional, buscando demonstrar, com base na prática investigada, que o desafio extrapola a constatação do problema, o arquetamento de programas e o estabelecimento de fontes de financiamento/custeio. Estende-se além, ao complexo processo de implementação das soluções.

1.1. Habitação – problemática atual, complexa e relevante

A questão habitacional é, como visto, um tema cuja discussão, especialmente na linha das soluções, se agiganta desafiadoramente quando relacionado à expressiva parcela da população brasileira cuja identidade está na carência de recursos próprios ou renda suficiente para acessar a moradia.

As causas e possíveis soluções do déficit de moradias e da degradação das condições dos assentamentos humanos é um tema presente e desafiador, integrando, invariavelmente, debates e projetos político-governamentais que se propõem a indicar um caminho que leve ao resgate do grande passivo gerado ao longo da história nacional.

Poder-se-ia, de pronto, à luz das estatísticas, apontar para o óbvio: se o diagnóstico detecta a carência de habitações em sua ampla maioria, beirando a totalidade, na faixa da população de menor renda é, pois, a geração de renda a solução a se perseguir. De todo o déficit habitacional brasileiro, 91,60% se refere as famílias cuja condição de renda familiar mensal é inferior a cinco salários mínimos mensais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000).

Da mesma forma bastante óbvia que o rápido exercício de raciocínio leva a indicação anterior, o mesmo é capaz de concluir que igualdade e/ou distribuição de renda é uma utopia diante da evolução histórica da realidade socioeconômica, notadamente a brasileira, seja pelo modelo de produção incorporado, cuja característica é caminhar no sentido da concentração da riqueza, seja pelo imobilismo estatal, refém de uma condição estrutural fragilizada, dependente e sem capacidade para prover assistência à parcela da população excluída pelo modelo ou para promover investimentos capazes de gerar emprego e renda haja vista a crise fiscal que o afeta.

Ainda que se verifique um aparente empenho do Governo Lula com vistas à minimização das carências sociais, especialmente assistindo aos mais pobres via repasse de bolsas de renda, não há, na área da gestão macroeconômica nenhuma iniciativa concreta que permita vislumbrar a alteração da dinâmica da distribuição (na verdade concentração) de renda. Neste sentido observa Sallum(2003):

Embora o novo governo queira sugerir que há uma diferença qualitativa da política que adota com a do anterior, não se vislumbra no horizonte nenhuma alternativa de gestão macroeconômica que, alterados os atuais constrangimentos, não pudesse ser adotada também pelo governo Cardoso, caso ainda estivesse no poder. [...] Dada a dependência do estado em relação ao capital financeiro, não parece provável a adoção de políticas muito drásticas de redistribuição do patrimônio e da renda, ainda que haja muito boa vontade entre as elites em relação a programas de combate à miséria e à pobreza.

Foi James O'Connor (1973, apud Bresser Pereira) quem introduziu o conceito de crise fiscal do Estado, essa barreira que tolhe a efetividade, resultando no referido imobilismo da ação estatal no Brasil, explicando essa crise pela dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes.

Diante deste diagnóstico, resta, pois, o caminho da criatividade que permita, por menos desejável que seja esta perspectiva, atuar para amenizar os efeitos nocivos do problema, ainda que não suas causas. Este *caminho criativo* são as políticas e os programas públicos voltados às camadas sociais jogadas à margem da sociedade e cuja esperança e possibilidade de condições menos degradantes de sobrevivência reside na ação do Estado, através dos seus vários níveis de Governo.

Neste cenário de desafios que se aplica à gestão pública de forma geral, surge na área da habitação, em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ainda hoje

vigente, cujo objetivo é viabilizar moradias para famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. O programa reedita, em sua concepção, o arrendamento residencial, um instituto que no Brasil caíra em desuso há décadas.

O programa foi concebido prevendo, para sua viabilização, uma ação integrada entre Governo Federal, Agente Operador (Caixa Econômica Federal), Prefeituras Municipais com a participação da indústria da construção.

O PAR determina, desde o seu lançamento, o atendimento à caracterização prévia da demanda por habitação nas áreas de intervenção na proporção de duas famílias para cada unidade a ser construída. Tais famílias devem atender aos requisitos definidos quanto à renda familiar mensal, não superior a seis salários mínimos mensais e outros, de hierarquização, a critério do próprio município.

Em Blumenau o programa passou a ser implementado a partir de meados do ano de 2001, quando o governo federal estendeu o programa para além das capitais e suas regiões metropolitanas, aos municípios com mais de 100 mil habitantes.

A demanda por habitação, apresentada em Blumenau à Caixa Econômica Federal, esteve apoiada em cadastro anteriormente levantado mediante inscrições de famílias promovida pela Prefeitura Municipal, indicando uma estimativa de déficit de 6.000 unidades habitacionais.¹

A indústria da construção, após uma pequena fase de retração, passou a se interessar pela oportunidade representada pelo programa e diversos projetos de empreendimentos foram submetidos à CAIXA.

Decorridos dois anos, totalizavam quatro os empreendimentos contratados em Blumenau, somando 488 unidades habitacionais, todos atualmente entregues; o primeiro foi inaugurado em outubro de 2003, com a presença do Presidente Lula.

Em novembro de 2003 concretiza-se a contratação do quinto empreendimento (que viria a ser inaugurada em setembro de 2005) e quase dois anos após, em agosto de 2005, foi anunciado mais um contrato, o sexto, no âmbito do programa em Blumenau. Em síntese, já foram entregues 648 unidades e encontram-se em construção outras 128.

¹ Para a clara compreensão da problemática que se pretende estabelecer e da contribuição que se busca agregar através da presente proposta de pesquisa cumpre esclarecer que o autor deste projeto atuou, no período de contratação das primeiras 488 unidades construídas através do PAR em Blumenau, na condição de Gerente Geral da Caixa Econômica Federal na unidade de relacionamento da instituição com o município, outubro de 2000 a julho de 2003.

Observa-se que, ao longo de quase cinco anos, o PAR resultou na contratação de pouco menos de oitocentas unidades habitacionais ainda que, neste mesmo período, jamais tivesse ocorrido contingenciamento de recursos.

É diante de tais informações que se pretende contribuir através da presente pesquisa, ou seja, se de fato existe demanda por habitação (seis mil famílias, conforme atestou o município), se existem recursos financeiros (jamais houve contingenciamento de recursos ao PAR), se há projetos da indústria da construção propondo novos empreendimentos (como de fato existiram e existem), que tipo de fatores têm afetado a implementação do PAR em Blumenau de sorte que num período de quase cinco anos seu alcance tenha se limitado a pouco mais de 10% do déficit ?

Nesta busca, passaremos por uma abordagem teórica, contextualizando historicamente a questão da moradia, abordando as iniciativas desenvolvidas ao longo dos anos no âmbito das políticas públicas aplicadas à questão da moradia no Brasil, perpassando o enfoque da habitação como um direito social recentemente respaldado na carta constitucional, até a concepção e implementação do PAR.

O estudo tem seu foco no caso prático, concreto de Blumenau, onde pretende investigar as condicionantes do alcance do programa na minimização do déficit de moradias no caso daquele município.

Tal problemática a se investigar poderia ser sintetizada sob o seguinte questionamento: **Como a ação dos agentes públicos e privados tem afetado a implementação e alcance do Programa de Arrendamento Residencial no Município de Blumenau ?**

1.2 Pressupostos

- O alcance do Programa de Arrendamento Residencial para a redução do déficit habitacional é diretamente influenciado pelo comportamento dos agentes públicos e privados envolvidos na sua implementação, especialmente do agente financeiro operador, do poder público municipal e da indústria da construção civil.
- O potencial de resultados do programa PAR em Blumenau sofre limitação pelo contexto institucional e organizacional no qual operam os agentes responsáveis pela sua implementação.

1.3 Objetivos

Descrever e interpretar, com apoio de Estudo de Caso, a influência da ação de agentes públicos e privados na implementação do Programa de Arrendamento Residencial no município de Blumenau, S.C..

- Contextualizar, através de pesquisa bibliográfica, o tema *Políticas Públicas de Habitação no Brasil*, desde um apanhado teórico e histórico do surgimento da problemática da moradia até os principais programas atualmente executados;
- Demonstrar, com o apoio em dados e estatísticas, o déficit habitacional em nível nacional e no município de Blumenau.
- Descrever aspectos relevantes da questão habitacional em Blumenau e o processo de inserção do Programa de Arrendamento Residencial no provimento de moradia para a população de baixa no município.
- Prospectar dados e informações que permitam estabelecer uma noção de relevância do programa PAR em âmbito nacional e local tendo por referência os resultados já apurados (unidades contratadas) comparativamente ao passivo histórico (déficit) apurado/existente.
- Identificar aspectos relevantes da atuação dos agentes no processo de implementação do programa e seus reflexos sobre o grau de alcance do mesmo, em seu atual estágio, no município de Blumenau.

CAPÍTULO II

METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo será detalhada a metodologia aplicada que visou permitir o atendimento aos objetivos da proposta de pesquisa.

2.1 Escopo da pesquisa

A pesquisa estabelece a complexidade da problemática habitacional e das iniciativas voltadas ao seu equacionamento como objeto de estudo; nela, o contexto socioeconômico como forte limitador do avanço das políticas voltadas para o provimento da moradia, apontando, neste sentido, como determinante, especialmente, a desigualdade na distribuição de renda no país; descreve as iniciativas mais visíveis no esforço do Estado em torno da minimização do déficit de moradias; ao final estabelece foco no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Em torno do PAR o estudo aborda aspectos inovadores em sua concepção, entre eles o instituto do arrendamento social; além disso analisa a atual contribuição do programa na produção de novas moradias.

Ao final, com base em pesquisa de campo, busca identificar como a ação dos agentes públicos e privados tem afetado a implementação e alcance do Programa de Arrendamento Residencial com base no caso específico do Município de Blumenau, revelando, no caso concreto, uma diversidade de circunstâncias e fatores relacionados aos atores e organismos responsáveis pela implementação do programa que acabam por influenciar o seu resultado.

2.2 Classificação

Do ponto de vista da sua natureza a presente pesquisa classifica-se como aplicada uma vez que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2001) tendo em vista um caso concreto, pontualmente identificado, qual seja o processo de implementação de um programa habitacional específico.

No que se refere à forma de abordagem configura-se como pesquisa **quali-quantitativa**. Neste sentido é esclarecedora a diferenciação descrita por Souza:

[...] o que há de objetivo nesta classificação é o fato de que ela está fazendo referência à maneira como o pesquisador trata, analisa ou interpreta seus dados, isto é, 1 – *quantitativo*: dando maior ênfase ao uso da estatística deixando-a dirigir a análise e interpretação e buscando formular generalizações a partir dos resultados obtidos; 2 – *quali-quantitativo*: utilizando a estatística como mais um dos recursos para o tratamento e interpretação do conjunto de material coletado e disponível para chegar a conclusões sem forçar generalizações a partir dos resultados obtidos; e 3 – *qualitativo* – fazendo o tratamento e interpretação do conjunto de material disponível por meio de processos hermenêuticos a partir do que busca extrair dos discursos a expressão da subjetividade do sujeito informante ou a percepção obtida pela participação do pesquisador em processos de coleta com envolvimento direto ou com observação. (SOUZA, 2003)

Quantitativa na medida em que se apoiará na quantificação dos impactos do programa, traduzindo, através de dados objetivos, as contribuições do mesmo ao objeto do estudo. Qualitativa uma vez que se propõe à interpretação e atribuição de significados a fenômenos de fundo socioinstitucionais cuja referência será a coleta de dados e informações no ambiente natural em que aconteceram.

Reforça-se aqui o viés da pesquisa qualitativa no sentido de que, segundo aponta Lazarsfeld (1969, p.169, apud Haguete), entre as situações onde se presta atenção particular a indicadores qualitativos estão aquelas *nas quais simples observações qualitativas são usadas como indicadores do funcionamento complexo de estruturas e organizações complexas que são difíceis de submeter à observação direta*.

Ainda, conforme ensina Gil, em relação aos objetivos, se estabelece aqui a pesquisa exploratória:

[...] uma vez que visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão, assumindo, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso. (GIL, 1991, apud Silva; Menezes)

2.3 Procedimentos metodológicos

A fim de checar os pressupostos anteriormente definidos, quais sejam, de que o alcance do Programa de Arrendamento Residencial para a redução do déficit habitacional é diretamente influenciado pelo comportamento dos agentes públicos e privados envolvidos na sua implementação e que o potencial de resultados do programa PAR em Blumenau sofre limitação pelo contexto institucional e organizacional no qual operam os agentes responsáveis pela sua implementação, efetuou-se revisão de literatura, coleta de dados e pesquisa de campo através de questionários e entrevistas.

2.3.1 Revisão de Literatura

A revisão está fundada em pesquisa bibliográfica com enfoque teórico que, inicialmente, faz uma revisão histórica da questão da moradia, com atenção especial à ação do Estado voltada para a habitação. Identifica, mais adiante, a questão da habitação como objeto da ação do Estado brasileiro justificada, recentemente, ante o mandamento da Carta Magna nacional que estabelece a moradia como direito social do cidadão. Ao final do capítulo se apresenta uma radiografia do cenário atual relacionado ao tema, a descrição do Programa de Arrendamento Residencial e da sua implementação, além da inserção de dados e informações estatísticas acerca do déficit habitacional no Brasil e em Blumenau.

2.3.2 A definição da amostra da pesquisa de campo

As amostras da pesquisa de campo foram integralmente intencionais. Foram pesquisados os agentes envolvidos no processo de implementação do PAR no município de Blumenau, quais sejam:

- Caixa Econômica Federal (Agente Financeiro Operador): Cinco amostras envolvendo as áreas de decisão e, em menor grau, de operacionalização do programa;
- Indústria da Construção Civil: Três amostras representadas pelos empresários cujas construtoras estiveram envolvidas nos empreendimentos, além da representação do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Blumenau e da Câmara Catarinense da Construção Civil;

- Poder Público Municipal: duas amostras da Superintendência Municipal de Habitação, da gestão 1996-2004.

2.3.3 Coleta de dados

Os dados foram coletados através de questionários mistos, ou seja, compostos tanto de perguntas abertas, fechadas e/ou de múltipla escolha (Anexo I).

Foi feita uma aplicação “teste”, com duas amostras, visando identificar pontos para aperfeiçoamento nas questões propostas.

A coleta de dados e informações foi complementada por entrevistas.

Os questionários foram aplicados no decorrer do mês de agosto de 2005, obtendo-se retorno bastante tempestivo dos agentes demandados de sorte que no final do mesmo mês a amostra, em sua primeira rodada, fora completada.

No total foram obtidas 10 amostras destacando-se o fato de que todos os questionários submetidos foram respondidos.

No quesito representatividade quantitativa, a amostra do poder público municipal (executivo) é a menor, fato justificado pela ocorrência de alternância de governo decorrente das eleições municipais de 2004 e conseqüente distanciamento dos ocupantes de cargos da gestão antecedente. Entretanto, no aspecto qualitativo, a amostra é de extrema relevância por referir-se à manifestação de integrantes da Equipe de governo os quais atuaram com o mais estreito grau de envolvimento e interação com os demais agentes, em todas as fases do processo de implementação do Programa em Blumenau.

As amostras da Indústria da Construção e da Caixa Econômica Federal abrangem de forma bastante completa a visão dos atores envolvidos na implementação, quase todos, em sua esfera de competência, encontraram-se, em ocasiões e circunstâncias diferenciadas, em posição de decisão final no transcurso das várias etapas do processo e das questões incidentes na implementação do Programa de Arrendamento Residencial.

Além da aplicação dos questionários, informações estatísticas foram obtidas junto à Gerência da CAIXA responsável pelo programa em Blumenau visando quantificar o número de famílias inscritas, famílias entrevistadas; famílias selecionadas e demais informações que pudessem contribuir para uma visão ampliada da dinâmica e circunstâncias da implementação do Programa de Arrendamento Residencial.

Informações relativas ao perfil socioeconômico do público alvo do programa foram analisadas, com base nos dados consolidados nos Projetos de Trabalho Técnico Social para empreendimentos do PAR propostos à CAIXA pela entidade contratada com este objetivo.

Dados relativos ao déficit habitacional do município de Blumenau foram compilados visando dar suporte às análises realizadas.

2.3.4 Análise dos Dados e Informações

Os dados colhidos foram, na medida do possível, consolidados visando oferecer uma visão estatística de forma a permitir uma leitura mais precisa das indicações, fazendo parte do Capítulo quarto deste trabalho.

Especificamente tratou-se de uma avaliação com base quantitativa do processo de seleção das famílias cujas inscrições foram submetidas à CAIXA a partir do cadastramento feito pela Prefeitura Municipal.

Diagnosticou-se ali fatores excludentes do acesso ao programa, como foi o caso dos inscritos cujos nomes constavam dos cadastros restritivos ao crédito.

Com base em informações colhidas nos projetos de Trabalho Técnico Social da CAIXA voltados aos empreendimentos, demonstrou-se a faixa salarial do público selecionado após a análise de crédito da CAIXA e, ainda, aspectos da composição familiar dos postulantes titulares ao arrendamento, visando identificar a aderência aos objetivos do programa quanto ao público alvo do programa.

Acerca das informações abstraídas dos questionários de pesquisa efetuou-se a análise visando captar a percepção dos pesquisados acerca de como os atores e instituições envolvidas afetaram a implementação do programa. Para tanto estabeleceu-se três perspectivas de análise:

- Decisão político-administrativa;
- Dinâmica processual;
- Condição socioeconômica do público alvo do programa (famílias inscritas).

Exclusivamente para os fins práticos da análise adotou-se a denominação **ator(es)** para as referências a uma personalidade (ator-pessoa). Ao tratar-se do conjunto de percepções dos atores (pessoas) de determinada organização ou instituição adotou-se a

denominação **instituição(es)**, no caso, Poder Público Municipal, CAIXA e/ou Indústria da Construção.

As informações quantificáveis foram sistematizadas em quadros e gráficos visando demonstrar e permitir uma avaliação mais clara das percepções manifestadas.

Ao final efetuou-se o cruzamento das informações colhidas ao longo do trabalho, notadamente relativas ao déficit habitacional, visando consolidar a análise acerca da implementação do PAR no município de Blumenau.

Necessário e oportuno esclarecer que, embora importantes indicativos possam ser apresentados a partir da observação desenvolvida neste trabalho, o estudo não tem a pretensão de esgotar a avaliação do programa no que tange ao conjunto das condições ideais para uma implementação bem sucedida que, conforme indicam alguns autores totalizam uma dezena (Rua, 1998, p.252 e GAPI –UNICAMP, 2002, p.27-28), quais sejam:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a estas restrições muito severas;

2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa;

3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível;

4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria correta sobre a relação entre a causa – de um problema - e efeito – da solução que está sendo proposta;

5. Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número;

6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância;

7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação;

8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita seqüência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa;

9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;

10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

Ao encontro de testar os pressupostos assumidos a análise foi, adiante (CAPÍTULO V), focada preponderantemente nos itens 6 a 10 acima enumerados.

CAPÍTULO III

REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo proceder-se-á ao enfoque teórico que, inicialmente, aborda a questão da moradia sob a perspectiva da história, com atenção especial à ação do Estado voltada para a habitação. Identifica-se, mais adiante, a questão da habitação como objeto da ação do Estado brasileiro justificada, recentemente, ante o mandamento da Carta Magna nacional que estabelece a moradia como direito social do cidadão. Ao final do capítulo se apresenta uma radiografia do cenário atual relacionada ao tema.

3.1 A moradia ao longo da história

A abordagem histórica do tema da moradia de imediato nos remete ao texto de Engels (1983), *Para a Questão da Habitação*, obra que engloba três artigos escritos pelo autor para o *Volksstaat*, órgão central do Partido Operário Social-Democrata Alemão.

No prefácio da publicação em sua segunda edição, revisada, em 1887, Engels contextualiza o cenário vivido por aquele país europeu quando os artigos foram escritos, em 1872, mencionando que:

[...] caía sobre a Alemanha a chuva de milhares de milhões franceses, foram pagas as dívidas do Estado, [...]; o capital disponível foi, de repente, enormemente aumentando,[...] . O tempo em que o velho país de cultura realiza esta transição – ainda por cima acelerada por circunstâncias tão favoráveis – da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria é também, sobretudo, o tempo da falta de habitação. (p.11)

O País saíra vitorioso da guerra de 1870-71 sobre a França e recebera as indenizações de guerra e, ainda assim, segundo Engels, apesar de toda aquela conjuntura favorável, a questão da falta de moradias ainda estava pendente de solução .

O autor relacionou a aguda falta de habitação à revolução industrial na Alemanha, que originou grandes transformações, especialmente a destruição da manufatura rural na contrapartida do desenvolvimento da grande indústria, provocando forte migração e a criação de empregos nas cidades.

[...] o aniquilamento da indústria caseira e da manufatura rurais pela maquinaria e a empresa fabril significa na Alemanha o aniquilamento da existência de milhões de

produtores rurais, expropriação de quase metade do pequeno campesinato alemão, transformação não só da indústria caseira em empresa fabril mas também da exploração camponesa em grande agricultura capitalista e da pequena propriedade fundiária em grandes domínios [Herrengüter] – revolução industrial e agrícola em benefício do capital e da grande propriedade fundiária a custa dos camponeses (ENGELS, 1983, p.20)

A leitura de Engels sobre o impacto dos acontecimentos e transformações econômicas vivenciados na Alemanha aponta, de fato, a urbanização como um processo estreitamente ligado à industrialização entre cujos desdobramentos está a necessária acomodação dos trabalhadores que passam a servir ao novo modelo de desenvolvimento econômico, até então ocupados na exploração da atividade agrícola. Aplica-se, ao nosso ver, à realidade experimentada no Brasil e na América Latina, onde, adicionalmente, o agravamento da desigualdade na distribuição de renda determina a dificuldade ainda maior de acesso ainda que precário à moradia.

Situação similar se verificava naquela época em Londres. Como relatou Hall (1995):

Na visão dos contemporâneos, era a moradia o cerne do problema. “A questão habitacional era o problema central de Londres nos anos 80 do século XIX”; de 1883 em diante, os jornais trimestrais e a imprensa em geral encheram-se de advertências sobre a necessidade de reforma imediata para afastar-se a ameaça de revolução”. Segundo os fabianos, só havia uma saída: “o realojamento dos pobres de Londres só pode ser adequadamente tratado pelo poder público de Londres”.

Relacionada ao fenômeno da imigração, a degradação das condições das habitações e a exacerbação da aglomeração urbana precária é relatada de forma dramática também em relação à Nova York das décadas de 1860 a 1890, apontando elevadíssimos índices de mortalidade, de até 57%, relativos aos ocupantes de cômodos, pessoas classificadas como “desesperadamente pobres”.

Verifica-se que há um fenômeno internacional representado pelo crescimento vertiginoso das aglomerações urbanas em condições de salubridade de extrema precariedade, ao ponto de provocar a morte prematura de milhares de pessoas migrantes da zona rural para as cidades ou imigrantes, como no caso do Estados Unidos da América.

3.2 A questão habitacional no Brasil

No Brasil, os problemas relacionados com a qualidade e quantidade de moradias para as classes pobres só irão agravar-se precisamente na virada do século, pouco tempo depois da abolição da escravatura e da proclamação do regime republicano. Foi durante esse importante período, marcado por intensas mudanças resultantes da explosão das forças progressistas e do florescimento das atividades comerciais e industriais, que as cidades passaram a converter-se no principal centro de atividades econômicas. (FINEP – GAP, 1983, p.15)

Neste sentido, a industrialização-urbanização nos países capitalistas desenvolvidos ou nos ditos subdesenvolvidos, dentre os quais inclui-se o Brasil, deu-se de forma heterogênea e desequilibrada, diferenciando-os pela participação da população na economia de mercado. Nos países desenvolvidos a população está integrada, enquanto nos subdesenvolvidos boa parte da população ainda se encontra em uma economia cuja organização produtiva lhe provê apenas a subsistência imediata. (CAMPOS FILHO, 1992)

No caso brasileiro a industrialização interna das décadas de 10, 30 e 40 provocou enormes surtos migratórios.

