

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
O Caso do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no
Rio Grande do Sul**

Aluna: Cirlei Terezinha Teixeira de Oliveira

Orientadora: Marília Patta Ramos

Porto Alegre, dezembro de 2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: O caso do
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul como requisito parcial para a
obtenção do título Bacharel em Ciências Sociais.

Aluna: Cirlei Terezinha Teixeira de Oliveira

Orientadora: Marília Patta Ramos

Porto Alegre, dezembro de 2011

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: O caso do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no Rio Grande do Sul

Aluna: Cirlei Terezinha Teixeira de Oliveira

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título Bacharel em Ciências Sociais.

Banca examinadora

Prof^a. Dra. Marília Patta Ramos (Orientadora)
Departamento de Sociologia/UFRGS

Prof^a. Dra. Letícia Maria Schabbach
Departamento de Sociologia/UFRGS

Prof^a. Dra. Jussara Reis Prá
Departamento de Ciência Política/UFRGS

Dedico este trabalho à minha família. Em primeiro lugar aos meus pais pela vida e pela educação recebida e, em especial, ao meu filho e ao meu marido, pela paciência e estímulo recebido durante a vida acadêmica; aos amigos e colegas que sempre me apoiaram nessa jornada, a todos os profissionais das área de habitação e ciências sociais, à minha orientadora que acreditou na minha proposta e, também, a todos que colaboraram para que esse trabalho pudesse ter sido realizado, contribuindo para o meu aprimoramento pessoal e profissional.

"O homem de bem exige tudo de si próprio; o
homem medíocre espera tudo dos outros."

Confúcio

RESUMO

Este trabalho consiste em um estudo sobre a política de habitação no Brasil, enfocando especificamente o caso da formulação e implementação do Programa de Subsídio de Interesse Social à Habitação – PSH2009, em uma instituição financeira, no Rio Grande do Sul. Tal programa é voltado para população de baixa renda, com renda familiar até 3 salários mínimos, e seu alcance abrange tanto a população urbana como, a população da zona rural. O que buscamos investigar foi o processo de formulação, implementação e funcionamento do programa no Rio Grande do Sul, no que tange aos critérios de escolha dos beneficiários, bem como verificar de que modo ocorreu a implementação do programa em termos de possíveis obstáculos ou vantagens deste processo.

Palavras-chaves: política habitacional, programa habitacional de interesse social, déficit habitacional, avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

This work is about the housing public Policy in Brazil, centering in the Program Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH2009, in a financial institution in Rio Grande do Sul State. This Program is toward to low income population, with family income up to 3 minimum salaries and involves urban and rural population. We researched the formulation and the implementation of that Program. We took into account the criteria to select the eligible people to participate in the Program, to verify how the implementation happened to identify some obstacles or advantages in the process.

Key-words: housing public policy, housing program, housing deficit, public policy evaluation.

SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	09
1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO NO BRASIL.....	13
1.1 As Políticas Públicas para Habitação Antes da Constituição de 1988.....	13
1.2 As Políticas Públicas para a Habitação Depois da Constituição de 1988.....	16
1.3 As Políticas Públicas para a Habitação no Rio Grande do Sul.....	21
2 A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
3 DÉFICIT HABITACIONAL: CONCEITOS E METODOLOGIA.....	26
3.1 Considerações Sobre a Metodologia da FJP 2007/2008.....	28
4 O PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PSH	30
4.1 Normatização.....	30
4.2 Beneficiários.....	32
4.3 Distribuição de Recursos e Modalidades Operacionais.....	33
4.4 Devolução dos Recursos ao Tesouro Nacional.....	34
4.5 Fluxo Operacional.....	34
5 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PSH2009.....	36
5.1 Características das Famílias Beneficiadas pelo PSH - 2009.....	36
5.2 O PSH e a Redução do Déficit Habitacional.....	38
5.3 Os Fatores que Influenciam no Cumprimento de Cronograma de Obras.....	40
5.3.1 Justificativas para o Atraso das Obras - Região Não Metropolitana.....	42
5.3.2 Justificativas para o Atraso das obras - Região Metropolitana.....	43
5.3.3 Justificativas para o Atraso das obras - Zona Rural.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47
LISTA DE SIGLAS.....	49
ANEXO.....	50

INTRODUÇÃO

A carência habitacional é um problema recorrente no Brasil. Segundo o Ministério das Cidades, são mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica, falta de moradia e moradias precárias.