A população migrante, sem dinheiro e sem emprego, e por inoperância do Estado, procura, por ela mesma, a solução do problema de falta de habitação e começa a urbanizar de forma precária áreas ambientalmente frágeis, encostas de morros, margens de rios e, mais tarde, as periferias urbanas, um diagnóstico que permanece atual.

A euforia do “milagre econômico” alimentou a crença de que o bem-estar generalizado seria apenas uma questão de tempo. Em nome disto, o Estado permanece inerte, no aguardo de que as questões sociais automaticamente se resolveriam quando alcançado o desenvolvimento econômico. Entretanto, as condições de vida da maioria da população não apresentaram ganhos proporcionais aos avanços registrados na economia como um todo, já que o efeito do crescimento econômico sobre o social depende de “como” são distribuídos os benefícios do crescimento. (MARTINE, 1989)

3.2.1 Políticas públicas de habitação no Brasil

Quando o mercado de trabalho não dá oportunidade de renda às classes sociais mais pobres e quando o mercado imobiliário não permite que estas pessoas habitem no mesmo espaço em que moram aqueles que podem pagar, surge uma nova demanda do papel do Estado na sociedade. Daí falar-se em ‘habitação social’.

A desigualdade social foi um fator fundamental no surgimento e agravamento da crise de moradias, mas este não é o único motivo que levou à intervenção estatal na produção habitacional, pois, ‘mesmo nos países onde os rendimentos se distribuem com maior equidade, a intervenção pública no campo da moradia tem sido fundamental para garantir o acesso universal da população a este bem’. (IPPUR/UFRJ, 2001, p.16)

A ação governamental no campo da habitação popular no Brasil teve sua origem no Segundo Reinado, coincidindo com o momento em que o trabalho livre começa a substituir o trabalho escravo. O início da industrialização deflagra o processo de urbanização bem como o de reivindicações sociais mais avançadas. O crescimento populacional já é sensível, pois o país que tinha 8 milhões de habitantes em 1850 (sendo 2,5 milhões de escravos) passa a ter dez milhões em 1872 por ocasião do primeiro censo brasileiro.

Ao final do ano de 1882, o Segundo Império inicia uma sucessão de decretos concedendo favores às empresas relativos à construção de ‘habitações para operários e classes pobres’: Dec. nº 3.151(1882), Dec. nº 9.509 a 9,511(todos 1885); o Dec. nº 9.509 contém um verdadeiro ‘código de obras’ estabelecendo normas, critérios e exigências, especialmente relativas a saneamento.

Logo no início da República, as concessões e facilidades, similares às do período do Império, são agora orientadas a empresas criadas com a finalidade de construir habitações populares.

No início do século identifica-se na ação do Prefeito do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos, a primeira iniciativa concreta no campo da habitação popular, concluída em 1906, constando de 120 unidades habitacionais de dois pavimentos independentes, destinadas a operários sobre cujo empreendimento o Prefeito assim se referiu em mensagem à Câmara Municipal: ‘E desse modo fiz atingir laboriosa classe operária os benefícios a que ela tem direito, dando solução ao importante problema de garantir, ao proletariado, habitação

higiênica e barata e tornando-o, no fim de determinado prazo, proprietário do lar que ocupa” (FINEP-GAP, 1983, p.38).

Em 1920, através do Dec. nº 4.209, o Governo Epitácio Pessoa dá início no país à política oficial de construção de casas para aluguel; havia no texto legal a autorização expressa ao Poder Executivo para “construção de casas a serem alugadas a operários e proletários”.

No ano de 1923 são criadas uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para cada estrada de ferro do país, as quais, adiante, vão assumir extensas responsabilidades no campo da habitação.

A altura de 1930, quando da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, já existiam no país 47 Caixas de Pensões. Em 1933 foram criadas organizações de âmbito nacional, os IAPs, Institutos de Aposentadorias e Pensões, que iriam substituir, mais tarde, muitas Caixas. Em 1937 já existiam 107 IAPs com 844.801 associados. Desde 1931 estas entidades estavam autorizadas a aplicarem parte de suas receitas na construção de casas para seus associados, entretanto, até 1936, apenas 118 imóveis haviam sido adquiridos com esta finalidade. (FINEP – GAP, 1983).

Bonduki (1998, p.103) afirma que

[...] os efeitos concretos dessa liberação de recursos para investimento permaneceram limitados até 1937, ano em que se buscou, por meio de dispositivo regulamentar, criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs na área da habitação. De fato, no período de 1930 a 1936, embora as reservas do sistema previdenciário tivessem quadruplicado, manteve-se a tendência de aquisição de títulos da dívida pública.

Como se vê, já naquele tempo a especulação financeira era mais interessante aos donos do dinheiro. Ainda hoje o *grande nó* do investimento em habitação está na pouca atratividade dos juros deste tipo de financiamento (do ponto de vista do investidor) comparativamente ao que oferecem os títulos públicos, que financiam a dívida do governo.

Adicionalmente, os IAPs, naquela época, limitavam-se a atender aos associados, não se levando em conta os aspectos sociais.

Desde que o Governo resolveu assumir a responsabilidade da questão habitacional, na era Vargas, acabou por encarregar as instituições previdenciárias de fazê-lo. Na necessidade que tais instituições tinham de preservar seu patrimônio, que era o patrimônio dos associados, privadas da contribuição estatal e ainda subordinadas a uma concepção

corporativa e fragmentária, elas mais entravaram do que contribuíram para consolidação de uma política de habitação social.

Ainda assim, um balanço publicado em 1950 demonstrava, exclusivamente pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, em 12 unidades da federação um total de 36 conjuntos residenciais, construídos, em construção, ou em fase de projeto totalizando 31.587 unidades (PEDRO, 1950 apud FINEP-GAP, 1983)

Em 1946 surge o primeiro órgão de âmbito nacional criado no Brasil para resolução do problema de habitação das camadas menos favorecidas: a Fundação da Casa Popular (FCP). Para Lehfeld (1988, p. 24) “o objetivo do governo era ganhar a simpatia das camadas populares e com isso diminuir as incertezas políticas da época”.

O resultado da FCP, porém, foi pouco expressivo, contribuindo com um pouco menos de 10% das moradias construídas pelos Institutos e Caixas de Pensões no período populistas. Com limitados recursos financeiros para enfrentar seu vasto campo de atuação, a Fundação desenvolve um trabalho até 1955, quando então reduz o ritmo de construções até paralisar praticamente suas atividades no início dos anos de 1960.

A partir da Revolução de 1964 e através da crescente pressão exercida pelo próprio povo, toma corpo o mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, o qual tinha como órgão central o Banco Nacional da Habitação – BNH, imprimindo um elevado nível de coordenação e sistematização à ação do governo. O Estado autoritário necessitava legitimar-se junto à sociedade além de, segundo Silva (1989, p.49) “criar um clima de ‘estabilidade social’ e de ‘ordem’ necessário ao avanço do capitalismo internacional no País”.

“Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho”. (FINEP -GAP, 1983, p. 88)

Um dos marcos na atuação do BNH decorre da atribuição de gestor do FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que recebeu depois de 1967. A criação do FGTS substituiu o esquema vigente desde os anos 30, que assegurava a estabilidade do trabalhador no emprego. O governo iria utilizar recursos potenciais pertencentes aos assalariados para promover a construção de casas que deveriam destinar-se aos próprios trabalhadores.

No período de 1970 a 1974 o BNH passa a desenvolver mecanismos para superar a primeira crise que o tinha atingido, “[...] chegando a existir, segundo dados do Serviço de

Estatística do BNH, 60% de mutuários em inadimplência e 30% em insolvência, o que levou à paralisação total desses programas em 1973”. (SILVA, 1989, p. 58)

Instituiu-se então um clima de euforia em torno do “milagre econômico”, uma busca de se fazer do Brasil um país desenvolvido, afetando todos os setores da economia. O BNH não fugiu a esse contexto e passou a tomar medidas que permitissem o retorno do capital aplicado. (SILVA, 1989, p. 59)

Sendo assim, neste período, o BNH beneficiou-se do crescimento econômico e da própria repressão por que passou o País elitizando suas ações, enquanto o trabalhador foi duramente atingido pelas medidas econômicas e políticas mantendo-se a exclusão da política habitacional vigente.

A partir de 1979 começa a pressão da sociedade pela redemocratização do país, o qual enfrentava um crescente processo inflacionário que o conduzia a uma crise recessiva histórica. O BNH se propõe, então, a dar maior ênfase ao atendimento dos segmentos populares de mais baixa renda, assumindo inclusive a posição de urbanização de favelas e não mais de sua remoção.

Em 1983 iniciou-se a grande crise econômica do BNH. O reajuste de 128% nas prestações das casas próprias estimulou os mutuários a se organizarem e a protestarem contra a medida do BNH. Os alicerces do SFH foram abalados com as perdas por saques do FGTS², com a baixa dos depósitos e o aumento das retiradas da Caderneta de Poupança. (LEHFELD, 1988)

A partir de 1985 a sociedade civil começa a se reativar através de greves, associações de bairro e movimentos populares que lutam não só por melhorias de infraestrutura, mas também passam a questionar a política habitacional e a defender o direito à moradia. Retornam também ao cenário político os movimentos de favelas que decidem novamente pela urbanização contra a remoção. Silva (1989, p. 67) comenta que, “diante desse quadro de reanimação e retomada do processo organizativo da sociedade, o governo é forçado a assumir a postura de distensão política já prometida, o que representaria uma estratégia de sobrevivência do regime militar autoritário, pela qual o regime controla e cede com o objetivo de permanecer no poder”. A conjuntura passa a exigir que a política habitacional cumpra as funções de legitimação e estabilidade social que marcaram sua criação no período de 1964 a 1969.

² – com o aumento do desemprego no país.

Os mutuários passam a se organizar em associações por todo o país, com o objetivo de salvaguardar os interesses daqueles que estavam no SFH e consideravam-se lesados com os reajustes adotados. Segundo Silva (1989, p. 83) “o BNH se torna, em pouco tempo, o órgão público mais processado do mundo, chegando a ter 160 mil processos na justiça”. Este quadro coloca o Banco numa situação de total descrédito por parte da população, para a qual ele buscou soluções com a criação de novos programas, envidando esforços para ajustar sua ação à realidade brasileira, e também oferecendo novas opções de reajustes da prestação.

A crise econômica dos anos 80 e o desgaste na credibilidade das ações do Banco, acabaram por implodir o sistema do BNH. Em 1986, ele foi extinto e seus contratos e fundos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal – CAIXA. A partir daí, a recessão econômica praticamente paralisou o setor de habitação, sendo fechadas, por resolução do Banco Central, todas as possibilidades de novos financiamentos para setores populares.

Afirma Santos (1980) que, desde que foi criado, o BNH se viu apanhado no meio de um paradoxo. Ele era um banco, sem funções executivas diretas, encarregado apenas de orientação técnica e de repasses financeiros. Mas também tinha uma função social por imposição do ato que o institucionalizou: ele deveria fornecer aos brasileiros condições de aquisição da casa própria. Para isto o Banco utilizava-se da aplicação de recursos da poupança pública obrigatória e da poupança particular e voluntária em atividades que deveriam ser lucrativas, criando oportunidades de absorção maciça de mão-de-obra e auxiliando nos planos de controle da inflação.

O impasse era evidente, já que o BNH tinha de realizar a união impossível: agilizar dinheiro caro, através da venda de uma mercadoria de alto valor (terreno + construção moderna) para uma clientela de pessoas que mal ganhavam o suficiente para comer. (SANTOS, 1980, p. 19)

Na linha da avaliação do desempenho do SFH, encontramos que “durante este período, um Estado intervencionista promoveu o financiamento de aproximadamente 4 milhões de moradias através do sistema Financeiro da Habitação. Um número realmente expressivo para a história do Brasil” (MARICATO, 1997, p. 48). Comparativamente a períodos anteriores, a política habitacional foi de grande importância no contexto da formação das cidades, consolidando a ideologia da casa própria, o mercado da produção de apartamentos, mudando até mesmo a escala dos empreendimentos. Mas esta atuação também implicou em aprofundamento da segregação espacial e exclusão social e o problema da falta de moradia, ao invés de diminuir, agravou-se.

Maricato (1997, p. 49) complementa que: “durante toda sua existência, o SFH financiou aproximadamente um quarto da produção total das habitações construídas no período, abrangendo aí as moradias produzidas no mercado legal ou ilegal”. Mas esta alta produção não foi capaz de solucionar o problema habitacional, pois seus investimentos não focaram as populações de baixa renda, favorecendo as classes médias e altas, responsáveis pela manutenção do regime ditatorial.

Com a extinção do BNH, sua dívida foi absorvida pelo Tesouro Nacional, enquanto à CAIXA coube a gestão do FGTS. “Desde então o país não definiu um novo projeto duradouro para a política habitacional, o que não impediu uma sucessão de escândalos durante o governo Collor de Mello, envolvendo recursos do FGTS”. (MARICATO, 1997, p. 50)

Durante o Governo de Itamar Franco e início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, processa-se uma grande operação de reestruturação do monumental passivo gerado pela política habitacional até então implementada.

Houve sucessivas medidas, entre elas, a extensão aos detentores de contratos habitacionais com cobertura do FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais), de descontos que, ao final, chegavam ao total do saldo devedor. Foi a chamada “liquidação antecipada” que visou consolidar a amplitude do passivo financeiro criado pelas intervenções e desequilíbrios gerados pela gestão econômica do País nos anos anteriores.

Esta ação não esteve circunscrita à Caixa Econômica Federal, mas, abrangeu outras instituições financeiras, algumas delas repassando suas carteiras à CAIXA, casos dos Bancos Bamerindus e Meridional do Brasil.

A reestruturação mais significativa deu-se com a Criação da EMGEA, Empresa de Gestão de Ativos, que assumiu o “ativo podre” até então administrado pela CAIXA e integrante do balanço da mesma. A engenharia financeira exigiu o aporte de capital à CAIXA pelo Tesouro Nacional culminando, em síntese, na segregação dos ativos, em troca dos quais a CAIXA recebeu títulos da dívida pública que lhe permitiram resgatar sua condição de liquidez que até hoje perdura.

Paralelamente, em 1996, é lançado o Programa Carta de Crédito, cuja premissa básica é o financiamento direto ao mutuário, ou seja, os recursos deixam de ser financiados diretamente às construtoras. Todo e qualquer desembolso passa a ser efetuado exclusivamente mediante prévia demanda final. O objetivo, aparentemente atingido, foi

evitar a construção de empreendimentos “problema” que, por falhas de avaliação de mercado ou inadequação à própria demanda existente, acabassem inviabilizados e inadimplentes junto à Instituição Financeira.

Os recursos existentes hoje, e aplicados pela Caixa Econômica Federal para a promoção da incipiente política habitacional brasileira são o FGTS, os Recursos CAIXA, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Estes recursos são aplicados através de programas sob gestão do Ministério das Cidades e repassados através da CAIXA, a qual enquadra as propostas conforme normativos do programa, analisa e acompanha a execução das obras.

Em 1997, criado pela Lei nº 9.514/97, surge o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que implantou no país a securitização de créditos imobiliários, como forma de aumentar o volume de recursos para o financiamento. O SFI é um complemento do SFH, cuja função é integrar o mercado de capitais ao SFH através dos certificados de recebíveis imobiliários; porém, transcorridos oito anos o número de operações não é representativo.

Os principais dificultadores do novo sistema são as taxas de juros praticadas pelo governo que inibem a colocação dos Certificados de Recebíveis Imobiliários junto aos investidores; insegurança jurídica dos contratos, implicando em alto risco e como contrapartida a exigência de taxas elevadas pelos investidores, entre outras.

Mais recentemente a Lei 10931/2004 foi considerada um grande avanço no sentido de incentivar maiores investimentos privados no financiamento à habitação. A Lei, entre mecanismos, reforça o instituto da alienação fiduciária como garantia ao financiamento de bens imóveis; estabelece o pagamento do incontroverso o que significa que, ainda que ingresse judicialmente, o mutuário deverá arcar com o pagamento dos encargos não controversos, o capital emprestado, por exemplo; ainda, estabeleceu o patrimônio de afetação que segrega a contabilidade dos empreendimentos em relação à das construtoras, minimizando os riscos de obras inacabadas e não entregues, como ocorreu por ocasião da quebra da ENCOL.

Tais avanços de ordem normativa e institucional, porém, têm contraponto na manutenção da taxa básica de juros em patamares excessivamente elevados (atualmente em 19% ao ano), o que desestimula os investidores a aplicar em habitação com juros finais, atualmente, na faixa de 12 a 13% ao ano e que implica, adicionalmente numa perspectiva de

retorno de longo prazo (até 20 anos), o que do ponto de vista do investidor, diante de outras opções, não é nada atrativo.

Desta sorte, os recursos para o financiamento da habitação no Brasil continuam tendo por origem, de forma amplamente preponderante, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Caderneta de Poupança que são o principal suporte às políticas públicas voltadas ao provimento de moradia. É o desafio da implementação dessas políticas o objeto da abordagem a seguir desenvolvida.

3.2.2 Políticas públicas de habitação e o desafio da implementação

Conforme se viu, a ação do Estado brasileiro na área de habitação, ao longo do tempo, se deu mais pela regulamentação das questões ligadas ao esforço de ampliação do acesso à moradia do que pela ação ou aporte direto de recursos para o equacionamento desta demanda que aflige, notadamente, a população de menor renda.

Restou amplamente demonstrado, outrossim, que não se vislumbra avanço substancial na minimização da carência de moradias sem programas que assumam clara e definitivamente a necessidade da intervenção, de subsídio governamental para ampliar o acesso das faixas salariais mais baixas à moradia já que não dispõem de renda capaz de fazer frente ao financiamento puro.

E é no nível municipal que tais programas, em última instância, acontecem na prática, são destacados do papel para a realidade.

Desta constatação da necessidade, da demanda social, até a avaliação e decisão política de agir, da concepção de alternativas de solução (políticas e programas) até sua implementação vai um longo caminho, um outro grande desafio do poder público na consecução do seu papel e das expectativas “legítimas” da sociedade.

O tema da gestão pública, do planejamento das políticas, da sua concepção e legitimação, da implementação, e, ao final, da avaliação, adquire uma relevância fundamental na medida em que se tem em mente que justamente os bens e os serviços públicos é que são seu objeto e os recursos, especialmente em economias ainda não completamente desenvolvidas e estáveis, são normalmente escassos. Está em questão,

portanto, a justiça, a equidade, a universalidade, a transparência, a competência no sentido de gerar o maior resultado possível, mediante a otimização dos recursos.

Os atores públicos, políticos e burocratas, devem corresponder às expectativas dos atores privados, os cidadãos organizados ou não em representações, trabalhadores, empresários, entidades, corporações, de maior ou menor poder de mobilização e pressão, como a própria mídia, por exemplo.

Essa correspondência às expectativas se concretiza pela via da implementação das políticas públicas que, conforme conceituou Rua (1998) “compreendem um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e serviços públicos”.

Ao buscar conceituar políticas, julgamos bastante adequada a consolidação que segue:

EASTON (1953, p. 130) considera “uma política (policy) uma teia de decisões que alocam valor”. Mais especificamente, JENKINS (1978, p. 15) vê política como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Segundo HECLLO (1972, p. 84-85), o conceito de política (policy) não é “auto-evidente”. Ele sugere que “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou ‘não-ação’), mais do que decisões ou ações específicas”.

WILDAVSKY (1979, p. 387) lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

HAM e HILL (1993, p. 13) analisam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando aspectos como:

1. ‘há uma rede de decisões de considerável complexidade;
2. há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política;
3. políticas mudam com o passar do tempo e, em conseqüência, o término de uma política é uma tarefa difícil;
4. o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões”. (apud GAPI – UNICAMP, 2002)

Ainda conforme Rua (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.

Na gestão pública, as seguintes dimensões devem ser consideradas (PEREIRA, 2000):

- Demandas Populares;
- Formação da agenda governamental;
- Tipo de processo decisório;
- Mecanismos de participação política;
- Centralização / descentralização;
- Mecanismos de captação de recursos;
- Hierarquização de programas;
- Seletividade x universalização dos benefícios.

Rua (1998) observa que:

As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. As demandas são aspirações e necessidades de amplos setores da sociedade ou de pequenos grupos. As recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que voltam sempre ao cenário político e à agenda governamental.

Mais adiante a mesma autora acrescenta que:

[...] o que garante a transformação de uma decisão em ação nos regimes democráticos é a efetiva resolução de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública. Politicamente se considera uma boa decisão aquela em relação à qual todos os atores relevantes acreditem que saíram ganhando algo e nenhum deles acredite que saiu completamente prejudicado.

A partir deste estágio, da decisão, passa-se à etapa de formulação e os mecanismos de participação política devem ser ampliados no sentido de contemplar o maior número de variáveis e especificidades cuja resolução seja relevante pela política em elaboração.

A forma de implementá-la, centralizada ou descentralizadamente, pode ser determinante para o grau de sucesso; a previsão das fontes de recursos que darão suporte à ação é etapa fundamental para que de fato a decisão “possa sair do papel”.

A hierarquização dos programas, a seletividade ou universalização do foco de ação precisam ser claramente definidos.

É, porém, a fase da implementação dos programas o que poderíamos chamar de “à hora da verdade” da ação governamental, preponderante para a avaliação de dada política pública que se pretenda transportar para a prática.

Para SILVA e MELO (2000, p. 3) “o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais destaca-se sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais”. Na avaliação desses dois autores “às vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas”.

Ao conceituar a implementação como jogo: redes, aprendizado institucional e stakeholders os autores destacam que:

Estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”. (SILVA e MELO, 2000, P. 9)

E acrescentam:

O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que políticas públicas são implementadas através de redes de agentes públicos e, cada vez mais freqüentemente, também por agentes não governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional. Em suma, a visão da implementação como aprendizado é

empiricamente mais consistente [...] além de ser normativamente mais persuasiva.
(SILVA e MELO, 2000, P. 12)

Ao deter-se sobre a prática da análise das políticas públicas no Brasil, Klaus Frey (2000), também chama a atenção sobre o “caráter dinâmico dos processos político-administrativos” apontando como interesse para a análise das políticas públicas em sua fase de implementação os motivos pelos quais, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. O autor assinala que na análise do processo de implementação se tem em vista duas perspectivas: a qualidade técnica de projetos e programas e as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos, afirmando que:

No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados. Examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porque”. De maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais os atores atuam com quais motivos e com quais resultados” (FREY, 2000, p. 228).

Ora, de fato, pouco acrescenta à eficácia de dado programa sua perfeita concepção técnica, o próprio estabelecimento de fontes de custeio ou financiamento se, ao final, na implementação a atuação dos atores envolvidos não culminar no encontro de “interesses” que viabilize ou que não limite a concretização do projeto, da ação governamental proposta.

Ao referir-se à implementação dizendo respeito “às ações para que uma política saia do papel e funcione efetivamente” Maria das Graças Rua enfatiza a importância da atenção à implementação observando que “em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo[...] ou diferentes regiões do país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação pode ser problemática, já que o processo se torna mais complexo e mais difícil de ser controlado. E acrescenta:

Mesmo quando se trata apenas do nível local, há de se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas para o sucesso da implementação. Geralmente quando a ação depende de um certo número de elos em uma cadeia de implementação, o grau necessário de cooperação entre as organizações para que essa cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isso não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso. (RUA, 1998)

Ao abordar a análise de políticas públicas, o estudo da UNICAMP, já referido, menciona que, especificamente, “o estudo da implementação é às vezes denominado o ‘elo perdido’ entre a preocupação com o policy making – a concepção, elaboração da política - e a avaliação dos resultados e impactos da política. Ele pode ser resumido à pergunta: Porque certas políticas são bem sucedidas (bem implementadas) e outras não?” (GAPI – UNICAMP, 2002).

É sobre este *elo* que mais adiante concentraremos a investigação, no caso concreto de apoio ao presente estudo. Antes, porém, julgamos relevante ampliar a consideração do tema sob o aspecto da demanda social latente que representa, do posicionamento e responsabilidades do Estado, do poder público, diante desta realidade

3.3 Habitação: um direito do cidadão. Dever do Estado?

A condição de ser proprietário de imóvel é emblemática e faz parte das referências, do próprio senso comum acerca da posição social do brasileiro. É fácil verificar esta valoração ao se acompanhar programas de auditório na televisão, programas de premiação. Nestes, invariavelmente o maior sonho do brasileiro é o sonho da casa própria. “A casa própria, para o trabalhador brasileiro, se constitui num fator altamente atraente. É uma fundamental aspiração diante da necessidade de vida estável, revestida de um sentido de ascensão social”. (LEHFELD, 1988, p. 12)

Entretanto, em que pese a questão cultural da propriedade, aqui falamos do direito de morar. E falar de direitos humanos é falar da dignidade da pessoa humana. Ao falar-se em cidadania, há que se ter em mente o acesso às condições mínimas para o seu exercício e, nestas, inegavelmente se enquadra a habitação adequada.

O direito à habitação é de grande relevância, sendo tratado tanto em legislações nacionais como internacionais. Referem-se a esse direito muitos documentos internacionais, sendo os mais importantes a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O Direito à habitação enquadra-se no rol dos direitos econômicos e sociais e, como apregoa a Declaração Universal dos Direitos Humanos³, estes são interdependentes e indivisíveis. Isto implica dizer que os direitos civis e políticos não sobrevivem sem os direitos econômicos, sociais e culturais e vice-versa. Neste sentido:

Acredita-se que a idéia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. É uma pré-concepção que reforça a equivocada noção de que uma classe de direitos (os direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (os direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer reconhecimento. (PIOVESAN, 1997)

Chamada segunda geração de direitos por alguns especialistas, essa conceituação dos direitos econômicos, sociais e culturais é rejeitada por outros face ao caráter indivisível dos direitos humanos, atributo reconhecido de forma incontestável pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, de Viena, em 1993. A abordagem desta relação indissociável entre os aspectos econômico, social e cultural com o civil e político dos direitos humanos é feita de forma apropriada no documento “O Brasil e o pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais”, um relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, onde transcreve-se a eloqüente advertência do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em memorável palestra na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, proferida nos seguintes termos:

De que vale o direito à vida sem o provimento de condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? De que vale o direito à liberdade de locomoção sem o direito à moradia adequada? De que vale o direito à liberdade de expressão sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos sem o direito ao trabalho? De que vale o direito ao trabalho sem um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? De que vale o direito à liberdade de associação sem o direito à saúde? De que vale o direito à igualdade perante a lei sem as garantias do devido processo legal? E os exemplos se multiplicam. Daí a importância da visão holística ou integral dos direitos humanos, tomados todos conjuntamente. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúcida no campo da proteção dos direitos humanos. Voltar as atenções

³ Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948 e

igualmente aos direitos econômicos, sociais e culturais, face à diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, é o que recomenda a concepção, de aceitação universal em nossos dias, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos.⁴(CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2000)

De grande importância no âmbito internacional, a garantia ao direito de morar é também integrante do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵, que em seu Artigo 11 (1) enuncia:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Admitido o morar como um direito, cumpre ao Estado, além de respeitá-lo e protegê-lo, promovê-lo e provê-lo. Esse dever é que implica na demanda por medidas ativas dos governos, necessárias a garantir, para cada pessoa sob sua jurisdição, oportunidades de acesso ao direito à habitação, que não pode ser obtido, por alguns indivíduos, exclusivamente através de esforços particulares.

A Constituição Brasileira de 1988 já estabelecia, ainda que de forma indireta, o entendimento da condição de necessidade básica vital representada pela moradia, pretendendo assegurar aos trabalhadores o direito a um salário que fosse capaz de supri-la, entre outras necessidades assim reconhecidas:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação,

Em junho 1996, por iniciativa do então Senador Mauro Miranda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás (PMDB-GO), é formalizada a Proposta de

ratificada pelo Brasil na mesma data.

⁴ A manifestação integra o Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

⁵ Adotado pela Resolução 2.200 - A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16.12.1966 e ratificado pelo Brasil em 24.01.1995, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais teve o objetivo

Emenda Constitucional de nº 28 visando a inclusão do acesso à moradia entre os direitos sociais do cidadão brasileiro. A justificação da proposta é contundente ao referir-se à realidade nacional:

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira “chaga social” para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia, o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação. (SENADO FEDERAL, 1996)

A proposta logrou aprovação e converteu-se na Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do artigo 6º da Constituição Federal o qual passou a ter o seguinte enunciado: *Art.6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.* (SENADO FEDERAL, 1996)

O legislador contemplou o direito. Cumpre ao Estado zelar pelo atendimento ao que passou a dispor nossa Constituição. É uma missão altamente desafiadora haja vista a magnitude do passivo, da carência acumulada. Tal dimensão é melhor percebida quando se tem em mente as estimativas quantificadas da falta de moradias no Brasil.

3.4 O déficit habitacional

Para a demonstração do déficit habitacional no Brasil, os dados a que se fará referência foram colhidos através da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 1995, para a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no documento Déficit Habitacional no Brasil. Nele foram calculados indicadores que retratavam a situação habitacional, em 1991, do país, grandes regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas. Esse estudo, que teve ampla divulgação e aceitação nacional, proporcionou

de tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados-partes pela violação dos direitos enumerados.

uma discussão conceitual a respeito do que deve ser considerado déficit habitacional, diferenciando-o de outros conceitos, como inadequação de moradias e demanda demográfica, definidos dentro da abordagem mais global das necessidades habitacionais.

A metodologia utilizada transformou-se numa referência nacional, e de um processo de reavaliação e aprimoramento, é publicado, em junho de 2002, pela mesma Fundação João Pinheiro, o informativo Déficit Habitacional no Brasil 2000, que tomou como base para o estudo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1999, publicada pelo IBGE, e os dados já liberados do Censo 2000.

Para o confronto das estimativas do déficit habitacional de 1991 e 2000 foi calculado o déficit habitacional ajustado, que uniformiza as metodologias utilizadas nos dois momentos, com o déficit sendo definido como a soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com aluguel.

O déficit habitacional brasileiro foi estimado em 6.656.526 novas moradias em 2000, com incidência notadamente urbana; nas cidades está 81,30% de todo o déficit habitacional.

Em termos relativos o déficit habitacional total equivale a 14,80% dos domicílios particulares permanentes existentes, sendo 14,50% nas áreas urbanas e 16,50% nas rurais, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 01 - Estimativa do Déficit Habitacional Brasil

Área urbana	5.414.944 14,50% dos domicílios particulares permanentes
Área rural	1.241.582 16,50% dos domicílios particulares permanentes
Total	6.656.526 14,80% dos domicílios particulares permanentes

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001 (p.59)

Na Tabela 02 verifica-se a estimativa de famílias em situação de déficit habitacional por situação de renda. Constata-se que possuem, em sua maioria, renda média mensal inferior a três salários mínimos. Nesta faixa (menos de três salários mensais) são 4.410.385 famílias, ou 83,2% do total urbano brasileiro estimado.

Tabela 02: Estimativa do Déficit Urbano por Faixas de Renda Mensal Familiar
Brasil, Grandes Regiões - 2000

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR					
ESPECIFICAÇÃO	(EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				
	Até 3	de 3 a 5	de 5 a 10	mais de 10	Total
Norte	343.301	29.235	28.258	6.456	408.792
Nordeste	1.554.079	87.333	35.963	11.604	1.703.071
Sudeste	1.694.803	239.257	154.648	64.613	2.184.990
Sul	465.063	54.020	38.404	14.286	575.083
Centro-Oeste	353.139	33.294	27.858	8.673	426.010
Brasil	4.410.385	443.139	285.131	105.632	5.297.946

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001 (p.69).

A seguir (Tabela 03) desdobram-se os dados acima em relação percentual, indicando que, na média nacional, 91,60% de todo o déficit habitacional brasileiro refere-se às famílias cuja condição de renda familiar é inferior a cinco salários mínimos mensais, ou seja, sem condições econômicas para solucionar sua situação pelos atuais mecanismos dos setores público e privado.

Menciona o Estudo da Fundação que “*è ste segmento de famílias de baixa renda em condições habitacionais críticas – porque permanentes, sem chances de solução atual, sem acesso a qualquer mecanismo de construção e melhorias habitacionais, exceto as de caráter assistencial – representa 83,20%, fração ponderável do déficit habitacional urbano estimado (excetuada a depreciação)*”.(p.68)

Tabela 03: Estimativa do Déficit Urbano segundo Faixas de Renda Mensal Familiar - Brasil 2000 - Renda em Salários Mínimos (SM)

Regiões	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	Total
Norte	84,00%	7,20%	6,90%	1,60%	100,00%
Nordeste	91,30%	5,10%	2,10%	0,70%	100,00%
Sudeste	77,60%	11,00%	7,10%	3,00%	100,00%
Sul	80,90%	9,40%	6,70%	2,50%	100,00%
Centro-Oeste	82,90%	7,80%	6,50%	2,00%	100,00%
Brasil	83,20%	8,40%	5,40%	2,00%	100,00%

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001 (p.70).

A Tabela 04, a seguir, revela um dado extremamente relevante que serve para ampliar a visão acerca da problemática habitacional no Brasil: os domicílios urbanos vagos. Revela a estatística que existem 4.580.147 domicílios urbanos vagos, ou seja, o equivalente a 86,45% do déficit habitacional estimado, número de moradias suficiente para sanar, quase que integralmente, por exemplo, todo o déficit situado na faixa de até cinco salários mínimos mensais (anteriormente demonstrado).

Tabela 04: Domicílios Urbanos particulares vagos (1) - Brasil, Grandes regiões - 1991/2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS URBANOS PARTICULARES VAGOS	
	1991	2000
Norte	148.143	233.827
Nordeste	737.547	1.076.145
Sudeste	1.521.177	2.372.075
Sul	351.251	561.386
Centro-Oeste	204.697	336.714
Brasil	2.962.815	4.580.147

(1) Domicílios que não eram usados como residência na data da coleta de dados pelo IBGE.

Não se confundem com domicílios fechados, que são aqueles cujos moradores não foram encontrados ou os domicílios de uso ocasional.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002, (p. 24).

A Fundação João Pinheiro assim se refere a esta constatação:

A existência de domicílios vagos urbanos pode ser a expressão da síntese de três fatores: o processo migratório urbano das pequenas cidades em direção às grandes, motivado basicamente pela busca de trabalho, renda e educação, a rotatividade e incerteza do mercado de aluguéis, e a parcela de conjuntos habitacionais vagos ou invadidos". [...] esta capacidade ociosa é um elemento importante na tomada de decisão sobre onde investir e como atuar, principalmente com recursos públicos. (p. 31)

Os dados são tão representativos que, por exemplo, no caso de Santa Catarina, onde o estudo estima um déficit habitacional urbano de 100.006 unidades, são apontados 112.249 domicílios urbanos vagos. São domicílios que na data do recenseamento realizado pelo IBGE, em 2000, estavam desabitados, não havendo mais nenhuma informação sobre os

mesmos. Não se sabe quais as condições em que se encontram esses imóveis, por que estão vagos, sua exata localização, e a que segmento da sociedade se destinariam.⁶

Diante dos dados a pergunta: Faltam moradias ou condições de acesso?

3.5 Falta de moradias ou Exclusão habitacional?

A quantificação da falta de moradias comprova os reflexos do modelo de desenvolvimento já referido que acentua a desigualdade e exclusão no Brasil, diretamente sobre a questão habitacional.

A “chaga social” a que se referiu o parlamentar ao defender a inclusão do direito de morar na Carta Constitucional tem origem e é perpetuada pela mecânica do modelo de apropriação da riqueza que se produz no Brasil.

E, neste modelo, a questão central a se considerar quando se tem em vista as premissas em que se funda o sistema financeiro, e o financiamento à habitação ocorre nesse sistema (sujeita-se à sua dinâmica), está no fato de que ao se tomar dinheiro de um banco, ou mesmo de um determinado fundo cujos recursos sejam intermediados pelo agente financeiro, será preciso assegurar o seu retorno, não só capital envolvido na operação, mas adicionado de uma remuneração que motivou o investidor a aplicar seu dinheiro nesta iniciativa.

Do contrário este dinheiro não financiará a habitação por absoluto e legítimo desinteresse do potencial financiador. Supor que se está fazendo justiça social desatendendo um dos pólos da relação significa na prática não haver financiamento para a moradia.

Ora, aceito este pressuposto e constatada a incidência predominante da falta de moradias na faixa de renda inferior, há uma equação muito complexa a resolver-se quando se pretende estender ao cidadão o *direito de moradia*, previsto no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil⁷: Viabilizar, na prática, o acesso das famílias de baixa e baixíssima renda aos recursos financeiros suficientes à edificação e manutenção da moradia.

⁶ - Segundo o resumo do estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro – Informativo CEI- , publicado em junho de 2002, como um dos resultados do estudo, o Ministro da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Ovídeo de Angelis, instituiu comissão para tratar de identificar esses domicílios.

⁷ - O art. 6º enumera os direitos sociais. O direito à moradia foi incluído através da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional de nº 00028/96, promulgada em 14/02/2000.

Identifica-se, paradoxalmente, como se viu, que há no Brasil milhões de imóveis desocupados, vagos (Fundação João Pinheiro, 2000), fazendo flagrante que a falta não é de novas moradias, pois, estas existem.

Descortina-se, esta é a constatação, um cenário de exclusão de uma significativa parcela da sociedade, marginalizada, carente de um patamar mínimo de renda que lhe possa assegurar o provimento da moradia, ainda que alugada, ou seu financiamento, sem comprometer o atendimento das necessidades básicas, entre elas a própria alimentação. De outro lado, há imóveis ociosos, vagos, sobre os quais pouco de concreto se conhece.

Inclusão habitacional poderá ser a expressão que melhor defina o desafio posto ao Estado e às nações na implementação de programas que tenham em vista a eficiência em proporcionar acesso à moradia à população hoje distante das condições mínimas de habitação mundialmente definidas como aceitáveis.

A II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, no ano de 1996, teve como temas principais a garantia da moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis, combinando desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, por meio da solidariedade e cooperação dentro e entre os países.

A Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, no seu parágrafo 5, deixa clara a necessidade de melhorar as condições de vida nas cidades, especialmente, nos países em desenvolvimento:

Os desafios que caracterizam os assentamentos humanos são de escala mundial, mas os países e as regiões encaram também problemas concretos que requerem soluções concretas. Reconhecemos que temos que intensificar nossos esforços e potencializar nossa cooperação para melhorar as condições de vida nas cidades e populações de todo o mundo, em particular nos países em desenvolvimento, onde a situação é especialmente grave, e nos países com economias em transição. ... Nossas cidades devem ser lugares nos quais os seres humanos desfrutem de uma vida plena em condições de dignidade, saúde, segurança, felicidade e esperança.

É mister estabelecer o conceito de moradia. Habitação é uma necessidade básica; as famílias têm que morar em algum lugar, seja na área rural ou urbana, esse grupo de pessoas busca um lugar particular, definindo-o como um espaço seu (PRADO e PELIN, 1993).

Debaixo de uma ponte, casas precárias ou uma mansão, o espaço das famílias é determinado pela sua renda. Assim que, para tratar a questão do déficit habitacional, o conceito de moradia tem que atender às premissas de: não ser desprovida de redes de água e esgoto; não deve ser improvisada, tais como salas, prédios em construção, viadutos e pontes; não deve ser precária como casas de taipa ou feitas de madeira reaproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos; por fim, não deve abrigar mais de uma família (PRADO e PELIN, 1993).

Segundo o conceito de Prado e Pelin (1993):

[...] moradias adequadas são habitações nas quais reside uma única família, que sejam servidas por redes de água e esgoto, e que não sejam nem habitações improvisadas nem habitações precárias, independentemente de serem alugadas, próprias ou cedidas gratuitamente.

Reforça esse conceito a definição apresentada em Piubelli (2001) de que habitação adequada é uma necessidade intermediária a ser satisfeita com vista ao atendimento satisfatório das necessidades humanas básicas. Para evitar sérios danos à saúde física e mental dos indivíduos, em todos os contextos socioculturais, deverá haver garantia de abrigo suficiente em climas adversos e proteção razoável contra intempéries, riscos de epidemias e vetores patogênicos; existência de saneamento para evitar contaminação bacteriana da água e das redes de distribuição; ausência de superlotação residencial, pois em caso contrário há prejuízos sensíveis à saúde física e mental dos moradores.

Observa-se que os diagnósticos passam a ter um enfoque ampliado; não apenas o provimento da moradia, mas da “moradia adequada”; o tema déficit habitacional aparece relacionado à complexidade decorrente do fenômeno da vertiginosa urbanização, do crescimento das cidades.

É de fato incompleta a avaliação do problema da moradia que não leve em alta conta, além da questão econômica, o fenômeno da urbanização. E, neste particular, as cidades vêm seguindo e agravando a lógica da desigualdade capitalista, que se estampa por meio de uma verdadeira segregação socioespacial. “*As regras que organizam o espaço urbano são, basicamente, padrões de diferenciação social e de separação*” (CALDEIRA, 2000, p.211). A desigualdade se apresenta em toda a sua amplitude: a unidade habitacional precária ou precarizada, a ausência de saneamento, transporte, segurança, educação, infraestrutura urbana, enfim, dos serviços públicos essenciais que se espera sejam providos pelo Estado.

Há, pois, e especialmente no Brasil, um desafio extremamente mais complexo no pensar a moradia, o qual não será resolvido exclusivamente pelas políticas de financiamento, por exemplo, como se poderia imaginar numa avaliação simplista. Não basta disponibilizar recursos ao financiamento, eis que as pessoas não detêm renda para acessá-los; não se enquadram nos parâmetros mínimos de risco em cujo limite os financiadores estejam dispostos a operar, a arriscar seu capital financeiro. Os pobres, excluídos dos ganhos do processo produtivo, não têm sequer conhecimento dos seus direitos e deveres, não possuem segurança, não têm sua própria identidade, são indivíduos totalmente sem espaço e sem poder.

Estado e Sociedade defrontam-se com uma realidade construída pela sua histórica incompetência na orquestração do desenvolvimento sustentado, sendo que, ao contrário, o intervencionismo e o dirigismo estatais, paternalista e provedor, ao longo do tempo, acentuou os desequilíbrios sociais, com altas taxas de desemprego, aprofundando a distância entre os mais ricos e os mais pobres.

Há, sim, um clamor pela intervenção estatal enquanto agente capaz de agir sobre a causa fundamental do problema, qual seja, a grave disparidade de condições entre os homens. Identifica-se aqui a situação de fato em que se requer o exercício da função social do Estado, minimizando as mazelas que o conjunto da sociedade não conseguiu e não consegue equacionar.

É como se manifesta Arretche(1995) ao analisar as correntes interpretativas sobre a *Emergência e o Desenvolvimento do Welfare State* quando conclui que a necessidade de explicar as variações dos sistemas de proteção social deu origem a argumentos de ordem política, institucional e histórica, os quais, segundo a autora:

Acentuam o *welfare state* como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior das sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania.

Ainda nesta direção, a omissão do Estado diante das grande demandas e dos dilemas sociais já não é mais tolerada (PASOLD, 2003). O autor enumera a injustiça na repartição da riqueza, o favorecimento à indiscriminada concentração empresarial e as crises

“socialmente empobrecedoras” como os “três vícios intoleráveis” da proposta de absoluta liberdade de mercado.⁸

Fala-se, pois, da utilização do instrumento estatal em favor da criação e da realização de condições de acessibilidade tendo em vista a dignidade do ser humano.

No Brasil, porém, é forçoso admitir, não se vislumbra solução de curto ou mesmo de médio prazo uma vez que a realidade transcende, no caso da moradia, o problema em si: tem fulcro na própria questão da justiça social, onde não se consegue contemplar as necessidades essenciais de cada pessoa.

Programas que decorram de uma política paternalista poderão, de imediato, minimizar a carência de moradias pela construção direta de unidades habitacionais, por exemplo, com recursos do Orçamento Geral da União, contemplando as famílias não assistidas. Carecerão, porém, de sustentabilidade, eis que faltará o mínimo de renda às famílias para que façam frente até mesmo às despesas menores, de água, de luz, de saneamento, de manutenção.

Neste sentido contribuem os dados estatísticos como adiante se demonstrará (Tabela 05) : não há, no Brasil, via de regra, falta de moradias enquanto edificações; há, até mesmo, como é o exemplo catarinense, ociosidade; milhares de imóveis vagos, servindo à especulação ou à simples reserva de capital; muitos, provavelmente, confortáveis imóveis para veraneio. Há mais imóveis vagos nas cidades do que famílias sem casa em Santa Catarina. Ainda que mereça estudo mais detido, este dado, de pronto, reforça a constatação de uma gritante desigualdade estabelecida, que afasta uma significativa parcela de cidadãos do mínimo digno, enquanto, no outro extremo, o excesso se mostra nas mãos da minoria.

Tabela 05 – Déficit Habitacional no Brasil 2000 – Santa Catarina

DÉFICIT HABITACIONAL			DOMICÍLIOS VAGOS		
Total	urbana	rural	Total	urbana	rural
120.400	100.006	20.394	143.850	112.249	31.601

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001

A hipótese de o Estado prover moradia diretamente encontrará pronta e forte limitação na própria condição deste em fazer frente aos recursos financeiros necessários,

⁸ - Pasold, ao defender a ação do Estado, frisa que “a interferência do Estado na vida da sociedade é regulada pela específica noção de Bem comum”(p. 54-55).

comprometidos como estão com o endividamento e com as demais políticas de saúde, de educação, de transporte, da própria ‘rede de proteção social’, políticas não menos prementes, cujo caráter assistencialista de que se revestem conseguem hoje apenas mascarar a grave realidade social, senão, e no que seria pior, gerar a acomodação de milhões de cidadãos postos e mantidos à margem da sociedade.

A função social que se busca do Estado, também no caso da habitação, tendo em vista as limitações com as quais este se defronta, notadamente pelo imobilismo a que o submete a já perene crise fiscal, reforça-se, está na ação favorável à criação de condições de acessibilidade e não no mero fornecimento destas, uma postura pró-ativa, de agente fomentador dos meios, entre eles, o desenvolvimento econômico, a geração de emprego, renda e consumo.

Importante consignar que as referências feitas repetidamente à função e papéis do Estado não se restringem à esfera do Governo Federal, mas, a todos os níveis de governo. A complexidade e magnitude da demanda social relacionada ao direito de morar não prescinde, aliás, requer necessariamente a intervenção de todas esferas de governo, através de suas agências e estruturas de apoio, sob pena de frustrar os avanços tão necessários.

Aliás, é no âmbito local que se verifica em toda intensidade a demanda. É ali que está o problema a se equacionar. Ninguém melhor que o poder local para agir certa e pontualmente, otimizando, amplificando as eventuais iniciativas das esferas estadual e federal e, sobremaneira, atuando proativamente. No município de Blumenau, objeto do estudo prático fundamentado por esta abordagem teórica, replica-se, ainda que com sua especificidade, o diagnóstico de carências até agora apresentado, como veremos adiante.

3.6 A questão da habitação em Blumenau

Com uma população estimada pelo IBGE em 2004 de 287.350 habitantes, o município catarinense de Blumenau está situado na região denominada Vale do Itajaí, polarizando a região metropolitana da qual faz parte.

A região e o município apresentam indicadores sociais que se destacam em âmbito nacional. Segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2003*, entre 33 regiões metropolitanas do Brasil, a do Vale do Itajaí (Blumenau) foi a terceira colocada no ranking

do IDH-M (desenvolvimento humano), empatada com Joinville, ambas com IDH-M de 0,85, superadas apenas por Florianópolis, cujo IDH-M foi de 0,86.⁹

Indicadores puramente econômicos também atestam a diferenciada condição mais positiva da economia de Blumenau em relação ao restante do país, até mesmo em relação ao Estado de Santa Catarina.

Neste sentido corroboram os dados demonstrados na Tabela 06, a seguir, que se referem ao Produto Interno Bruto (PIB), *per capita*, cujo valor médio em Blumenau, constata-se, é 52% superior à média nacional e 25% superior à média catarinense e do sul do Brasil.

Os indicadores do PIB *per capita*, entretanto, não representam de *per si* a realidade do município eis que tratam apenas de uma média indicativa; o nível de distribuição desta riqueza não pode ser captada por estes indicadores.

E presumir-se que há concentração de riqueza é ainda mais plausível para o caso de Blumenau haja vista tratar-se de município com marcante presença da indústria, um dos maiores parques do segmento têxtil da América Latina. Ainda assim, os dados adiante destacados são válidos no sentido de dar maior especificidade ao estudo no momento em que pretende oferecer indicativos da realidade socioeconômica da localidade em que o mesmo se fez na prática.

Um aspecto que merece atenção, revelado pelo mesmo quadro, está na comparação dos dados de 2002 com os de 1999 os quais demonstram grande diferença entre o crescimento do PIB *per capita* de Blumenau em relação aos demais municípios listados e ao próprio Estado; cresceu apenas 10%, enquanto Santa Catarina, por exemplo, avançou 38%. Ocorre, segundo tais dados, uma depreciação relativa da riqueza em Blumenau comparativamente aos municípios da região e à média do Estado.

De fato é senso comum apreendido no contato cotidiano com as pessoas de Blumenau¹⁰, notadamente aquelas integrantes do segmento empresarial, que o município enfrentou uma importante transição em sua vocação econômica ao longo dos últimos 15

⁹ A análise acerca do IDH-M faz referência ao fato de que “à Grande Florianópolis e as áreas metropolitanas em torno de Joinville e Blumenau despontam no ranking do IDH-M principalmente por significativas melhorias nos indicadores de educação. É nessa dimensão que as três têm seu melhor desempenho: 0,934, 0,933 e 0,939, respectivamente, o que lhes confere novamente os três primeiros lugares na classificação (embora em ordem diferente)”.

anos, a partir da liberalização do mercado no início da década de 1990, que remeteu a indústria têxtil uma forte crise em razão da competição global a que foi exposta. Este fato forçou a uma diversificação das alternativas de geração de riqueza, cuja adaptação e consolidação refletiu nessa visível redução do nível de crescimento do PIB.

Tabela 06 – PIB a preço de Mercado e PIB *per capita* – 1999-2002

Produto Interno Bruto a preço de mercado e Produto Interno Bruto <i>per capita</i>, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios - 1999-2002					
Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Produto Interno Bruto				
	1999		2002		99-02
	A preço de mercado corrente (1 000 R\$)	<i>Per capita</i> (R\$)	A preço de mercado corrente (1 000 R\$)	<i>Per capita</i> (R\$)	Cresc.
Brasil	973 845 470	5 771	1 346 027 825	7 631	32,23%
Sul	172 856 268	6 922	237 728 739	9 157	32,28%
Santa Catarina	35 681 851	6 708	51 828 169	9 272	38,22%
Balneário Camboriú	323 862	4 501	466 890	5 627	25,01%
Blumenau	2 723 192	10 492	3 210 185	11 627	10,82%
Brusque	700 244	9 306	981 239	12 087	29,88%
Florianópolis	2 425 977	7 170	3 329 630	9 066	26,45%
Gaspar	389 986	8 492	497 185	10 042	18,24%
Indaial	309 894	7 799	491 956	11 421	46,45%
Itajaí	901 616	6 166	1 572 423	10 113	64,01%
Jaraguá do Sul	1 391 388	12 997	1 976 032	16 813	29,36%
Joinville	3 784 569	8 734	5 261 140	11 440	30,98%

Fonte: IBGE, adaptada pelo autor.

Uma segunda leitura que se pode extrair dos dados é de que, em todos os casos, o PIB cresceu mais do que o PIB *per capita*, evidenciando que a população nas cidades listadas e em Santa Catarina cresceu mais do que a produção no período. Em Blumenau crescimento da produção no período foi de 17% e do PIB *per capita* 10%.

Demonstrados estes aspectos, para se avaliar a condição do município no que refere à carência de moradias e a composição do déficit, recorreremos ao estudo da Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional Brasil 2000, publicado em 2005.

¹⁰ A referência está fundada na vivência do Autor na condição de Gestor de unidade de negócios da instituição financeira em que ocupou e ocupa cargo e desempenha atribuições de natureza gerencial diretamente relacionadas aos diversos setores da economia local.

Segundo aquele estudo, em relação ao estoque de domicílios, o município de Blumenau apresenta 77.224 unidades particulares permanentes, sendo, destes, 6.501 imóveis vagos; estes e outros dados demonstram-se a seguir.

Tabela 07 -Domicílios Particulares Permanentes e Domicílios Vagos – 2000 - Blumenau

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			DOMICÍLIOS VAGOS		
TOTAL	URBANA	RURAL	Total	urbana	rural
77.224	72.044	5.180	6.501	6.144	357

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

Do estoque de imóveis existentes verifica-se que quase 65% são ocupados por famílias com renda maior do que 5 salários mínimos; apenas 35% contemplam famílias com renda de até 5 salários mínimos mensais.

Tabela 08 - Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar – 2000 - Blumenau

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)									
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5 A 10		MAIS DE 10		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
11.957	16,60	13.588	18,86	25.538	35,45	20.961	29,09	72.044	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

Em relação ao déficit de moradias, o levantamento aponta que na zona urbana concentram-se 92,73% de toda a carência de moradias, sendo 4.850 unidades.

Tabela 09 - Estimativas do Déficit Habitacional Básico (1) – 2000 - Blumenau

DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1)					
ABSOLUTO			% DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS		
Total	urbana	rural	Total	urbana	rural
5.228	4.850	378	6.77	6.73	7.30

(1) Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

Em relação ao déficit urbano, a Tabela 10, abaixo, permite verificar que 82,80% (4.016 unidades) compõem-se das condições de coabitação familiar (que inclui a parcela das famílias conviventes, os cômodos alugados ou cedidos e os próprios) mais os domicílios improvisados.

A Fundação João Pinheiro, na especificação metodológica da pesquisa, esclarece que por *domicílios improvisados* se entendem aqueles locais construídos sem fins residenciais (debaixo de pontes, em barcos, dentro de carros, barracas, prédios em construção). *Domicílios rústicos* são aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, com condições de salubridade comprometidas.

Tabela 10 - Estimativas dos Componentes do Déficit Habitacional Básico – 2000 - Blumenau

DOMICÍLIOS IMPROVISADOS			FAMÍLIAS CONVIVENTES			CÔMODOS			DOMICÍLIOS RÚSTICOS		
Total	urbana	rural	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural
137	135	2	3.818	3.450	368	439	431	8	834	834	0

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

Juntando a informação anterior com os dados da Tabela 11, a seguir, poder-se-á afirmar por dedução, com reduzido grau de incerteza, que o déficit habitacional urbano de Blumenau se concentra em 73,91% na faixa de renda mensal familiar de até 5 salários mínimos mensais, ou seja, 3.585 unidades, representadas pelos 834 domicílios rústicos (cuja conceituação permite deduzir referirem-se à faixa salarial mais baixa) e pelas demais 2.751 unidades de déficit já identificadas abaixo nessa faixa de renda (1.640 até três salários de renda e 1.111 até cinco salários). Em nível nacional, segundo o estudo da Fundação João Pinheiro, 91,60% do déficit concentram-se nessa faixa de renda.

Tabela 11 - Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda – 2000 - Blumenau

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)									
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5 A 10		MAIS DE 10		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
1.640	40,84	1.111	27,66	971	24,18	294	7,32	4.016	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

A tabela seguinte demonstra grande variação quanto à concentração do déficit habitacional por faixa renda, ao comparar-se a leitura das informações do município de Blumenau, acima, com os dados consolidados do Brasil, abaixo:

Tabela 12 - Coabitação Familiar e Domicílios Improvisados Urbanos, por Faixas de Renda – 2000 - Brasil

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)									
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5 A 10		MAIS DE 10		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
2.578.560	76,07	411.045	12,13	282.078	8,32	117.854	3,48	3.389.537	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (2005)

Interessante observar que, assim como no caso de Blumenau, onde 82% do déficit urbano compõem-se das condições de coabitação familiar (que inclui a parcela das famílias conviventes, os cômodos alugados ou cedidos e os próprios) mais os domicílios improvisados, também em nível de Brasil este percentual atinge 81,87%. Os outros cerca de 18% referem-se aos domicílios rústicos.

Porém, enquanto no município de Blumenau 40,84% do déficit por coabitação familiar e domicílios improvisados encontram-se na faixa salarial de até 3 salários, no Brasil este percentual é de 76,07%, em nível nacional uma concentração 86% maior na faixa salarial de menor renda. Na faixa de mais de 3 até 5 salários mínimos mensais, no Brasil são 12,13% das famílias; em Blumenau 27,66%. Somadas as faixas salariais (universo até 5 salários mínimos de renda familiar mensal), o percentual de Blumenau é de 68,50%, enquanto o nacional é de 88,20%.

São diferenças significativas que, em princípio, indicam a necessidade de propostas diferenciadas de ação para o equacionamento do déficit.

Justamente neste sentido, o poder público municipal de Blumenau, pelo menos na última década, não apresentou uma atuação relevante para a minimização do déficit de moradias através do estabelecimento de programas que pudessem contemplar inclusive as particularidades da realidade local.

Essa avaliação é corroborada pela informação publicada em informativo da indústria da construção dando conta de que ‘nos últimos oito anos a prefeitura entregou apenas 1.087 unidades, já considerando 648 do PAR, que é um aluguel de longo prazo administrado pela Caixa Econômica Federal e mais 86 moradias a serem concluídas em 2005’. (SINDUSCON, 2005).

Ora, de fato, segundo essa informação, por ação direta do Município, apenas 353 habitações teriam sido viabilizadas ao longo de oito anos, pouco mais de 40 residências ao ano, irrelevante diante da necessidade de 3.585 moradias (segundo o estudo da Fundação João Pinheiro, já defasado em cinco anos).

Esta avaliação é ainda menos favorável quando se tomam as informações agregadas no mesmo informativo ao mencionar que a Secretaria Municipal de Ação Comunitária, à qual atualmente está vinculada a Superintendência Municipal de Habitação de Blumenau anunciou uma estimativa de déficit no município de 5000 unidades sob o aspecto qualitativo (imóveis sem condições de habitabilidade, que, portanto, necessitariam ser repostos) e outras 6.000 unidades sob o aspecto quantitativo, ou seja, de efetiva ausência de habitação (informação baseada em levantamento que teria sido realizado em 2002). No total, com base naquela publicação, a Secretaria Municipal estima uma necessidade de 15.000 moradias em Blumenau.(SINDUSCON, 2005).

Ainda, no mesmo sentido, consta do site da Prefeitura Municipal de Blumenau a ‘proposta para programa habitacional 2002/2003’, onde, entre as informações ali publicadas, consta que:

Até meados dos anos 90, a questão habitacional no município de Blumenau era tratada de forma individual, visando apenas o atendimento emergencial. Após estudos realizados em parceria com a Universidade Regional de Blumenau, diagnosticou-se um déficit habitacional qualitativo na ordem de 4.000 moradias. Este déficit representa o número de famílias que residem em Sub-Habitações, sem infra-estrutura e sem condições de habitabilidade. São famílias de baixíssima renda, que apesar de contribuírem com seus serviços para a construção da cidade e da sociedade, são excluídas das mesmas e estão impossibilitadas de resolver seu problema de moradia dentro das atuais leis de mercado. Além deste déficit qualitativo, existe um déficit quantitativo de aproximadamente 6.000 moradias, totalizando com isto um déficit de 10.000 moradias no município.

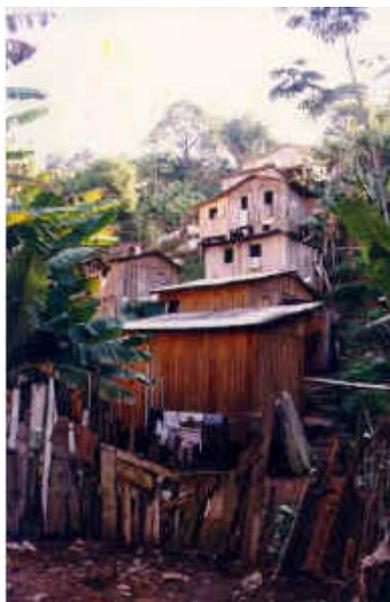
A Prefeitura ilustra em seu site (figura 1) a existência do problema, inclusive de ocupação de áreas degradadas, encostas e fundos de vales avaliando ser “necessária uma ampla reforma fundiária urbana que possibilite o acesso da população de baixa renda às áreas com infra-estrutura urbana adequada, fazendo valer a função social da terra, prevista na constituição federal”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU, 2005)

O governo petista que cumpriu dois mandatos consecutivos e teve frustrada em 2004 a tentativa de permanecer frente à administração municipal de Blumenau. É ainda prematura qualquer avaliação acerca da ação da nova administração cujo comando é abrigado pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo Partido Progressista (PP), Prefeito e Vice-prefeito respectivamente.

Concretamente a nova administração implementou uma alteração de caráter administrativo, migrando a Superintendência Municipal de Habitação da Secretaria de Planejamento para o âmbito da Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Não desta vez

que a habitação mereceu a criação de uma Secretaria específica para sua gestão em nível do município.

Figura 1 - Imagem ilustrativa do problema habitacional publicada no site da Prefeitura de Blumenau



O retrato acima ainda é atual e pode facilmente ser constatado com uma observação um pouco mais detida nos morros, inclusive no acesso à cidade, especialmente por aqueles que transitam no sentido Itajaí-Gaspar-Blumenau.

A Administração Municipal, cuja gestão encerrou em 2004, anunciou ainda o estabelecimento de uma política municipal de habitação fundada nos seguintes programas:

I - Construindo Legal

Programa de assessoria técnica para construção de moradias econômicas.

II - Nossa Casa

Programa habitacional para atendimento isolado.

III - Construindo Juntos

Programa de produção e incentivo à produção de moradias econômicas.

IV - Cidade Popular

Programa de regularização fundiária e recuperação de assentamentos humanos em áreas degradadas.

Tais programas permanecem publicados no site da Prefeitura Municipal, porém, não encontramos informações públicas sobre ações concretas e seus resultados.

Diante deste contexto local é que se deflagrou a implementação do Programa de Arrendamento Residencial no município de Blumenau. Sua concepção, características, requisitos, aspectos da implementação e resultados em âmbito nacional e local são objeto de abordagem no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Conforme registra a literatura já vai pelo menos um Século da primeira ação governamental brasileira nos moldes do aluguel social, ou do uso social da moradia. Em sua *primeira ação concreta no campo da habitação popular* a Prefeitura do Rio de Janeiro conclui em 1906 a construção de 120 unidades habitacionais de dois pavimentos independentes, destinadas a operários, agrupados em três conjuntos localizados na Avenida Salvador de Sá e Rua João Leopoldo.

Em mensagem à Câmara Municipal, o Prefeito Pereira Passos assim se referiu ao conjunto da Av. Salvador de Sá, construído durante sua gestão: ‘E desse modo fiz atingir a laboriosa classe operária os benefícios a que ela tem direito, dando solução ao importante problema de garantir, ao proletariado, habitação higiênica e barata e tornando-o, **no fim de determinado prazo**, proprietário do lar que ocupa.’(FINEP-GAP, 1983, p. 38) – grifo nosso.

Na mesma obra outro registro é feito sobre a ação pública voltada para a modalidade de casas para aluguel:

Em 1920, através do Dec, nº 4.209, o Governo Epitácio Pessoa dá início no país à política de construção de casas para aluguel; havia no texto legal a autorização expressa ao Poder Executivo para ‘construção de casas a serem alugadas a operários e proletários’. Com o Dec. nº 14.813 de 1921 do mesmo governo, é regulamentada a concessão de favores semelhantes a terceiros, beneficiando, logo a seguir (Dec. nº 15.068), a Sociedade Anônima “A Popular”. (FINEP-GAP, 1983, p. 41)

Eis que a idéia ressurgiu com força agora, em 1999, através do Programa de Arrendamento Residencial o qual se concretiza a partir do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), um fundo financeiro privado, com prazo indeterminado de duração, criado em 01.06.1999, por meio da Medida Provisória nº 1823, de 29 de abril de 1999, convertida na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001 cuja finalidade foi prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial.

4.1 Concepção

O programa, na sua concepção, chama a atenção por dois aspectos muito importantes sendo, o primeiro, a retomada do instituto do aluguel social, agora arrendamento residencial; os segmentos populares são convidados a acessar a moradia divorciando-se da noção de propriedade, tão cara à cultura que se construiu após a década de 30, no século passado.

Conforme observa Lehfeld (1988, p. 13):

[...] a propriedade no regime brasileiro aparece como base da ordem social. O Estado preocupa-se muito mais com a propriedade do que a moradia. Assim sendo, a moradia pode ser de propriedade ou não do morador, mas é sem dúvida a habitação-propriedade fator condicionante e controlador do comportamento do morador.

Até a década de 30 predominava no País a moradia de aluguel. Segundo o Censo de 1940, na cidade de São Paulo, apenas 25% dos domicílios eram próprios.

No Estado Novo a questão da moradia foi incorporada ao discurso oficial como símbolo de valorização do trabalhador e comprovação de que a política de amparo ao trabalhador estava dando resultados efetivos (BONDUKI, 1998). Como resultante desse discurso, da Lei do Inquilinato que em 1942 congelou os valores dos aluguéis, desestimulando os investimentos em imóveis para locação e gerando uma crise habitacional, além dos incentivos dados para o surgimento de loteamentos nas periferias dos grandes centros, a obtenção da casa própria passa a mobilizar as necessidades e aspirações das camadas de menor poder aquisitivo.

É esta cultura, realimentada ao longo dos últimos 60 anos, que o PAR vem contrapor pretendendo resgatar a moradia como bem de uso ao propor o arrendamento pelo prazo de quinze anos para que só então o morador, se ainda estiver no imóvel, possa exercer o direito de propriedade.

O segundo aspecto do Programa, de fundamental relevância, age sobre o fator crucial da exclusão da população de menor renda do acesso à moradia: a capacidade de pagamento, no caso, dos arrendatários.

Vale mencionar que o trabalho HABITAÇÃO POPULAR: inventário da ação governamental (FINEP-GAP, 1985), um dos mais completos levantamentos sobre o

resultado histórico da ação pública voltada para a habitação, apresenta já em sua introdução a seguinte constatação: *Ao longo desse período (1830-1983), a despeito dos esforços dos sucessivos governos, em momento algum foi possível registrar resultados quantitativos capazes de, pelo menos, conter o crescimento da população mal alojada.* Certamente uma frustrante conclusão para 153 anos de história.

É diante desse grande desafio, da inclusão habitacional, que o PAR desenvolve-se a partir de um fundo cuja composição inicial do patrimônio, no total de R\$ 3 bilhões (três bilhões de reais), tem origem na incorporação das disponibilidades dos fundos e programas em extinção, **não onerosos**, no valor de R\$ 600 milhões¹¹, bem como empréstimo junto ao FGTS, remunerado à Taxa Referencial (TR), acrescida de juros de 4% a.a., no valor de R\$ 2.400 milhões.

Ao alocar recursos não onerosos o Governo Federal caminha para a ampliação do acesso da população de menor renda através da redução da taxa de arrendamento devida em razão da outra parte, de recursos onerosos que compõe o mesmo fundo.

Há, portanto, no caso, subsídio à habitação no Programa de Arrendamento Residencial, vislumbrando-se ampliar o acesso das camadas sociais de menor renda à moradia e é nesse aspecto que o PAR certamente inova em relação às iniciativas e programas anteriores do Estado na busca da minimização do déficit habitacional especialmente porque, historicamente, a política habitacional oficial conta, predominantemente, com recursos privados para a execução de objetivos cuja solução tem uma clara necessidade de intervenção financeira estatal.

Mesmo os financiamentos habitacionais destinados às menores faixas de renda contam com fontes privadas de recursos como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Os programas de financiamento tradicionais não foram efetivos no sentido de ampliar o acesso das camadas sociais de menor renda à habitação; as estatísticas já mencionadas atestam esta assertiva.

¹¹ R\$ 230.000.000,00 oriundos do FDS – Fundo de Desenvolvimento Social; R\$ 149.000.000,00 oriundos do FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social; R\$ 200.000.000,00 oriundos do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; R\$ 21.000.000,00 oriundos do PROTECH – Fundo de Programa de Difusão Tecnológica.

No PAR o Estado admite a necessidade de subsídio financeiro à habitação popular, alocando recursos do Orçamento Geral da União (fundo perdido) ao Fundo de Arrendamento Residencial.

O programa foi concebido prevendo, para sua viabilização, uma ação integrada entre Governo Federal, Agente Operador (Caixa Econômica Federal) e Prefeituras Municipais.

As aplicações do FAR, segundo a resolução que o instituiu, devem estar representadas por até 100% em desenvolvimento de empreendimentos imobiliários a serem construídos ou recuperados, viabilizando o acesso à habitação e serviços urbanos, para posterior arrendamento dos imóveis às pessoas físicas enquadradas no Programa.

O FAR é gerido pela CAIXA, que tem poderes para praticar todos os atos necessários à administração da carteira do Fundo, bem como fazer valer todos os direitos relativos aos ativos que a integrem, pois, é sua também, a responsabilidade pelo retorno dos recursos tomados ao FGTS.

O PAR, implementado com recursos originários do FAR, foi criado para atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra dos bens imóveis adquiridos para esse fim específico.

Para atingimento dos objetivos propostos e com base na Instrução Normativa (IN) da Secretaria da Desenvolvimento Urbano (SEDU) nº 03, de 09.07.1999, revogada pela Portaria SEDU nº 31, de 11.12.2000, a CAIXA conta com a participação dos governos federal, estadual, municipal e das sociedades civis organizadas, com os seguintes objetivos:

- auxiliar a CAIXA na identificação dos locais para implantação dos projetos abrangidos pelo PAR;
- promover ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implantação dos projetos, tais como redução fiscal, bem como implantação de estrutura básica;
- promover ações objetivando a simplificação de critérios e conferir maior celeridade ao processo de aprovação de projetos abrangidos pelo Programa;

- apoiar a CAIXA na coordenação e integração dos projetos, no âmbito do PAR, e de eventuais outros projetos de intervenção, para a mesma área, financiados por outras fontes, com vistas à maximização dos recursos; e
- auxiliar a CAIXA na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PAR, mediante critérios técnicos, previamente definidos.

Sobre a dinâmica da seleção das áreas de intervenção, como se comporta na prática, se fará um detalhamento mais adiante, ao descrever-se a inserção do programa em Blumenau (item 4.7).

Após a conclusão dos empreendimentos, as unidades habitacionais são arrendadas ao público-alvo do Programa cujo objetivo básico é o atendimento da necessidade de moradia da população com renda familiar de até seis salários mínimos.

Os imóveis do PAR, bem como os contratos de arrendamento são administrados por empresas terceirizadas, responsáveis pela administração dos empreendimentos e, quando for o caso, dos respectivos condomínios, o que abrange o atendimento ao público alvo, inclusive as entrevistas e elaboração dos cadastros para análise de risco da CAIXA, a operacionalização dos processos de contratação e de substituição dos arrendatários e a cobrança das taxas de arrendamento.

Tais empresas são selecionadas em processos licitatórios e têm por responsabilidade também, além de administrar os imóveis, condomínios e contratos de arrendamento do PAR, assegurar a manutenção e conservação do estado físico e dos níveis de ocupação dos imóveis e adimplência dos contratos.

As administradoras cumprem, ainda, o papel de síndico do condomínio sendo que, pelo conjunto das atribuições, são remuneradas com o percentual de 9,5% do montante efetivamente arrecadado no condomínio, a título das taxas de arrendamento e respectivos encargos por atraso, quando devidos.

4.2 Metas

De acordo com a Circular do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) nº 345, de 29 de junho de 2000, os recursos alocados ao programa

deveriam ser contratados até o final do exercício de 2000 em, no mínimo, R\$ 720 milhões; até o final do exercício de 2001, no mínimo, mais R\$ 720 milhões e até o final do exercício de 2002 os recursos remanescentes. O programa, entretanto, foi redimensionado ao longo dos anos sendo que, o último ato neste sentido, o Decreto nº 5.435, de 26 de abril de 2005, elevou o limite de recursos global do FAR para R\$ 5,2 bilhões, sendo destes, até R\$ 4,6 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

No decorrer do ano de 2001 foram editadas algumas medidas que visavam impactar positivamente o Programa, entre elas a ampliação da abrangência do PAR uma vez que a CAIXA, como Agente Gestor, a quem coube a definição das regiões a serem abrangidas pelo PAR, definiu, quando da implantação do Programa, como prioridade as regiões metropolitanas, incluindo todas as capitais dos Estados e o Distrito Federal.

Em estudos feitos, com base em dados extraídos do IBGE, no último período intercensitário, compreendido entre 1991 e 2000, foi constatado que a população residente nos municípios das capitais brasileiras apresentou crescimento inferior ao da população do interior do Brasil, notadamente na região Sudeste, o que indicou a necessidade de incremento da oferta de novas habitações nesses municípios.

Buscando melhorar o desempenho das contratações no âmbito do PAR, aliado a necessidade de incremento da oferta de habitações no interior do país, a CAIXA aprovou, no 2º semestre de 2001, a extensão do Programa para mais 112 municípios com população urbana acima de 100 mil habitantes, utilizando como parâmetro dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), inclusive a taxa de crescimento anual referente ao Censo Demográfico 2000 e Contagem da População 1996.

4.3 Áreas de intervenção

Na indicação das áreas destinadas à implantação de empreendimentos do PAR, a normatização da CAIXA determina que devem ser verificadas, em conjunto ou isoladamente, as seguintes condições básicas:

- inserção na malha urbana;
- existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos);
- inserção em projetos de revitalização de centros urbanos;
- facilidade de acesso a pólos geradores de emprego e renda;

- viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos, em especial aqueles remanescentes de terrenos desapropriados ao longo das linhas de metrô, linhas de transporte ferroviário ou rodoviário; que estejam em processo de reorganização funcional com possibilidade de mudança de uso ou que favoreçam a recuperação de áreas de risco e ambiental.(CAIXA, 2001)

4.4 Características dos projetos

Os projetos de empreendimentos habitacionais são apresentados para aquisição pela CAIXA e são submetidos à análise prévia de seus aspectos técnicos (engenharia, arquitetura, disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos junto ao empreendimento e no entorno, condições habitacionais e condições ambientais), legais (documentação necessária para regularização do terreno junto ao cartório de imóveis em nome da CAIXA) e mercadológicos para imóveis compatíveis com a faixa de renda do PAR (existência de demanda potencial, valor de mercado da unidade *versus* valor médio de aquisição, valor médio de aluguel, inadimplência média ou existência de ocupações irregulares de empreendimentos financiados pela CAIXA no entorno). (CAIXA, 2001)

Os empreendimentos devem estar inseridos na malha urbana, dotados de infra-estrutura urbana básica, como água, luz e soluções de esgotamento sanitário e de serviços públicos essenciais, como transporte e coleta de lixo.

Ademais, a construtora proponente é submetida a uma análise econômico-financeira para verificação de suas capacidades financeira, técnica e operacional e o limite de construção simultânea por construtora é de 1.000 unidades. Não se admite construtor pessoa física, assim como regimes construtivos alternativos. É obrigatória a contratação de garantia de término da obra do empreendimento e de riscos de engenharia.

Originalmente, o valor máximo de aquisição de cada unidade era de R\$ 20.000,00 para qualquer região do país, sendo flexibilizado, a partir de 25 de outubro de 2000, em função da Portaria nº 62/2000 da SEDU, o limite para R\$ 25.000,00 nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.(GEPAR, 2002)

Nova alteração dos parâmetros passou a vigorar a partir de 11 de dezembro de 2001, através da Portaria nº 31/2001 da SEDU, elevando o valor máximo de aquisição de cada unidade para R\$ 22.400,00, considerando na média do custo de aquisição do imóvel

(número de unidades do empreendimento dividido pelo custo total do empreendimento), nunca superior ao valor de mercado, que foi limitado a R\$ 35.000,00. Nos municípios da região metropolitana dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o valor máximo de aquisição foi fixado em R\$ 28.000,00. Manteve-se ainda o valor de R\$15.000,00, como indicativo de valor médio de aquisição do imóvel a ser perseguido para o Programa.(CAIXA , 2001)

Novas alterações nos parâmetros seriam promovidas. Em junho de 2004, através da Portaria nº 231 do Ministério das Cidades, os valores foram estabelecidos em R\$ 32.200,00 para as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e R\$ 25.800,00 nos demais municípios passíveis de enquadramento no programa (com mais de 100.000 habitantes).

Atualmente prevalecem os limites estabelecidos pela Portaria nº 142, do Ministério das Cidades, publicada em 24 de março de 2005, como valores máximos de aquisição, sendo:

- Em São Paulo e no Rio de Janeiro para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e para os municípios de Jundiaí e São José dos Campos, R\$ 40.000,00; para os demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes, R\$ 34.000,00.

- Em Minas Gerais, para municípios integrantes das demais regiões metropolitanas, R\$ 34.000,00; para os demais, R\$ 33.000,00;

- Na Bahia e em Pernambuco, para os municípios das regiões metropolitanas, R\$ 32.000,00 e para os demais R\$ 30.000,00

- Para o Rio do Grande do Sul e Paraná o teto foi estabelecido em R\$ 34.000,00;

- Para Santa Catarina, Amazonas, Rondônia e Roraima, suas capitais estaduais, municípios integrantes de regiões metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes, o teto está fixado em R\$ 33.000,00.

O valor de aquisição corresponde ao somatório dos custos do terreno; obras, inclusive Bonificação de Despesas Indiretas (BDI); Seguro Garantia de Término de Obra (STO); Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI) , quando for o caso; despesas de legalização; e trabalho social.

Segundo o parâmetro estabelecido é desejável que os empreendimentos possuam até 160 unidades, mas são admitidos com quantidade superior, desde que não ultrapasse 500

unidades. Para este limite, é levado em conta também o número de imóveis de empreendimentos voltados para o mesmo público-alvo em um raio de dois quilômetros.

A área útil mínima das unidades é de, pelo menos, trinta e sete metros quadrados, compreendendo, no mínimo, dois quartos, sala, cozinha e banheiro. Nos casos de empreendimentos a serem recuperados ou restaurados, essas especificações dependem das características dos imóveis, bem como das características do público-alvo potencial para o empreendimento.

As unidades habitacionais devem apresentar o seguinte padrão mínimo:

- piso cerâmico ou ardósia;
- azulejo nas paredes molhadas de box, pia, lavatório e tanque;
- vãos de porta com folha em todos os cômodos;
- revestimento e pintura internos e externos, compatíveis com o padrão da unidade;
- nas unidades horizontais, telha cerâmica, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos;
- calçada em todo o perímetro da edificação.(CAIXA, 2001)

Mais recentemente alguns critérios quanto ao padrão foram flexibilizados visando atender à necessidade de adequação dos custos aos limites estabelecidos pelo programa, a exemplo da dispensa das calçadas.

A portaria nº 142, do Ministério das Cidades, de março deste ano, anteriormente referida, determina, além dos novos valores máximos de aquisição, que, da totalidade de recursos alocados, 50% deverão ser aplicados em projetos destinados ao atendimento de famílias com renda de até quatro salários mínimos.

4.5 O Arrendamento dos Imóveis.

As unidades habitacionais são arrendadas às famílias que atendam aos seguintes requisitos:

- renda familiar bruta até seis salários mínimos;
- capacidade de pagamento compatível com a taxa de arrendamento;
- não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial, ou detentores de financiamento habitacional, em qualquer local do país;

- ser maior de 21 anos ou emancipado;
- apresentar idoneidade cadastral;
- não ter contrato de arrendamento anterior rescindido, dentro do Programa, por descumprimento contratual. (CAIXA, 2001)

As famílias candidatas ao arrendamento das unidades do PAR são previamente indicadas pelo poder público ou entidade da sociedade civil, e submetidos a uma análise de risco de crédito, sendo selecionadas pela CAIXA aquelas que, além de atenderem aos pré-requisitos acima, apresentarem a capacidade de pagamento mínima frente à taxa de arrendamento, adicionada do prêmio de seguro de morte e invalidez permanente e taxa condominial, quando for o caso.

O imóvel se destina exclusivamente à residência da família, cabendo-lhe a assunção de todas as despesas e tributos incidentes sobre o imóvel, especialmente as que decorrem da obrigação de mantê-lo em perfeitas condições de habitabilidade e conservação.

O prazo contratual de arrendamento é de cento e oitenta meses (quinze anos), sendo o vencimento da primeira taxa de arrendamento com trinta dias após a assinatura do contrato.

A taxa inicial de arrendamento do imóvel é igual a 0,7% do valor do custo do imóvel, não podendo ser inferior a R\$ 50,00. Essa taxa permanece fixa por doze meses, após o que é reajustada anualmente pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS, atualmente a Taxa Referencial (TR), na data de aniversário do contrato.

O atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de sessenta dias consecutivos motiva a rescisão antecipada do contrato e, por consequência, a retomada imediata do imóvel, sem direito à devolução de valores pagos a título de arrendamento.

O imóvel arrendado, por solicitação do arrendatário e expressa concordância da CAIXA, pode ser substituído por outro equivalente ou de valor diverso, desde que haja disponibilidade de imóvel.

No caso de desistência do arrendatário ou rescisão contratual antecipada por falta de cumprimento de cláusulas contratuais, todo valor pago a título de taxa de arrendamento e demais obrigações pecuniárias, bem como eventuais benfeitorias executadas com recursos próprios, são apropriadas a título de utilização do imóvel, não cabendo, contratualmente qualquer devolução das quantias dispendidas pelo arrendatário. O imóvel, então é

disponibilizado para outra família, reiniciando a contagem do prazo de arrendamento de cento e oitenta meses.

Ao final desse prazo de quinze anos ininterruptos, estando com suas obrigações contratuais em dia, a família opta pela compra, ou pela renovação do contrato de arrendamento por até mais trinta e seis meses ou pela devolução do imóvel. Não é permitida a transferência ou cessão de direitos decorrentes do contrato de arrendamento.

Ao final do contrato, apura-se o valor residual do contrato o qual deverá ser pago integralmente pelo arrendatário para usufruto do direito de compra. No caso do valor residual ser positivo, há a opção de renovação por trinta e seis meses, após o qual, persistindo o resíduo, o arrendatário obrigatoriamente opta pela devolução do imóvel ou pagamento à vista e integral do mesmo. Quando não há valor residual a amortizar ao final do contrato, o arrendatário receberá automaticamente a transferência da propriedade do imóvel.

O valor residual consiste na diferença positiva entre o valor de arrendamento do imóvel, ou seja, o valor atualizado de aquisição do imóvel pela CAIXA, e o somatório dos valores nominais das taxas de arrendamento pagas pelo arrendatário. O valor do imóvel é atualizado por oitenta por cento da mesma taxa de reajuste anual das taxas de arrendamento, ou seja, atualmente, a TR. Aplica-se, portanto, um subsídio de vinte por cento sobre o fator de atualização do imóvel para efeito do cálculo do chamado valor residual.

É fundamental registrar, para melhor compreensão do caráter social do programa, que a taxa de arrendamento, de 0,7% ao mês, está fixada sobre o valor do custo das unidades contratadas pela CAIXA. Como ilustração, o mercado trabalha com o parâmetro de 1% de retorno sobre o valor de venda dos imóveis, quando se fala em aluguel. Ainda, o reajuste da taxa é pelo índice aplicado aos saldos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS, que é de apenas 3% ao ano, acrescido da Taxa Referencial (TR), cuja variação anual está aquém de 2% atualmente.

Assim, o arrendatário tem assegurado um valor inicial reduzido e uma relativa estabilidade em relação à taxa de arrendamento, corrigida anualmente. O que se verifica na prática é que, por ocasião da entrega das unidades, estas chegam a ter avaliação do mercado 50% superior ao valor do custo, que é a base para o estabelecimento da taxa inicial de arrendamento.

4.6 Resultados do programa apurados no Brasil

Os resultados aos quais aqui se fará referência são meramente quantitativos, visando oferecer uma noção do potencial do programa em relação ao número de unidades produzidas.

Segundo o relatório de gestão publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 1999 foram contratadas 6.958 unidades e outras 30.992 no exercício do ano 2000.

Ao final de 2001, segundo o Relatório de Gestão publicado pela Caixa Econômica Federal, estavam viabilizados 480 empreendimentos, totalizando 58.203 unidades, no valor de R\$ 1.158.377.000,00 (um bilhão e cento e cinquenta e oito mil e trezentos e setenta e sete reais), em âmbito nacional.

O relato chamava atenção para o fato de que o programa iniciara suas atividades no segundo semestre de 1999 e que as alterações promovidas durante o ano de 2001, elevando o valor máximo de contratação e ampliando a sua área de abrangência além das capitais e suas regiões metropolitanas para as cidades com mais de 100 mil habitantes, haveria de refletir nas contratações no ano de 2002.

Especificamente quanto às contratações de 2001 o relatório informava o número de 20.523 unidades com aplicação de R\$ 418.998.000,00, estimando a geração de 40 mil empregos em função do impacto do investimento na economia.

No ano de 2002, os dados do relatório do Ministério do Trabalho e Emprego informam a contratação de 200 novos empreendimentos, 30.251 unidades.

O próximo dado disponível está no Relatório de Gestão do FGTS - 2003, do Ministério do Trabalho e Emprego, informando que no ano de 2003 o programa aplicara R\$ 1,1 bilhão, atendendo a 43 mil famílias. Numa avaliação retrospectiva, somando o resultado de 2003 aos resultados dos exercícios anteriores, revela que foram aplicados R\$ 3,0 bilhões, permitindo produzir mais de 132 mil unidades habitacionais para fins de arrendamento.

O dado seguinte disponível integra o Relatório da Administração da CAXA – Exercício 2004 apontando naquele ano o desembolso de R\$ 869.579.000,00 para um total de 33.556 unidades habitacionais. O Relatório da instituição referente ao 1º semestre de 2005 indica, nos primeiros seis meses deste ano, a aplicação de R\$ 253.940.000,00, representando 9.347 unidades.

Com base nessas fontes e dados temos:

Tabela 13 – Consolidação – números do PAR no Brasil

Exercício	Valor aplicado	nº unidades contratadas	Vlr. Médio por unidade
1999	R\$ 131.725.458,00	6.958	R\$ 18.931,00
2000	R\$ 607.653.877,00	30.992	R\$ 19.606,00
2001	R\$ 418.997.622,00	20.523	R\$ 20.416,00
2002	R\$ 695.591.908,00	30.251	R\$ 22.994,00
2003	R\$ 1.100.000.000,00	43.000	R\$ 25.581,00
2004	R\$ 869.579.000,00	33.556	R\$ 25.914,00
2005	R\$ 253.940.000,00	9.347	R\$ 27.168,00
Total	R\$ 4.077.487.865,00	174.627	R\$ 23.349,00

Fonte: Elaboração própria.

O documento FGTS - Relatório de Gestão (2003), chama a atenção para o fato de que a meta física inicial do programa foi fixada em, aproximadamente 200 mil famílias. Mais adiante observa que tais metas foram estabelecidas estimando em R\$ 15 mil o valor médio de aquisição das unidades, parâmetro divorciado da realidade verificada na implementação do programa, afetada pelo “custo de terreno e infra-estrutura, associados às exigências técnicas para o padrão construtivo, que elevou o custo final de produção das unidades [...] dificultando o atendimento aos segmentos da população de menor renda”.

Outra constatação do mesmo relatório é que a massiva participação do poder público local, prevista na implementação do programa, “não ocorreu no nível desejável”. Neste sentido avalia que:

Em boa parte, a baixa participação deveu-se às restrições econômico-financeiras impostas pelo ajuste fiscal, que reduziram a capacidade de investimento do setor público. De outro lado, havia também o fato de que os projetos eram promovidos, aprovados e desenvolvidos a partir de chamamento dirigido às empresas do setor da construção civil, dentro de exigências e especificações nem sempre ao alcance dos governos estaduais e municipais e das famílias por eles indicadas. Diante deste quadro, em 2003, a partir de trabalho realizado pelo Ministério das Cidades, em parceria com a CAIXA, as exigências técnicas foram flexibilizadas e as parcerias reforçadas, permitindo ao programa alcançar maior fatia de população, em particular aquela com renda familiar mensal de até 4 salários mínimos (FGTS – Relatório de Gestão, 2003).

Em que pese a avaliação acima, os dados posteriores, já demonstrados, apontam um desempenho declinante do programa nos anos seguintes e 2003 mantém-se como o melhor ano em desempenho em relação ao número de unidades contratadas até agora.

A necessidade de reformulação do programa foi recentemente admitida, em meados de agosto de 2005, pelo vice-presidente de desenvolvimento urbano da CAIXA, Jorge Hereda, em palestra na sede do Sinduscon-SP¹². Segundo Hereda, do orçamento de R\$ 1,3 bilhão previsto para este ano (2005), apenas R\$ 350 milhões haviam sido aplicados nos primeiros sete meses do ano e, em São Paulo, até 15 de agosto de 2005, apenas 1955 unidades foram contratadas no ano.¹³

4.7 A inserção do Programa de Arrendamento Residencial em Blumenau

O município de Blumenau passou a estar enquadrado para acessar os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial a partir do 2º semestre de 2001, quando o PAR foi estendido para as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes. Vivia-se o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, em nível municipal, a gestão do Prefeito Décio Nery de Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A articulação da implementação do programa foi “encabeçada” pela Caixa Econômica Federal. O primeiro passo foi a assinatura de termo de parceria com o município, ainda em 2001. Concomitantemente o programa foi apresentado aos representantes da indústria da construção.

Não houve, inicialmente, claro interesse da indústria da construção de Blumenau em atuar em empreendimentos nas especificações previstas, sob o argumento da baixa margem de ganho e mesmo da insegurança quanto à viabilidade financeira dos projetos sob a perspectiva empresarial. Agravava essa insegurança a indefinição do poder público municipal em estabelecer quais os incentivos e isenções que seriam assegurados aos empreendimentos em Blumenau.

¹² O Vice-presidente da CAIXA teria admitido a necessidade e a urgência em se rever o programa informando haver recebido um “ultimato” do Conselho Gestor da CAIXA neste sentido que sinalizava um prazo para o final de setembro de 2005, porém, previa apenas para 2006 alguma novidade.

¹³ Disponível em: www.sindusconsp.com.br/secao/interna.asp . Acesso em 14/10/05.

Em função desse cenário, foi um empresário do município de Nova Trento, com experiência anterior no Programa na Capital do Estado, Florianópolis, o primeiro a apresentar um projeto que recebesse sinal verde da CAIXA para execução em Blumenau. A assinatura do contrato deu-se em julho de 2002; seriam as primeiras 160 unidades construídas (cujo empreendimento viria a ser inaugurado em outubro de 2003 pelo Presidente da República).

Até aquele momento os compromissos do município eram de ordem verbal, pois os incentivos prometidos necessitavam ser autorizados, através de projeto de lei, pela Câmara Municipal. Entendia-se, ainda, que por se tratar de renúncia a receitas (taxas e alvarás) sua vigência só seria legal no exercício seguinte.

Em todo o caso o município sinalizava assumir a apresentação da demanda necessária, exigida pelas normas do programa, qual seja, duas famílias cadastradas para cada unidade a ser contratada.

A Prefeitura acenava ainda com a isenção das taxas de aprovação dos projetos e de emissão dos alvarás para construção dos empreendimentos, isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) devido até a entrega dos empreendimentos conclusos à CAIXA e pavimentação dos acessos externos aos empreendimentos aprovados pela CAIXA, os quais não contassem com esta condição.

De fato o município cumpriu com tais compromissos em relação às taxas, sendo que, quanto à pavimentação dos acessos, foi necessária sua participação em apenas dois dos cinco conjuntos já entregues. Num deles (entregue no dia 02 de setembro de 2005) o ingresso dos moradores se deu sem que a pavimentação do acesso tivesse sido executada pelo município.

Depois de viabilizado o primeiro contrato, em 2002, despertado o interesse da indústria local, outros três foram contratados nos dez meses seguintes com empresários de Blumenau; o quinto empreendimento teve contrato formalizado em novembro de 2003, totalizando as 648 unidades habitacionais já entregues. O sexto empreendimento, ora em execução, só viria a ser contratado mais de um ano e meio depois, em agosto de 2005.

Paralelamente às negociações com a indústria da construção, desenrolava-se outro capítulo que mais tarde se apresentaria crucial no processo de implementação do programa, a chamada caracterização da demanda.

Ainda que não houvesse um levantamento mais apurado do déficit habitacional efetivo no município de Blumenau, a Secretaria Municipal de Planejamento (2001) estimava uma carência de, no mínimo, 6.000 habitações.

A estimativa tinha por base um único documento, consubstanciado em um relatório em papel, que listava famílias que se inscreveram junto à Prefeitura. Os dados disponíveis apresentavam-se extremamente precários, incompletos, sem referência exata à data da apuração e contendo unicamente dados como nome e endereço, sem outras especificações, como por exemplo renda familiar, que pudessem apontar de forma mais real e consistente a carência de habitações na faixa de renda familiar objeto do programa.

Diante de tal constatação, haja vista a precariedade do cadastro disponível no município de Blumenau em relação ao déficit de moradias, a Caixa Econômica Federal em conjunto com a Prefeitura Municipal deflagrou novo processo de inscrições, trabalho que se estendeu durante vários meses, contando com ações de mídia, inclusive ocasionalmente patrocinadas pelo Sindicato das Indústrias da Construção e pelo próprio Município. Entrevistas no rádio e televisão e “panfletagens” em locais públicos foram promovidas com a intenção de incentivar as inscrições.

Ao final do primeiro trimestre de 2003, após este esforço de divulgação e inscrições, levantou-se um cadastro de mais de três mil interessados o qual, porém, contraditoriamente, ao final de 2004, havia se mostrado insuficiente para assegurar a ocupação das quatrocentas e oitenta e oito unidades com construção contratada através do programa.

Ver-se-á adiante, com base em dados, que cinco em cada seis famílias cadastradas acabaram “descartadas” do programa após deflagrado o processo de seleção. Boa parte por restrições cadastrais, outra parcela significativa aparentemente desinteressou-se não comparecendo às entrevistas; outras não foram aprovadas no sistema de avaliação de risco da CAIXA; algumas desistiram após a aprovação.

Novos chamamentos foram promovidos e, atualmente, as inscrições ainda continuam sendo feitas junto à Prefeitura Municipal (novembro/05).

Vale salientar que logo após os primeiros esforços de levantamento da demanda, os critérios de acesso foram flexibilizados pelo município no cadastro apresentado à CAIXA; solteiros passaram a ser admitidos como candidatos aos imóveis do programa, abriu-se mão da comprovação de tempo mínimo de cinco anos de residência no município (condições que,

inicialmente, se não atendidas, eram excludentes – vide anexos); tais decisões tiveram em vista viabilizar a plena ocupação dos empreendimentos já contratados, então em construção, e adicionalmente, oferecer base à contratação de novas unidades com a CAIXA..

A constatação, de uma demanda reticente, ver-se-á especialmente nas manifestações colhidas na pesquisa de campo, foi um dos fatores de grande influência para a inibição da contratação de um número maior de empreendimentos do PAR, ainda que houvesse recursos disponíveis e projetos propostos por empresas da construção civil para Blumenau.

O quadro abaixo, Tabela 14, permite visualizar os números totais, inclusive o valor da taxa de arrendamento de cada um dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial no Município de Blumenau.

Tabela 14 – Valores e quantidades – PAR em Blumenau

Residencial	Otde de Unidades	Investimento	Valor da Unidade	Taxa de Arrendamento
Itoupava Garten	160	3.745.390,34	23.408,69	163,86
Acapulco	120	2.831.585,76	23.596,55	165,18
Bella Casa	160	3.850.372,79	24.064,83	168,45
Ypacai	48	1.238.400,00	25.800,00	180,60
Bahia	160	3.520.000,00	22.000,00	154,00
Villa Germânia	128	4.224.000,00	33.000,00	231,00
Totais	776	19.409.748,89		

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à implantação física dos empreendimentos se demonstra com o apoio do mapa representado pela Figura 2, adiante, que a seleção das áreas de intervenção contemplou um equilíbrio geográfico bastante adequado quanto à distribuição dos empreendimentos no perímetro urbano de Blumenau.

Uma das etapas críticas do processo de implementação do PAR está justamente na escolha da área de inserção de cada empreendimento. Na prática, inúmeros fatores acabam interferindo e, muitas vezes dificultando, até mesmo inviabilizando a concretização de projetos.

Em linhas gerais, no caso de Blumenau, foram os empresários da indústria da construção os responsáveis pela identificação inicial de todas as áreas em que resultaram edificados os conjuntos residenciais do PAR. Após mapear os terrenos, tendo em vista um conjunto de variáveis, tais como localização, extensão, preço, infra-estrutura, proximidade,

adequação e dimensionamento dos serviços de transporte, educação, saúde e comércio, as áreas eram submetidas à avaliação da Gerência da CAIXA.

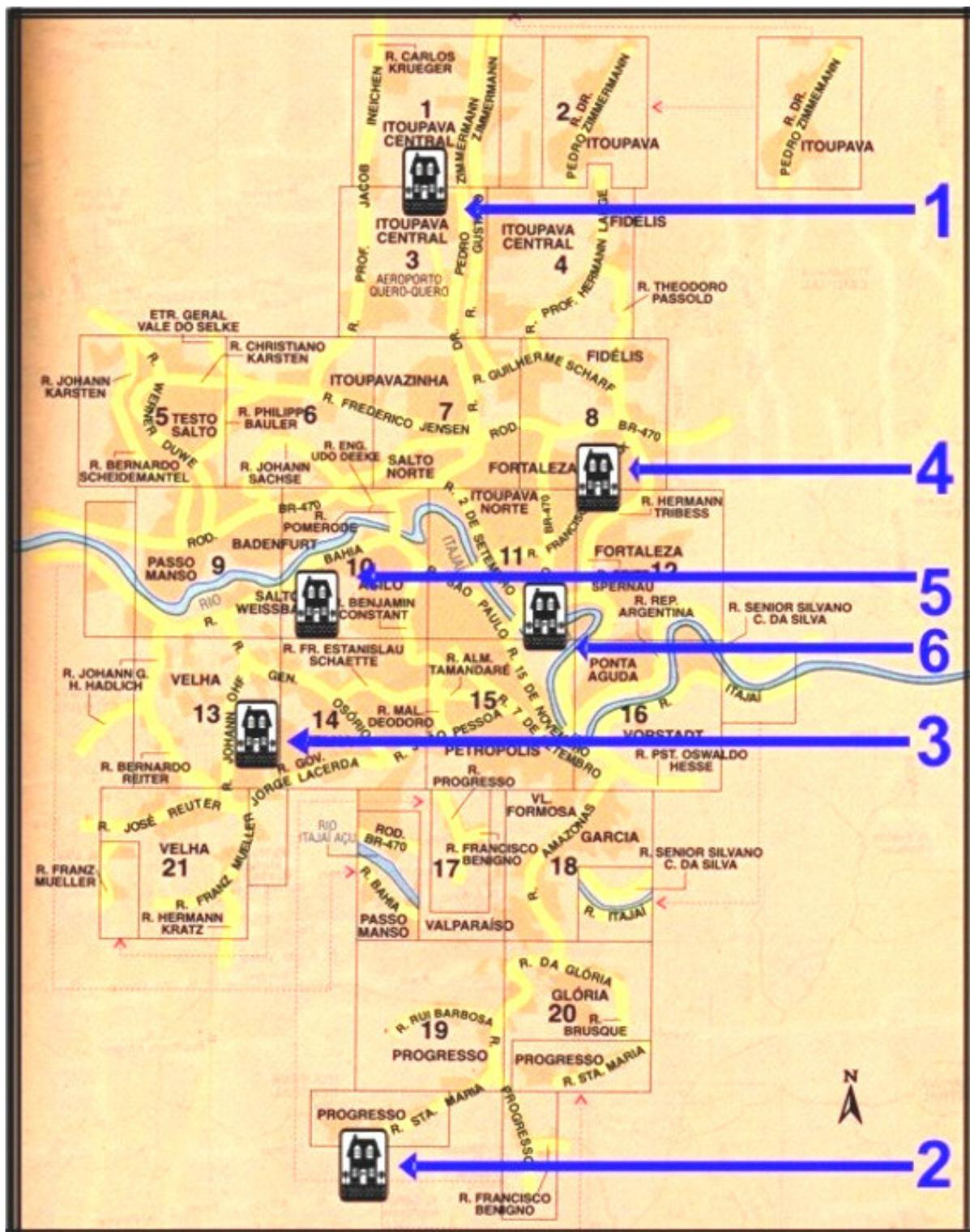
Com a sinalização favorável da CAIXA o passo seguinte era o conhecimento à Superintendência municipal de habitação. Em alguns casos, limitações impostas pela lei de zoneamento urbano foram superadas pela decretação, em relação ao terreno que estivesse em questão, como área de interesse social, uma permissividade legal de alçada do Prefeito Municipal que permite o elastecimento de parâmetros, como, por exemplo, o número máximo de pavimentos ou a destinação para fins residenciais em região que não o seja.

O aspecto crítico está justamente em identificar áreas que conjuguem os requisitos já listados, relativos à infra-estrutura mínima para servir aos futuros moradores, localização e preço compatível com as margens oferecidas pelo orçamento do programa. Não raro a notícia do interesse do empresário e a visita da CAIXA a possíveis áreas de intervenção repercutiu na súbita valorização dos terrenos.

Importante mencionar também que o perímetro urbano de Blumenau caracteriza-se por uma larga extensão; tomados como pontos de referência, no extremo norte a Vila Itoupava e no extremo sul da cidade o Bairro Progresso, verifica-se uma distância de aproximadamente cinquenta quilômetros.

Até o estágio atual do programa, dois empreendimentos foram inseridos próximos aos extremos do perímetro urbano e os outros quatro foram definidos em áreas bastante privilegiadas no sentido da sua proximidade com o centro da cidade e da infra-estrutura urbana a ele associada. De fato, todos os empreendimentos contam, próximos às suas áreas respectivas de inserção, com facilidade de acesso aos serviços de transporte coletivo, saúde e educação, caracterizando-se as mesmas como mini-concentrações urbanas servidas em nível bastante adequado no que tange à prestação de serviços e ao comércio em geral.

Figura 2 - Mapa de localização dos empreendimentos do PAR em Blumenau



Empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial numerados segundo ordem cronológica de contratação

Nomes dos conjuntos, mês ano de contratação, qtdde de unidades e distâncias até o centro de Blumenau:

- | | |
|---|---|
| 1 Itoupava Garten - 07/2002 - 160 unidades = 15Km | 2 Acapulco – 10/2002 - 120 unidades = 20 Km |
| 3 Bella Casa – 11/2002 - 160 unidades = 7Km | 4 Ypacarai – 05/2003 - 48 unidades = 8 Km |
| 5 Bahia – 11/2003 - 160 Unidades = 15 Km | 6 Villa Germânia – 08/2005 - 128 Unidades = 2Km |

CAPÍTULO V

O ESTUDO DE CASO – ANÁLISES E DISCUSSÕES

O estudo da implementação do Programa de Arrendamento Residencial no município de Blumenau concentrou-se na coleta de dados e informações, especialmente junto à Caixa Econômica Federal e ao Poder Público Municipal e, paralelamente, na aplicação de questionários de pesquisa com os principais atores das instituições já mencionadas, além da indústria da construção, envolvidos na implementação do PAR.

5.1 O processo de seleção das famílias

Em síntese o processo de seleção se dá a partir da inscrição da pessoa ou família interessada na Prefeitura Municipal.

Na fase inicial do programa, nos anos de 2001 e 2002, tais inscrições eram de caráter geral, ou seja, não previam a possibilidade de opção por um empreendimento ou localização específica.

Com o transcorrer do programa, houve um aperfeiçoamento no sentido de que as inscrições eram feitas tendo em vista o empreendimento específico.

Registradas as inscrições estas são periodicamente quantificadas e a informação repassada à Caixa Econômica Federal, visando sinalizar a existência de demanda que possa ou não justificar novos empreendimentos.

Com relação aos dados a que se fará referência a seguir, estes foram obtidos junto à Caixa Econômica Federal; são dados que tratados estatisticamente contribuem para a avaliação mais apurada de todo o processo de implementação do programa e no caso da fase específica de seleção das famílias, ver-se-á, indicações importantes são abstraídas quanto à limitações do programa.

Mencione-se que em algumas instâncias houve dificuldade em obter-se os dados; muitas vezes, verificou-se, não houve o cuidado de um tratamento das informações no transcurso do processo de seleção, que pudesse subsidiar uma análise futura mais apurada da dinâmica da contemplação das famílias pelo programa e mesmo fundamentar correções de procedimentos. Noutros casos, os pedidos de informação não obtiveram retorno.

Ainda assim, as informações obtidas a seguir, mesmo que se refiram a um período restrito, março a julho de 2003, fase inicial da seleção de famílias pela CAIXA, oferecem importantes indicativos.¹⁴

A análise dos cadastros dos inscritos foi iniciada em março de 2003. Para caracterizar a demanda ao conjunto habitacional Itoupava Garten, o primeiro concluído e entregue em Blumenau, com 160 unidades habitacionais, a CAIXA listou os primeiros 499 inscritos pela Prefeitura Municipal para o programa.

Uma análise parcial do trabalho de seleção, feita pela Agência da CAIXA de Blumenau no dia 23 de maio de 2003, apontava os seguintes dados:

- Cadastros listados = 499 inscritos
- Eliminados previamente por restrição cadastral = 99 (19,83%).
- Não compareceram à entrevista com a administradora = 133 (26,65%).
- Desistentes após a entrevista = 5 (1,00%).
- Preferiram aguardar nova chamada (outro empreendimento) = 91(18,23%).
- Enviados para avaliação à área de análise de risco da Caixa = 171(34,26%)

O índice médio de aprovação verificado no sistema de análise de risco da CAIXA, à época, em relação aos inscritos no PAR, era de 50% dos cadastros enviados para avaliação, resultando, na parcial acima, numa projeção de 85 famílias aprovadas. Ou seja, com relação ao total de inscritos, estatisticamente, naquela ocasião, o indicativo era de aproveitamento final de apenas 17% das famílias cadastradas. Esse índice sobe para 26% ao se considerar o aproveitamento futuro dos mesmos 50% em relação às famílias que, entrevistadas, preferiram aguardar nova chamada.

No dia 13 de junho de 2003, novo avanço sobre cadastro de famílias inscritas sendo listadas as 395 seguintes, por ordem de inscrição. Naquela “remessa” 124 famílias foram descartadas por restrição cadastral (31,39%).

No dia 25 de junho de 2003 mais 105 famílias foram destacadas para análise, completando, naquele momento, a marca de 1000 inscritos no programa convocados/submetidos aos critérios de enquadramento. Desta vez, 31 famílias (29,52%) foram eliminadas previamente do processo por restrição cadastral. 74 foram encaminhadas para entrevista com administradora.

¹⁴ Naquele período o autor exercia a Gerência da Agência da Caixa responsável pelo relacionamento com o Município de Blumenau, fazendo, os dados, parte dos arquivos da época, os quais foi possível resgatar.

No dia 23 de julho de 2003 atingiu-se a inscrição de 1500, ou seja, outras 500 famílias inscritas seriam submetidas aos procedimentos de seleção. Destas, previamente, 129 (25,80%) apresentaram restrição cadastral. 371 foram convocadas para entrevista.

Além destes dados nenhuma informação estatística posterior se obteve junto à CAIXA acerca do comportamento do processo de seleção das famílias, exceto a indicação de que o cadastro de interessados no programa, desde o seu lançamento, já teria superado 4 mil inscrições.

Ainda assim, no mês de outubro de 2005, havia, ainda, cerca de 45 unidades ociosas no empreendimento denominado *Residencial Bahia*, inaugurado e entregue no dia 02 de setembro de 2005.

O que se conclui é que a dinâmica registrada no início do processo seleção se mantém. Se considerarmos que mais de 4000 famílias se inscreveram e que neste momento temos pouco mais de 600 selecionados, de fato, esta informação confirma um aproveitamento final de apenas cerca 15% das inscrições totais já levantadas para o programa.

5.2 Um estrato socioeconômico

Relevantes para o enriquecimento e consistência da análise da implementação do Programa de Arrendamento Residencial em Blumenau são as informações e dados colhidos pelos técnicos da Universidade Regional de Blumenau, entidade contratada para a execução do Trabalho Técnico Social pós-ocupação.

Com vistas ao atendimento ao trabalho técnico-social pós-ocupação, ainda na fase de elaboração do projeto a ser submetido à CAIXA, são colhidas junto às famílias selecionadas para cada empreendimento, antes da ocupação, informações diversas, inclusive levantando o perfil socioeconômico das mesmas.

Neste sentido consideramos relevante mencionar que:

Dos 542 titulares aprovados ao arrendamento residencial entrevistados antes da ocupação para a proposição do Trabalho Técnico Social, um total de 160 teriam se declarado solteiros, ou seja, 29,52%.

Chama a atenção o fato de que, especificamente em um dos empreendimentos, a soma de solteiros, separados judicialmente, divorciados e viúvos representa 56,30% do

público selecionado. Neste mesmo caso 28,10% declararam-se em união estável e apenas 15,60% casados.

Os dados, no conjunto, entretanto, não são suficientes para uma avaliação conclusiva. Não há um padrão de consolidação das informações; enquanto alguns projetos segmentam os dados identificando solteiros com ou sem filhos outros não o fazem. Os próprios termos conceituais do estado civil são diferentes, alguns referindo-se à situação de mães chefes de família; outros referindo-se à situação ‘Pai, Mãe e filhos’, entre outras variantes.

Porém, noutra trabalho de um dos empreendimentos, este mais preciso, de 141 titulares 72 declaram-se solteiros(51%); Outros 22 declaram-se separados, divorciados ou viúvos (15,60%); somados são 66,60% dos selecionados. Destes, apenas 34 declaram ter filhos. O percentual final de futuros ocupantes solteiros, separados, divorciados ou viúvos sem filhos é assim, neste caso, estabelecido em 42,55%.

Quanto à renda familiar dos titulares selecionados para o arrendamento, a tabela abaixo consolida as informações declaradas relativas aos ocupantes selecionados para ocupação dos quatro primeiros empreendimentos construídos em Blumenau.

Tabela 15 – Renda familiar mensal declarada pelos titulares selecionados ao arrendamento residencial.

Residencial	Renda Familiar mensal em salários mínimos						Total pesquisado
	até 3	3 a 4	4 a 5	5 a 6	6 a 7	7 ou mais	
Ypacaraí	4	17	16	9	0		46
Acapulco	6	33	26	10	1	1	77
It. Garten	8	30	65	10	7	2	122
Bella Casa	35	45	41	21	1	1	144
Total	53	125	148	50	9	4	389
Participação	13,62%	32,13%	38,05%	12,85%	2,31%	1,03%	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se verifica, 70,18% das famílias selecionadas concentra-se na faixa salarial de 3 a 5 salários mínimos mensais; apenas 13,62% na faixa salarial inferior e 16,19% nas famílias com renda familiar superior a 5 salários mínimos mensais.

A prática demonstra que, de fato, o programa contemplou em quase 97%, titulares com renda na faixa salarial prevista, de no máximo seis salários mínimos.

O que certamente merece um estudo mais aprofundado são os dados anteriormente mencionados, quanto à composição familiar dos ocupantes das unidades construídas.

O elevado percentual de solteiros e pessoas sozinhas verificado através daquela pesquisa por si chama a atenção. Seria um fenômeno específico de Blumenau? Este dado diminui a contribuição do programa na minimização do déficit? Seriam esses os casos de coabitação familiar diagnosticada como situação preponderante em Blumenau na pesquisa do déficit pela Fundação João Pinheiro? Qual é origem e estrutura familiar, inclusive quanto à renda, destes ocupantes? Ou seria a sistemática de avaliação de risco da CAIXA a responsável por privilegiar a aprovação de proponentes com menor grau de comprometimento da renda, no caso os solteiros(as) ?

Interrogações cruciais e limitações da presente pesquisa que somente um estudo específico e bastante aprofundado poderá responder.

5.3 A percepção dos Atores e das Instituições

Como anteriormente já se descreveu, a pesquisa de campo foi dirigida aos atores públicos e privados diretamente envolvidos na implementação do programa de arrendamento residencial no município de Blumenau, especificamente, aos atores detentores de alçada de decisão capazes de interferir na dinâmica do processo em cada uma das instituições, quais sejam, a Caixa Econômica Federal, a Indústria da Construção e a Prefeitura Municipal.

Através desta etapa buscou-se colher indicativos relacionados à atuação das instituições que, na percepção das pessoas diretamente envolvidas na implementação, tenham afetado o resultado do programa.

Adiante, com apoio no estabelecimento de categorias de análise, apresenta-se a contribuição dessa importante e rica fase do estudo, sob as seguintes perspectivas:

5.3.1 A Perspectiva da decisão política

Nesta linha de análise buscamos identificar padrões de poder e influência entre e intra-organizacionais que pudessem afetar o processo de implementação. Neste sentido encontramos referências representativas, como estas, iniciais, dos representantes do poder público municipal pesquisados: ‘O município participou de forma muito tímida, se envolveu

de maneira muito superficial”; ‘Blumenau passava por um surto de obras de infra-estrutura que direcionavam o endividamento da Prefeitura Municipal para outras vias’; ‘faltou ao governo a visão de que habitação popular deveria ser uma das prioridades impostas ao colegiado, pela visível carência de unidades habitacionais’; ‘O PAR teria maior alcance se já houvesse políticas públicas para habitação no município’.

A oportunidade e a decisão de agir, a não decisão, também consubstanciada pela falta de uma política voltada para a questão habitacional, prioridade às obras de infraestrutura, leia-se pavimentação asfáltica, o grande legado visível da administração petista em Blumenau. A administração municipal, na visão dos seus próprios representantes, não priorizou a habitação popular em sua agenda, via de consequência, o programa de arrendamento residencial.

Remete-se a análise ao que se consignou anteriormente (p. 40) no sentido das observações de HAM e HILL das ‘implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão’, acrescentando que ‘há uma rede de decisões de considerável complexidade’ e que ‘o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões’

É possível, de imediato, relacionar, sem julgamento de méritos, déficits de implementação no programa de arrendamento em razão da opção/decisão política assumida diante das várias prioridades que se colocavam ao gestor público.

Também na amostra relativa ao agente operador verificamos a percepção dos atores acerca da repercussão do posicionamento sob a perspectiva da decisão político-administrativa: ‘Por parte da Caixa acredito que tenha faltado foco, faltou eleger o programa como uma prioridade’; ‘por parte do poder público faltou investimento’. ‘Caso o poder público aportasse maior contrapartida, doando infra-estrutura ou terrenos, elevaria o grau de interesse da indústria da construção em operar no programa’. Ainda, ‘sabedores de que os contratos assinados em 2004 não resultariam em obras inauguradas antes do pleito eleitoral, o interesse no programa não se tornou prioritário’.

Por sua vez, a indústria da construção menciona que ‘como o programa prevê a parceria com o município, faltou deste uma política definida e com recursos’; ‘falta uma secretaria que se dedique integralmente à aprovação e identificação da demanda’. ‘O Município deve reforçar a secretaria de habitação, dando-lhe um *status* de supersecretaria, elencando-a realmente com um dos carros-chefes da administração municipal’.

Mais adiante, a retomada do programa em Blumenau com a contratação de um novo empreendimento no âmbito do PAR, ao final de agosto/05, após quase dois anos da assinatura do contrato anterior (dezembro/03), recebeu a seguinte explicação do agente operador e da indústria da construção: “O fator principal foi a consolidação da parceria com o município tendo em vista que uma nova equipe assumiu o comando das ações habitacionais municipais”. “A mudança de governo municipal, nova equipe e demonstrando vontade política também foi relevante”. “Atuação conjunta da direção local da Caixa e do Sinduscon junto à Secretaria Municipal de Habitação e pelo menos a vontade explícita desta em estimular empreendimentos”. “A parceria influi muito, pois é a Prefeitura que assegura a adequada comprovação da demanda”.

Estabelece-se claramente, a partir das amostras da pesquisa, que o poder público, em maior grau na esfera municipal, atuou mais como expectador do que como artífice na implementação do programa. Sua intervenção direta esteve restrita, atendendo basicamente ao que era indelegável por força de convênio, à caracterização da demanda por habitações o que, ver-se-á adiante, não atendeu no nível das expectativas das outras instituições pesquisadas.

Identificamos aqui o que é descrito como *um hiato(gap) de implementação*, que se verifica *quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com a sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar dos esforços não foi possível contornar obstáculos externos*(GAPI – UNICAMP, 2002).

5.3.2 A Perspectiva processual

Sob esta ótica se buscou avaliar a implementação como resultado de uma sucessão de processos.

Na visão dos atores envolvidos na implementação do PAR em Blumenau, variáveis de ordem processual também afetaram a amplitude do programa de arrendamento, limitando o número de unidades construídas em Blumenau.

Neste sentido, verificou-se o registro de manifestações nos formulários de pesquisa, tais como: “[...] quando do cadastramento e entrevistas observou-se certo grau de desconhecimento do programa pelas famílias interessadas, bem como a perda de

oportunidade por parte de vários proponentes interessados, devido ao desconhecimento técnico quanto à forma de avaliação/aproveitamento dos cadastros existentes”. Segundo esta avaliação, as informações lançadas nos cadastros dos interessados sem uma crítica mais especializada implicou na exclusão de famílias haja vista a mecânica de avaliação de risco da CAIXA.

Adiante consta que “à interferência de empregado especializado da CAIXA no esclarecimento de dúvidas, participação nas entrevistas buscando um maior aproveitamento dos cadastros, foi de extrema relevância para o sucesso atingido”. No início do processo de seleção, durante mais de um ano, as entrevistas e preenchimento de cadastros eram feitos exclusivamente por empresa terceirizada, não familiarizada com as particularidades da análise de risco da CAIXA. Este procedimento teria afetado o nível de aproveitamento do cadastro.

No mesmo sentido das questões operacionais, a interrupção na contratação de novos empreendimentos foi explicada da seguinte forma por um dos pesquisados: “Dificuldade de obter terrenos adequados às exigências do programa; dúvida quanto à real demanda por moradias na faixa de renda alvo; burocracias que permeiam a concretização do produto”. As barreiras, como se vê, recaem novamente sobre a ação dos agentes, seja pela inexistência de caracterização de demanda consistente, seja pela burocracia mencionada.

Na linha dos processos consta também que “à seleção das famílias não foi feita com critérios pré-estabelecidos visando a identificação de um público-alvo adequado ao programa”. E mais: “O que se apresentou em Blumenau foi uma demanda desqualificada”. É recorrente a menção à deficiência e inadequação do cadastro das famílias levantado pelo município.

O processo de seleção das famílias é mencionado por outro ator cuja avaliação é de que o mesmo “precisa ser melhorado e muito, evitando o grande descarte que houve de pessoas sérias que por excesso de proteção não puderam acessar o PAR”. Na opinião desse ator, é fundamental flexibilizar o conceito de renda familiar, “unificando os recursos dos entes”.

Foi identificada ainda a “falta de organização e fluxo de trabalho entre os entes participantes (Prefeitura e CAIXA) que estabelecesse base confiável e qualificada, retratando a real demanda com possibilidades de ser atendida”.

Já a indústria da construção civil apontou reiteradas vezes no sentido de que: “o alto nível de exigência do memorial descritivo e o excesso de burocracia no setor de engenharia (da CAIXA), com muitas exigências sem noção de custos” foram determinantes da limitação da viabilidade de novos empreendimentos na perspectiva da indústria.¹⁵

No aspecto da viabilidade econômico-financeira de construir no âmbito do PAR um dos pesquisados menciona que somente “uma tecnologia de construção diferenciada que permita assegurar o empenho dos valores principais do empreendimento logo no início das obras” entre outras soluções e alternativas é que mantém a possibilidade de empreender-se a construção de novos conjuntos habitacionais. Ainda assim, repara, “o risco de resultado negativo é sempre grande, porém, o prejuízo é pequeno”.

No caso de Blumenau, atualmente, há apenas uma construtora que tem manifestado interesse em operar no PAR. As demais consideram o programa inviável ou excessivamente arriscado no sentido de gerar déficit para a construtora.

Processos, inclusive tecnológicos, relacionados aos ambientes inter e intra-organizacionais são claramente identificados como determinantes da dinâmica da implementação. Tais processos se fazem passíveis de aperfeiçoamento na medida em que as instituições envolvidas avancem e minimizem os problemas de coordenação inter organizacional, promovam maior fluidez das informações, e, no *jogo de implementadores*, conforme a expressão utilizada por SILVA & MELO, os papéis estejam mais adequadamente estabelecidos e o grau de adesão ao programa se fortaleça.

5.3.3 A perspectiva socioeconômica

É visão deste autor que não se pode desconsiderar o reflexo da condição sócio-econômica na área de intervenção, sendo, no caso do programa de arrendamento, a condição sócio-econômica das famílias sem moradia no que se refere à renda percebida em contraposição à estrutura dos gastos, dispêndios ou prioridades de consumo (valoração) destas mesmas famílias, o que acaba por se refletir na capacidade final de endividamento e crédito.

¹⁵ Memorial descritivo é o conjunto de parâmetros e padrões mínimos determinado pelos técnicos da CAIXA em relação às unidades a serem entregues.

Poder-se-ia debitar eventuais limitações no alcance do programa decorrentes da abordagem nesta perspectiva à deficiências de formulação, do estabelecimento das metas de resultado, cujos impactos deveriam estar previamente estimados, previstos na fase de concepção.

Em nossa avaliação estaríamos cedendo a um raciocínio linear com base no qual todas as condicionantes poderiam ser previamente ponderadas, estatisticamente previstas e dimensionadas. Acreditamos, noutro sentido, de que implementação se relaciona fortemente com contexto, neste caso o sócio-econômico, que é sim, por isso, uma variável específica.

Prosseguimos, pois, rememorando o fato de que uma das condicionantes para a contratação de empreendimentos no programa de arrendamento residencial é a caracterização da demanda na proporção de duas famílias para cada unidade a ser construída; trata-se de um parâmetro de segurança visando preservar o programa de empreendimentos ociosos, construídos sem uma verificação antecipada da real necessidade de habitações em cada local de intervenção.

Em síntese: A própria concepção do programa prevê que até 50% das famílias cadastradas sejam, em momento posterior, excluídas.

Por isso, pretendeu-se apurar, através da pesquisa de campo, fatores ou características específicas relacionadas à condição sócio-econômica das famílias sem moradia em Blumenau, as quais, na percepção dos agentes/atores envolvidos com a implementação, tivessem afetado o alcance do programa.

Nas manifestações dos atores participantes da implementação encontramos referências, tais como: “O valor dos encargos totais mensais, permanece elevado ao público alvo do programa; é um equívoco considerar que os futuros arrendatários já possuem o compromisso mensal do aluguel, e que o pagamento do encargo mensal do arrendamento, seria apenas uma substituição. Muitas das famílias que buscam a adesão ao programa residem com parentes ou em moradias cedidas, por não terem condições de arcar com o valor de uma locação mensal”.

Outras observações fazem avaliações como: “A maior carência de moradias está concentrada na faixa de até três salários mínimos mensais”; e, “saliento que se deve formatar o programa visando atender famílias com renda menor, pois ali está a grande demanda reprimida que não consegue acessar outros programas habitacionais”.

E ainda: “O grande óbice tem sido a capacidade de endividamento familiar. *Se a renda está dentro da faixa, a capacidade é pequena.* Na experiência de Blumenau houve muita dificuldade de comprovação de renda informal, contrapondo-se à realidade nacional de informalidade da renda”. (grifo nosso).

Assim também, a opinião de que “a prática demonstra que as demais faixas de renda (inferior a 4 salários mínimos mensais) têm dificuldade em comprovar capacidade de pagamento para incorporar de forma estável o encargo mensal dentro do orçamento familiar, e serem aceitas dentro dos parâmetros de avaliação da ferramenta que avalia risco dentro da CAIXA”.

Ora, surge aqui, claramente, a indicação de que, nem sempre há falta de renda; a capacidade de pagamento é que não é suficiente em determinados casos. Renda e capacidade de pagamento são conceitos distintos. A forma como o blumenauense compromete sua renda, sua estrutura de gastos, sua ordem de prioridades pode ser, e provavelmente seja, diferenciada ao ser comparada a outras localidades. Uma seara, a nosso ver profícua, cujo aprofundamento, infelizmente, não logramos trazer à luz desta pesquisa. Entretanto, há que se considerar esta uma variável de influência no resultado do processo de implementação do programa.

Objetivamente, com relação à faixa salarial de impacto do programa, das dez amostras da pesquisa, sete avaliam que o programa contempla famílias com renda de pelo menos quatro salários mínimos mensais; apenas duas amostras identificaram a faixa salarial de três salários mínimos como também atendida pelo PAR. Esta percepção é corroborada pelos dados retratados na Tabela 15 (p.86), acima, que confirma que uma minoria, pouco mais 13% das famílias atendidas, estão na faixa salarial mensal de até três salários mínimos.

Uma das observações consignadas aponta que “[...] existe dúvida sobre se as famílias que declaram perceber determinada renda não possuem outras fontes não comprovadas ou não declaradas na entrevista”. Essa manifestação deixa supor que famílias com renda superior ao objetivo do programa possam, supostamente, estar sendo contempladas por omitirem renda informal, cuja ocorrência é, de fato, muito comum também em Blumenau, conforme se verifica na prática da concessão de crédito bancário.

Conforme se demonstrou no início deste capítulo é elevado índice de exclusão prévia de famílias ainda na fase inicial de seleção em decorrência da constatação de restrições cadastrais, fator impeditivo de acesso no critério do agente operador. Mais de 25%

dos candidatos ao programa foram eliminados por este motivo. A dificuldade em honrar compromissos assumidos remetendo à inadimplência faz parte da realidade daqueles cujo perfil socioeconômico não lhes permite manter-se de forma estável diante do orçamento familiar disponível.

5.4 Contribuições complementares da pesquisa de campo

Sistematizadas as informações objetivas colhidas nos questionários de pesquisa outras indicações relevantes foram apresentadas no sentido de diagnosticar fatores incidentes e posturas dos atores e suas instituições que influenciaram o processo de implementação.

O quadro 01, abaixo, demonstra que, nos questionários, ao hierarquizarem, segundo sua percepção, os fatores que mais limitaram o alcance do programa em Blumenau, os atores pesquisados, notadamente da CAIXA e do Poder Público Municipal, colocam a condição da demanda caracterizada, do cadastro de famílias, como o maior limitador.

Quadro 01 – Limitadores do alcance do PAR

Percepção dos atores e agentes - Maiores limitadores do alcance do PAR quanto ao número de unidades construídas					
Fatores/Amostras	Poder Público	CAIXA	Indústria da Construção	Média dos 10 atores pesquisados	Média das 3 Instituições pesquisadas
Condição da demanda caracterizada/cadastro de famílias	1°	1°	8°	1°	1°
Nível de articulação institucional	2°	6°	5°	2°	2°
Nível de integração e/ou comprometimento dos agentes	6°	4°	3°	3°	3°
Preços dos terrenos	9°	3°	2°	5°	4°
Margem de ganho da indústria da construção	5°	11°	1°	4°	5°
Tamanho do Déficit habitacional na faixa de renda alvo	7°	2°	9°	8°	6°
Grau de interesse da indústria da construção	8°	7°	4°	7°	7°
Nível de contrapartida financeira e de serviços do município	4°	9°	6°	6°	8°
Disponibilidade de recursos/orçamento do Programa	Irrelevante	5°	10°	11°	9°
Capacidade Operacional da CAIXA	Irrelevante	8°	7°	10°	10°
Receptividade do público alvo ao instituto do arrendamento	3°	12°	Irrelevante	9°	11°
Receptividade ao padrão dos imóveis	Irrelevante	10°	Irrelevante	12°	12°

Fonte: Elaboração própria.

E na ponderação de todas as respostas, dos 10 pesquisados, na média, verifica-se como os dois fatores preponderantes seguintes, o nível de articulação institucional e de integração e comprometimento dos agentes.

Claramente apontados os três maiores limitadores relacionados ao âmbito local, todos se referem ao atendimento aos papéis e responsabilidades atribuídas aos agentes envolvidos na implementação.

Constata-se de fato o que observaram SILVA e MELO (2000, p. 3): “o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais destaca-se sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais”.

Observe-se que as três condicionantes são claramente relacionadas à postura e ações das instituições e atores envolvidos no processo de implementação.

O quadro, a seguir, retrata a ordem de importância dos facilitadores que, se implementados, poderiam ampliar os resultados do programa. Em primeiro plano, e por razões óbvias, foi indicada a elevação dos subsídios ao programa.

Já os quatro fatores seguintes remetem novamente à participação, papéis e responsabilidades ao alcance das instituições envolvidas no processo.

Quadro 02 – Possíveis facilitadores para ampliação do alcance do PAR

Percepção dos atores e agentes - Iniciativas ou ações capazes de ampliar o resultado do PAR					
Fatores/Amostras	Poder Público	CAIXA	Indústria da Construção	Média dos 10 atores pesquisados	Média das 3 Instituições pesquisadas
Elevação, pelo Governo Federal, do subsídio financeiro	2°	3°	1°	1°	1°
Maior contrapartida de recursos do poder público municipal	3°	1°	2°	2°	1°
Melhor consolidação dos dados e cadastro do déficit habitacional	4°	2°	3°	4°	3°
Maior proatividade do poder público municipal	1°	4°	5°	3°	4°
Maior disseminação das características do programa	5°	6°	6°	5°	5°
Maior proatividade da Caixa Econômica Federal	6°	5°	7°	6°	6°
Redução do padrão dos imóveis	Irrelevante	9°	4°	7°	7°
Maior alocação de recursos ao programa	Irrelevante	8°	8°	8°	8°
Redução da margem de ganhos das construtoras	Irrelevante	7°	10°	9°	9°
Elevação do padrão do Imóveis	Irrelevante	10°	9°	10°	10°

Fonte: Elaboração própria.

Investigou-se também a percepção dos pesquisados acerca do grau de adequação da atuação do poder público municipal quanto a algumas das suas atribuições perante a implementação, previstas em convênio.

É, basicamente, uma leitura da percepção dos atores quando à efetividade do poder público municipal, no atendimento às atribuições que lhe competiam em decorrência do convênio assinado com a CAIXA.

A consolidação das amostras apontou o seguinte resultado:

1. Identificação, no âmbito do município, das regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos;

Gráfico 01 – Papel do Município - Identificação das áreas de intervenção



2. Promoção de ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, tais como a redução de tributos, contribuições e taxas incidentes sobre os imóveis e operações do FAR;

Gráfico 02 – Papel do Município - Promoção de ações facilitadoras



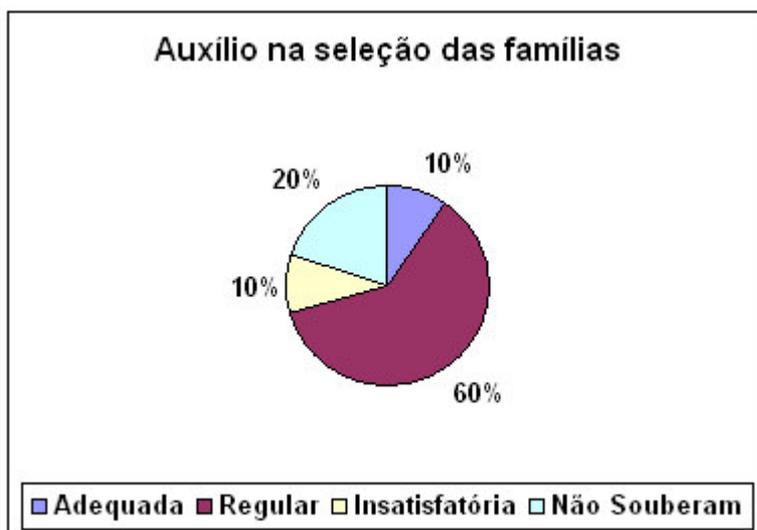
3. Adoção de medidas para celeridade na aprovação dos projetos e implantação de infra-estrutura básica;

Gráfico 03 – Papel do Município - Medidas para celeridade



4. Auxílio à CAIXA na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PAR, mediante critérios técnicos, previamente definidos.

Gráfico 04 – Papel do Município - Auxílio à seleção das famílias



Neste quesito reforça a percepção de que a participação do município no levantamento do cadastro de famílias esteve aquém do esperado. Apenas 10% avaliaram como adequada a sua atuação.

Por fim, apresenta-se a avaliação dos pesquisados acerca da relevância positiva percebida na atuação dos agentes envolvidos no processo de implementação do Par em Blumenau:

Do cruzamento das respostas objetivas obteve-se a seguinte leitura.

Gráfico 05 – Visão dos Atores - Agente de maior relevância



Gráfico 06 – Visão dos Atores - Agente de 2ª maior relevância

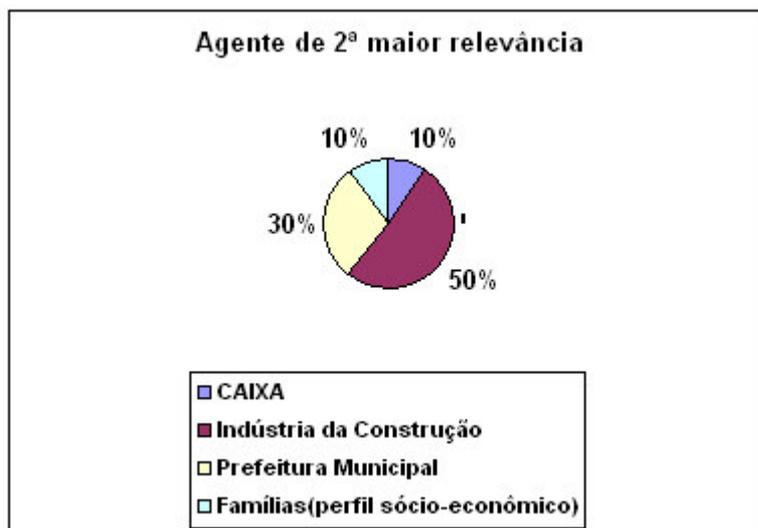
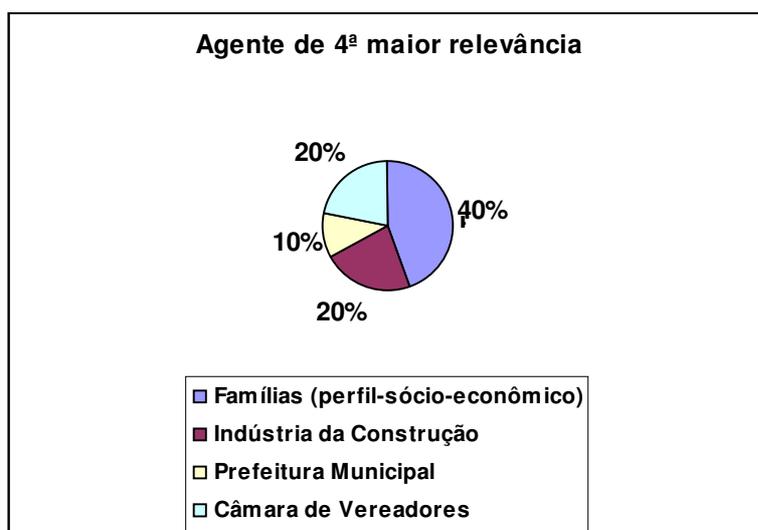


Gráfico 07 – Visão dos Atores - Agente de 3ª maior relevância



Gráfico 08 – Visão dos Atores - Agente de 4ª maior relevância



Agente com a 5ª maior relevância:

20% - Câmara Municipal de Vereadores;

50% dos pesquisados consideraram a atuação da Câmara de Vereadores irrelevante para a performance do programa em Blumenau

30% consideraram irrelevante a influência do perfil socioeconômico das famílias para a aceitação e conseqüente amplitude do programa.

O conjunto destes dados demonstra-se uma visão quase unânime de que, entre os agentes, foi a CAIXA que atuou como líder do processo de implementação. A prefeitura Municipal, de certa forma até contraditoriamente, aparece apenas como agente de terceira maior relevância no processo, atrás da própria indústria da construção.

Entre outras manifestações dos atores envolvidos, nesta dimensão, destacamos menções como: “A Caixa Econômica sempre foi o principal agente em todas as fases do processo enquanto o Município participou de forma muito tímida, e a indústria da construção dentro de suas possibilidades deu sua contribuição”. E ainda: “Nas condições impostas os empreendimentos são um desafio e todos foram vencidos cabendo o maior, senão o único risco, à construção civil”.

Especificamente quanto à ação da Prefeitura Municipal verificam-se ainda avaliações como: “Com exceção do processo de seleção das famílias, não temos uma atuação significativa do poder público municipal” e “na minha avaliação o município se envolveu de maneira muito superficial”.

5.5 Discussões

Ao encaminhar a conclusão da análise que ora se procede, em que pese estar toda a abordagem centralmente voltada ao estudo da atuação dos agentes implicados na implementação do programa, não é plausível ignorar indicações relevantes agregadas, capazes de, possivelmente, representarem a contribuição mais pragmática desta pesquisa.

Os relatórios de avaliação quantitativa do PAR, em âmbito nacional, indicam que, até a metade deste ano, foram contratadas 174.627 unidades habitacionais. Ora, se tivermos em vista que a estimativa do déficit urbano brasileiro na faixa salarial de três a cinco salários mínimos era de 443.139 unidades no ano 2000 (estudo da Fundação João Pinheiro, 2002), tais resultados são muito expressivos, especialmente se tivermos por premissa que se atendeu aos requisitos de acesso às unidades construídas quanto à faixa de renda mensal familiar, de no máximo seis salários mínimos mensais. O programa, sob este referencial, terá suprido o equivalente a 40% deste déficit em âmbito nacional.

Transporte-se o mesmo raciocínio dedutivo para o caso de Blumenau. Temos, segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2005) um déficit urbano total estimado em 4.850 moradias (Tabela 09, p. 59).

Demonstrou-se, mais adiante (Tabela 11, p. 60), que nas situações de coabitação familiar e domicílios improvisados urbanos (que corresponde a 82,80% do déficit urbano) 27% do déficit foi identificado na faixa salarial de três a cinco salários mínimos mensais (1.111 unidades). Outros 24% estão na faixa de cinco até dez salários mínimos mensais de renda familiar (971 unidades).

Os restantes 17,20% referem-se a domicílios rústicos (não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, com condições de salubridade comprometida) que por sua definição é plausível presumir referirem-se à faixa salarial de menos de três salários mínimos.

Diante destes dados podemos concluir com bastante razoabilidade que o déficit potencial a ser suprido pelo PAR em Blumenau está nas 1.111 unidades da faixa salarial de 3 a 5 salários mínimos, acrescido (por arbitragem para fins deste exercício) de $\frac{1}{4}$ do déficit da faixa salarial seguinte (equivalente a 243 unidades), chegando-se ao quantitativo de 1.354 unidades de déficit na faixa salarial de renda mensal de três até seis salários mínimos.

Quadro 03 – Demonstrativo da concentração do déficit de impacto - PAR - Blumenau

Déficit na faixa de 3 a 5 salários	+	1/4 Déficit na faixa de 5 a 10 salários	=	Déficit total faixa de 3 a 6 salários
1.111		971 / 4 = 243		1.354

Fonte: Elaboração própria.

Sob este raciocínio o Programa de Arrendamento Residencial que já contempla um total de 776 unidades em Blumenau supre atualmente 57,31% da demanda total passível de enquadramento nos parâmetros do programa.

Avançando-se nesta avaliação, visando torná-la mais precisa, mencione-se que o IBGE estimou a população de Blumenau para 2004 em 287.350 habitantes, um crescimento de 9,75% sobre o censo de 2000 que apontara 261.808 moradores.

Se replicarmos este crescimento sobre a estimativa do déficit, salvo distorção no crescimento entre as faixas de renda, teríamos, novamente como exercício de estimativa, um déficit remanescente de 710 unidades na faixa salarial atendida pelo PAR.

Quadro 04 – Estimativa do saldo do déficit de impacto - PAR - Blumenau

Déficit total faixa de 3 a 6 salários - ano 2000	+	Crescimento populacional = 9,75%	=	Famílias já contempladas	-	SALDO
1.354		132		776		710

Fonte: Elaboração própria.

Porém, para o momento do encaminhamento das decisões, há outro dado relevante, revelado pela pesquisa de campo, que não pode ser ignorado diante os parâmetros do PAR. Refere-se aos inscritos que foram eliminados por restrição cadastral. Como se demonstrou (p. 84-85), dos primeiros 1500 inscritos, 383 apresentavam restrição cadastral (25,50%). A aplicação linear do raciocínio puramente matemático sobre o déficit anteriormente estimado reduz estatisticamente para 331 o universo quantitativo de famílias para acesso imediato ao programa em Blumenau.

Quadro 05 – Estimativa do saldo do déficit de impacto(revisada) - PAR - Blumenau

Déficit total faixa de 3 a 6 salários - ano 2000	+	Crescimento populacional = 9,75%	=	25,50% com restrições	-	Famílias já contempladas	=	SALDO
1.354		132		379		776		331

Fonte: Elaboração própria.

A consolidação destes dados faz muito mais representativa a participação já consolidada pelo PAR na resolução da falta de moradias em Blumenau. Com base nesta demonstração tem-se que o programa já contemplou 70% do universo passível de enquadramento. O saldo do déficit (331 unidades) é extremamente reduzido, ainda mais que o sistema de avaliação de risco da CAIXA é outro filtro restritivo que não foi ponderado neste total.

De outra sorte, a análise permite melhor compreender as dificuldades com as quais defrontou-se a CAIXA no processamento dos cadastros apresentados pelo Município, pela efetiva limitação do universo de famílias com perfil para enquadramento.

Uma circunstância de grande relevância a jogar luz sobre o conjunto de fatores a influenciar a implementação do programa, objeto deste estudo.

Ao concluir acreditamos ser possível, diante do conjunto de informações, relacionar ao caso específico, ainda que alguns aspectos de forma superficial, cada uma das

dez condições apontadas como ideais para o sucesso da implementação de dada política pública elencados anteriormente como propósito de análise (p.27):

- Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a estas restrições muito severas: Até onde a investigação permitiu apurar, salvo as deficiências na apuração da demanda, não houve circunstância externa que afetasse as condições de ação da agência responsável (no caso, a CAIXA).

- Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa: Condição integralmente presente.

- Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível: Poderia se cogitar do aspecto *combinação de recursos*, não se restringindo aos recursos financeiros. Neste caso as indicações são de que a tímida atuação do Poder Público Municipal afetou o atendimento a esta condição.

- Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria correta sobre a relação entre a causa – de um problema - e efeito – da solução que está sendo proposta: Consideramos aqui o possível esgotamento do déficit passível de enquadramento nas condições atuais em que se implementa o PAR em Blumenau, fator que se apresenta crucial à continuidade do programa no município.

- Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número: Aqui não logramos identificar ou quantificar com precisão as relações de causa e efeito; avaliamos que sejam diversas e não necessariamente diretas. Como exemplo, uma das causas da demanda reticente que se constata em Blumenau pode residir em resistência de ordem cultural ao instituto do arrendamento. O “pedágio” de quinze anos para tornar-se proprietário do bem, não permitindo qualquer transação anterior em relação ao mesmo pode ser inibidor da opção pelo programa.

- Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância: Demonstrou-se que a liderança do processo é da Caixa Econômica Federal que detém quase completa autonomia; a dependência mais crítica relaciona-se a apuração da demanda.

- Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação: A pesquisa permite afirmar que houve, no decorrer de todo o processo, consonância em relação aos objetivos. O que não houve foi comprometimento no nível das expectativas, avaliação especialmente relacionada à atuação do poder público municipal.

- Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita seqüência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa: a consecução das tarefas em perfeita seqüência não se verificou na prática. A ausência de cadastro consistente quanto à carência de moradias emperrou e emperra o processo de implementação.

- Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa: verifica-se clara deficiência de coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.

- Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência: condição aparentemente atendida no contexto de cada Instituição.

Ao concluir, para resgatar o enfoque sobre o comportamento dos agentes na implementação do programa e sua influência nos resultados alcançados, destacam-se, por seu caráter convergente com a linha de pesquisa adotada, duas manifestações colhidas através dos questionários.

Uma das manifestações assim se referiu ao ambiente interorganizacional vivenciado no processo: “O que ocorre naturalmente quando há um bom histórico de relacionamentos em mais de um aspecto é que os problemas interorganizacionais são tratados de maneira mais comum, isto é, são aceitos e resolvidos com mais parcimônia, com bom senso e o aspecto confiança entre em cena”.

Outro dos pesquisados manifesta que “uma melhor definição das responsabilidades relativas ao encaminhamento das propostas no âmbito da CAIXA, *o aprendizado acumulado em âmbito interno e na relação com os agentes externos* (prefeitura, construtora), mudança de pessoas na área responsável pela administração dos imóveis, também contribuíram para a geração de uma expectativa mais positiva quanto ao andamento do programa”. (Grifo nosso)

Evidencia-se, pois, no caso concreto, a interpretação feita por SILVA e MELO (2000):

O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que políticas públicas são implementadas através de redes de agentes públicos e, cada vez mais freqüentemente, também por agentes não governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional. Em suma, a visão da implementação como aprendizado é empiricamente mais consistente [...] além de ser normativamente mais persuasiva.

Todo o presente trabalho de pesquisa converge no sentido de confirmar a assertiva acima, demonstrando que a implementação é um processo dinâmico e, especialmente, de aprendizado. Uma reflexão fundamental a se considerar entre as condicionantes da intervenção estatal e para a avaliação dos programas, sendo este um ensaio tímido nesta direção.

CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Não há caminho para o equacionamento das graves mazelas sociais que se perpetuam ao longo da nossa história senão o caminho do conhecimento. Conhecimento do fundamento, das origens, das causas dos desequilíbrios, das desigualdades, numa sociedade que para poucos muito assegura e para muitos quase nada reserva; conhecimento sobre a gama de fatores e variáveis que afetam direta ou indiretamente a condição de agir diante dos contextos sócio-econômico-político-histórico e culturais, caracterizados pelos conflitos de interesses, pelas barganhas e disputas que se estabelecem nas estruturas e representações de poder, desde as mais amplas até as mais restritas escalas e graduações das arenas do convívio social.

Do conhecimento e da formação da convicção e do estabelecimento da *visão de mundo* prossegue o percurso para a disposição de agir até a competência para estabelecer, formular meios, atuar eficientemente e realizar, nos limites das diversidades e adversidades das condições impostas pela realidade.

Ao contemplar o conjunto do estudo que ora este autor encaminha para apreciação não há como deixar de percebê-lo imperfeito, limitado, restrito, em vários momentos até mesmo bastante superficial sob a perspectiva científico-acadêmica. Várias e ricas searas que se delineiam ao longo do trabalho, oferecendo-se a uma merecida pesquisa e análise mais aprofundada, não encontraram no autor espaço para este tratamento.

Esta avaliação autocontemplativa se faz oportuna na medida em que o grande objetivo desta pesquisa, na visão do autor, não foi explicitado na estruturação do trabalho, mas, assumindo o risco de faltar com a devida modéstia, foi largamente superado: O crescimento do profissional e da pessoa que ingressara reticente neste Curso de Mestrado Profissionalizante.

E, no caso particular, o termo profissionalizante aplica-se integralmente eis que a teoria e prática chegaram a um mesmo endereço e ali encontraram eco. Eco, ressonância no sentido de ampliar a visão de que ao gestor público, especialmente ao brasileiro, não é dado um desafio pequeno, menor.

Dentre a variada sorte de circunstâncias que lhe afetam a disposição, a capacidade e as condições para agir, desde os aspectos de fulcro pessoal, como são as motivações que nos movimentam em determinada direção, até o trânsito pelas estruturas e arcabouços organizacionais e institucionais, formais e informais, é preciso que encontre meios e

apresente à sociedade, ao final, sua contribuição inequívoca, a contribuição daquele que serve ao *interesse comum*. E no Brasil, especialmente diante das suas carências, clama-se pela paixão, pelo mais elevado espírito público de quem é guindado à condição de fazer a diferença diante deste cenário.

Demonstrou-se que a problemática da falta de moradias funde-se com a história, especialmente destes últimos cento e vinte anos, agravada pelo advento da urbanização, fenômeno que, por sua vez, se relaciona com o período da industrialização da economia, do final do século XIX e início do século XX. A industrialização que serve para impulsionar o modo de produção capitalista não encontra, porém, neste, a solução para o equacionamento ou minimização da desigualdade social, que, especialmente no caso brasileiro, recrudesce ao longo dos anos. O crescimento demográfico aumenta em escala exponencial o problema.

Onde o mercado e a livre ação das forças que o compõe não encontra equilíbrio, remete-se ao Estado a mediação das soluções. Viu-se que, ao longo das décadas, os decretos, as leis, os mecanismos estabelecidos, ainda que importantes, não foram capazes de por si só contrapor a dinâmica anteriormente descrita. Mesmo porque a participação do Estado esteve historicamente restrita à propositura e construção de arcações e soluções institucionais em que o investimento, via de regra, teve fonte privada. Ao longo do tempo o Estado adotou apenas a postura de regulamentador e fomentador de soluções, sem, porém, de forma representativa, promover o aporte direto de recursos públicos.

Em que pese a insuficiência da ação estatal, o Banco Nacional da Habitação (BNH), no bojo do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado no final dos anos 60, é o programa governamental de maior visibilidade histórica no âmbito da ação governamental voltada para a geração de habitações.

Teve o mérito de estabelecer usos e fontes de recursos que deram sustentação, por mais de 20 anos, ao financiamento de moradias. Não obstante, tanto o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) quanto o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), as duas fontes preponderantes de recursos aos financiamentos, continuassem sendo de origem puramente privada, qual seja, dos trabalhadores (depositantes compulsórios ao FGTS) e dos poupadores (da Caderneta de Poupança).

Ainda que com alterações (relacionadas especialmente ao contexto econômico mais atual marcado pela maior estabilidade), o financiamento à habitação ainda conta com as

mesmas fontes de recursos para se viabilizar, de forma amplamente preponderante de origem privada.

O Estado debate-se pressionado pelas prioridades, limitado pela crise fiscal, num sistema onde se arrecada mal e se gasta pior ainda.

O legislador nacional, porém, reforça a caracterização da justa demanda social ao lograr inserir, em 14 de fevereiro de 2000, o acesso à moradia como direito social do cidadão, na Constituição da República. E assegurar o cumprimento às disposições constitucionais, garantir os direitos do cidadão é dever do Estado.

Mas, acesso à moradia não é uma equação que se resolva por vontade de lei. A análise dos dados estatísticos disponíveis aponta que o problema está circunscrito à população de baixa e baixíssima renda.

Aliás, os dados também demonstram que há 4.580.000 domicílios urbanos vagos para um déficit de 5.400.000 moradias, o correspondente a 85% do de todo o déficit urbano.

O que se estabelece, portanto, de modo incontestável, é que o problema não é tanto de falta de moradias, nem sequer de financiamento, mas, de falta de renda das famílias para fazer frente ao financiamento.

No município de Blumenau replica-se a realidade nacional; ainda que inserido numa das regiões de maior índice de desenvolvimento humano e de maior renda *per capita* do Brasil, *a desigualdade também mora aqui*. Para ilustrar, o estudo do déficit aponta 6.144 imóveis urbanos vagos para uma estimativa de déficit de 4.850 moradias.

Se não é possível agir sobre a desigualdade e distribuir renda, haja vista a dinâmica do modo de produção e apropriação da riqueza estabelecido, cumpre ao Estado, ao poder público em todas as esferas, formular e viabilizar políticas públicas que caminhem ao encontro da preservação do direito reconhecido em nossa Carta ao cidadão.

O Poder Público Municipal de Blumenau, ao longo da última década, não implementou nenhuma iniciativa visível na área de habitação. Priorizou ações e investimentos na infra-estrutura, especialmente na pavimentação asfáltica. Conquistou visibilidade com a reurbanização da área central da cidade. O mérito das prioridades e seus reflexos ao longo dos anos certamente são objeto para melhor estudo e para outra discussão.

É neste contexto que surge o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), cuja implementação incumbe à Caixa Econômica Federal em convênio com o Município e participação da Indústria da Construção. Uma oportunidade para agir sobre uma demanda

presente, estimando a Superintendência Municipal de Habitação, um déficit de seis mil moradias.

O Programa, *a priori*, é *autoaplicável*, prontamente executável, ou melhor, sua única condicionante é chamada de *caracterização da demanda*. Nos demais aspectos, contempla recursos suficientes e procedimentos completos necessários à viabilização da construção das habitações.

No PAR, ainda, um grande avanço sob o ponto de vista social: aos beneficiários não será exigida nenhuma poupança prévia ou entrada e não se tratará de financiamento. Será devida apenas uma taxa de arrendamento mensal correspondente a 0,7% do valor do custo do imóvel, não do valor final de cada unidade. No mercado, na faixa de imóveis de valor médio ou baixo, é muito comum cobrar-se mais de 1% **do valor de mercado** a título de locação. Ao final de 15 anos o arrendatário terá a opção de tornar-se o proprietário do imóvel.

O Programa de fato incorpora subsídios, recursos não onerosos, ou seja, tem claro caráter inclusivo.

Ainda assim, e este foi o foco do estudo de caso, uma série de vicissitudes se revela durante a fase de implementação, as quais, numa primeira análise, limitaram o resultado potencial do programa no Município de Blumenau. E estas vicissitudes estiveram relacionadas diretamente à atuação dos agentes responsáveis, envolvidos na implementação do programa.

Uma dessas vicissitudes e que resta demonstrada de modo insofismável é a de que o Município jamais conseguiu atender de forma adequada sua responsabilidade central no programa: a indicação das famílias a serem selecionadas pela CAIXA.

Não havia cadastro consistente; o cadastro posteriormente levantado e encaminhado ao agente operador mostrou-se, em grande parte, inadequado. Incluiu famílias cuja faixa salarial não era alvo do programa; outras que apresentavam restrições cadastrais, impeditivas. Primou mais pela quantidade do que pela qualidade. Este diagnóstico perpassa todo o processo e é motivo hoje, decorridos quatro anos do lançamento do programa, de nova suspensão pela CAIXA das contratações no âmbito do programa em Blumenau.

A constatação, porém, transcende o fato em si, e denota uma opção política do poder público municipal que não elegeu habitação como prioridade para a ação e

investimentos em Blumenau, assertiva referendada pelos atores da própria administração municipal que participaram da pesquisa.

É devido mencionar, porém, a avaliação de que é possível que mais empreendimentos estivessem em andamento não fossem, paralelamente à questão central, do cadastro das famílias, outras questões, de caráter incidental, também relacionadas claramente à atuação dos agentes e que são identificadas na pesquisa.

Nesta linha estão as manifestações dos atores que se referem à burocracia da engenharia da CAIXA, às exigências divorciadas de noção de custos, incompatíveis com o orçamento restritivo do programa; deficiências de processos na CAIXA impactantes no índice de aprovação das famílias indicadas pela Prefeitura; a ausência de outras contrapartidas do município, capazes de baratear a produção de unidades, ampliando o acesso das famílias e a viabilidade econômica dos empreendimentos (sem sacrificar padrões mínimos); ainda, a falta de prioridade da CAIXA ao programa.

É difícil avaliar em que medida cada circunstância afetou o resultado final do PAR em Blumenau. Porém, inquestionável é o fato de que o resultado, senão é o máximo possível, é relevante; e foi construído graças às convergências preponderantes entre os agentes. Da CAIXA, executando as funções de operadora do programa e mobilizadora dos agentes; Da Prefeitura Municipal, que com as imperfeições referidas ainda assim apresentou cadastro para dar suporte à contratação e implementou ações de apoio e incentivo ao programa; e das empresas da indústria da construção civil que empreenderam identificando no PAR uma oportunidade de ampliação da sua inserção no mercado.

É claramente reconhecida a liderança da CAIXA na implementação do programa; é quem tem, também, em última instância, a responsabilidade de assegurar que o programa cumpra seus objetivos, sem expô-lo a riscos de sustentabilidade, como é o caso de situações de ociosidade de empreendimentos que já são registradas (ainda que raras) em outras cidades brasileiras.

Inegável é, também, a contribuição da Indústria da Construção, eis que, na prática, é também agente exposto a risco; se na CAIXA o risco é investir onde não há demanda (portanto sustentabilidade futura dos empreendimentos e do programa), para a construção civil é empreender com prejuízo, cujo risco é concreto.

A limitação do orçamento teto por unidade construída confrontada com o padrão mínimo de engenharia exigido pelo programa oferece estreita margem de ganho; cálculos

mal formulados, desperdícios não previstos, são fatores que expõem fortemente as construtoras. Acresça-se o fato de que os projetos, depois de apresentados à CAIXA levam seis meses ou mais até sua aprovação. O cronograma de execução das obras chega a atingir dois anos. Numa economia instável, especialmente os insumos da construção civil sofrem variações de preços que podem inviabilizar um empreendimento e a saúde financeira da construtora.

Atualmente há apenas uma empresa da construção em Blumenau, apoiada em tecnologia e gestão diferenciadas perante o mercado, que persiste atuando em empreendimentos do programa. As demais não vislumbram rentabilidade nos empreendimentos. Outro obstáculo à ampliação do programa.

Diante do que se expôs, entende o autor que ficam largamente confirmados os pressupostos preliminarmente estabelecidos na propositura da presente pesquisa eis que, não resta como negar a influência direta dos agentes públicos e privados envolvidos na implementação do PAR em Blumenau para o alcance do programa. Ficou clara também a limitação dos resultados possíveis diante do contexto institucional e organizacional em que se desenvolve o programa, notadamente pela ausência de um comprometimento efetivo, inclusive financeiro, do poder público municipal, fruto e consequência da decisão política do Gestor Público em privilegiar investimentos em outras frentes.

No que tange aos objetivos propostos, a contextualização da temática seja ampliada, seja mais restrita ao caso estudado, contemplou a abordagem histórica e aspectos relativos ao tratamento atual do assunto. Os dados disponíveis sobre o déficit foram explorados, referindo-se ao âmbito nacional e local conforme proposto.

O trabalho avançou na descrição da questão habitacional relacionada ao município de Blumenau e do processo de inserção do Programa de Arrendamento Residencial, cujo resultado atual foi dimensionado.

Ao final, o objetivo condutor da pesquisa de campo restou atendido no sentido de demonstrar como atuaram os agentes públicos e privados diante da fase de implementação do PAR e sua influência para os resultados do programa.

A análise efetuada demonstra claramente uma encruzilhada a ser transposta em Blumenau representada pelo esgotamento do déficit na faixa salarial de três até seis salários mínimos, como se demonstrou; em contraposição, a indústria da construção clama por realinhamento de preços, antecipando-se uma perspectiva de elevação do valor médio das

unidades, o que de fato já se constata. O último empreendimento contratado em Blumenau prevê um custo de R\$ 33.000,00 por unidade(vide Tabela 14, p. 80), 50% superior ao último empreendimento entregue em setembro/05 o qual, ainda assim apresenta unidades vagas.

Tudo indica que o programa avança em sentido contrário ao atendimento às faixas salariais menores e para o seu esgotamento e, quem sabe, sua descontinuação; a elevação do valor de construção das unidades implica proporcionalmente no encarecimento da taxa de arrendamento, ou seja, na limitação do acesso.

Recentemente o vice-presidente da CAIXA, Jorge Hereda, admitiu que o programa necessita e sofrerá readequação; a boa notícia seria o aumento do subsídio federal, o que nos parece, porém, diante da política de arrocho fiscal que prevalece, pouco provável.

Nossa avaliação é de que é chegada a hora do comparecimento efetivo do Poder Público Municipal, com o aporte direto de recursos ao programa, doação de terrenos e infraestrutura, no sentido da avaliação que já fora feita há dois anos, em 2003, no Relatório de Gestão do FGTS(vide p. 76). Ao mesmo tempo em que necessitará prever recursos para este fim, a Prefeitura Municipal necessitará formar, definitivamente, um criterioso cadastro cuja consistência ofereça ao agente operador do programa segurança da real existência de demanda que ainda possa ser suprida pelo PAR em Blumenau.

Sem esta decisão que se impõe ao Gestor Público é pouco provável que mais famílias alcancem o direito de morar através do Programa de Arrendamento Residencial em Blumenau, uma oportunidade ímpar, concreta, de realizar mais, a qual requer, porém, diante dos dados, um fato novo.

O único caminho para assegurar que este fato aconteça, na avaliação do autor, é a mobilização das forças organizadas que estejam preocupadas em minimizar a exclusão social em Blumenau tornando presente e palpável à administração do município o caráter determinante da sua intervenção nesse momento. Uma encruzilhada onde, uma vez mais, a decisão do agente, em agir ou não agir, mostrará sua força e consequência.

Porém, ainda que o PAR não mais prospere no município, esta será, por muitos anos, a iniciativa mais visível e de maior resultado entre os programas habitacionais voltados para a baixa renda já implementados ao longo da história de Blumenau.

7. REFERÊNCIAS

ABECIP36ANOS. **História e Perspectivas do Crédito Imobiliário**. Abecip. São Paulo. 2003.

ARRETCHE, Marta T.S.. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. IN: *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, N° 39. 1995.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL – disponível em http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Regioes_Metropolitanas_1.doc. Acesso em 14/10/05.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado**. Editora 34 Ltda. São Paulo. 1996

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo, 1979

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual Normativo HH 050 02**. 2001.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**: Ed.34/Edusp,2000.

CADERNOS do Programa HabitarBrasil/BID, Volume 1. **Política Municipal de Habitação: Orientações para Formulação e Implementação**. IPPUR/UFRJ-FASE. 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. **O Brasil e o pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais** - Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. <<http://www.camara.gov.br/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html>> Acesso em: 23/05/04

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

COLETÂNEA HABITARE/FINEP, 1. **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo: FAUUSP, 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Edições Avante-Edições Progresso, Lisboa-Moscovo, 1983.

FGTS – RELATÓRIO DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2003. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: www.mte.gov.br/Trabalhador/Fgts/RelatórioGestão2003. Acesso em 14/10/05.

FINEP-GAP. **Habitação popular/Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro, 1983.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21, jun/2000.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Informativo CEI – Demografia**. Belo Horizonte, junho de 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil/Fundação João Pinheiro**. Centro de Estatísticas e Informações. 2 ed. – Belo Horizonte, 2005.

GAPI – UNICAMP. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2002. Disponível em www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm#1a. Acesso em 14/10/05.

GEPAR, Gerência Nacional de Programas e Arrendamento Residencial. **Prestação de Contas FAR 2001**. Caixa Econômica Federal, Brasília, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 224 p.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. – Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX, São Paulo, Perspectiva, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. www.ibge.gov.br

IPPUR/UFRJ. **Política Municipal de Habitação** – Orientações para formulação e implementação. Rio de Janeiro, ago. 2001.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: A HABITAÇÃO**. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e a cidade**. 4ª ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARTINE, George. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. **Para a década de 90**: Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, mar. 1990.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...**/Isabel Cristina Eiras de Oliveira. – Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PASOLD, César Luiz. *Função social do estado contemporâneo*. 3 Ed. rev, atual. e amp. Florianópolis: OAB/SC, 2003.

PEREIRA, P. A . **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINASSI, Ayrton. **Locação: arrendamento e outras espécies de cessões de bens imobiliários: doutrina, jurisprudência, legislação e prática**. Campinas, SP: Agá Júris Editora, 2003. P. 3-10 e 103 –111.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 3. Ed. Atualizada, São Paulo, Max Limonad, 1997.

PIUBELLI, L. A. P. **A luta por moradia no governo democrático e popular no DF(1995/1998)**. 2001. 145 p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

PRADO, E. S.; PELIN, E. R. **Moradia no Brasil** - reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. _____: CBMM-Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, 1993, cap.2, p. 13-14.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. Secretaria Municipal de Planejamento. Disponível em <http://www.blumenau.sc.gov.br/planejamento/habitacao/habitacao.htm>. Acesso em 14/10/05.

I Congresso Brasileiro sobre Habitação Social – Ciência e Tecnologia. **Anais**. Florianópolis. 2003.

RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO – Exercício de 2004. Caixa Econômica Federal. Disponível em: www.caixa.gov.br.

RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO – 1º semestre de 2005. Caixa Econômica Federal. Disponível em: www.caixa.gov.br.

RELATÓRIO DE GESTÃO. Prestação de Contas – FAR – 2001. Caixa Econômica Federal. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em 12/04/04.

REVISTA DO SFI – **Sistema Financeiro Imobiliário**. ABECIP.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985. (Coleção primeiros passos; 65).

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. – (Coleção primeiros passos; 203).

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** IN O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília:Paralelo 15, 1998.

SALLUM Jr., Brasílio. **Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX.** RBCS Vol. 18, nº 52. Junho/2003.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: Reunión Latino-Americana y del Caribe de la Fundación Habitat sobre Financiamento y Cooperación Administrativa de los Asentamientos Humanos – ONU, México, 1978. **Habitação em questão.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SENADO FEDERAL. Senador Mauro Miranda. Moradia. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/senador/mmiranda/moradia_pec28.htm Acesso em: 23/05/04

SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas Econômicas: a questão da função social.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

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: Universidade Federal da Paraíba, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, E. L. da ; MENEZES, E. M. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos.** Cadernos de Pesquisa, nº 48, Campinas, 2000.

SINDUSCON. **Sindicato da Indústria da Construção de Blumenau.** Disponível em http://www.sindusconbnu.org.br/noticias/noticia_n204.htm. Acesso em 02/08/05.

SOUZA, Francisco das Chagas de. **Possibilidades Pedagógicas no ensino de metodologia da pesquisa científica em ciência da informação e os objetos deste campo científico: aproximações Durkheimianas.** Florianópolis: UFSC, 2003.

VELHO, Gilberto. **A utopia urbana: um estudo de antropologia social.** 6.ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

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](#)