Alguns dos fatores explicativos para o grande déficit habitacional no país dizem respeito às conseqüências decorrentes das políticas públicas na área da habitação no que se refere às desigualdades sociais, a concentração de renda e o crescimento desordenado das cidades, e programas habitacionais e falta ou escassez de recursos aplicados ao longo dos anos no Brasil.

De acordo com a Política Nacional de Habitação - PNH (2004), baseada em estudos de renda e déficit habitacional realizada pela Fundação João Pinheiro - FJP, em 2000, "a falta de moradia digna para população nas faixas de renda mais baixa", demonstraram que 92% está situado entre 0 a 5 salários mínimos e que 84% compreendem os que estão entre 0 e 3 salários mínimos. (MARICATO, 2006, p.217)

As políticas públicas voltadas ao setor habitacional, desde da criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964, e sua extinção em meados de 1980, não foram suficientemente "adequadas" de modo a atender a demanda por moradia das camadas populares, que, longe de terem acesso a financiamentos ou a terra, tenderam a localizar-se em áreas periféricas insalubres (contaminação da água, do solo, do ar) e inseguras (riscos de acidentes diversos). Além disso, muitos planos careceram, nos anos de 1980, de planejamento e recursos técnicos e financeiros necessários para implantação de programas ou planos que dessem conta dessa temática (CARDOSO, 1999, p.3).

Em meados dos anos de 1980, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação, à política habitacional no País foi prejudicada com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização político-administrativa do país estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais e de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional.

Com esforço de mobilização da sociedade civil organizada em associações de classe e cooperativas de crédito habitacional, contribuíram direta e indiretamente junto ao poder estatal para a promoção de discussões que levaram o Governo Federal, através do Ministério das Cidades - a aprofundar estudos e métodos de cálculo de déficit habitacional para as famílias de baixa renda, tendo como objetivo formular e implantar ações adequadas a realidade de cada município, através de um plano de habitação com regramentos que permitiriam a instrumentalização necessária para amenizar o déficit habitacional brasileiro.

Em 2004, o Ministério das Cidades criou a Política Nacional de Habitação (PNH), implementada de forma gradual, viabilizando instrumentos, recursos e programas que visavam garantir a sincronia entre a conclusão do planejamento para o enfrentamento do déficit do setor, e as ações concretas para a habitação de interesse social e a partir da nova¹ PNH (junho/2006). Essa política habitacional buscou rever os programas de habitação já existentes de modo a aproximá-los das demandas do setor, inclusive através da ampliação dos projetos para a zona rural e para às populações quilombolas e indígenas.

Com o PNH, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através da Lei 11.124, e que instituiu-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS e seu Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)². O FNHIS se originou pela iniciativa popular, e se destinava à realização de programas habitacionais de interesse social para baixa renda; implementando políticas e programas de investimentos e subsídios, que antes da criação do PNH, os investimentos para programas no setor de habitação vinham de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). (BRASIL, 2004)

Dentro os programas de interesse social, foi sancionada a Lei nº 10.998, que alterou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), sendo que os recursos deveriam ser aplicados na complementação de valores não suportados pelas rendas dos mutuários beneficiados pelo Programa, (Diário Oficial da União, dez-2004). Os valores variavam entre R\$ 2.000,00 a R\$ 9.000,00, dependendo da localização da moradia. De acordo com a portaria Interministerial nº 335 (BRASIL, set-2005), esse subsídio constituiu um fator gerador de

¹ DECRETO Nº 5.796, de 6 de junho de 2006_Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, esse fundo a partir de 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos subnormais e de habitação interesse Social. http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DecretoN5796_2006.pdf

² LEI Nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, integrado pelo Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, CEF, Conselho das Cidades, Instituições de Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios. www.cidades.gov.br e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm

equilíbrio econômico-financeiro, podendo chegar no máximo até 70% do valor financiado ou parcelado ao beneficiário final.

Nesse trabalho de pesquisa fizemos um estudo sobre a política de habitação no Brasil enfocando o caso da formulação e implementação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH no Rio Grande do Sul, o qual é operado por uma instituição financeira. Tal programa está voltado para população de baixa renda, entre 1 a 3 salários-mínimos, abrangendo tanto a população urbana, quanto a da zona rural. A pergunta que se formulou foi: como se implementou o PSH no RS de acordo com o ponto de vista dos gestores de tal programa?

O objetivo geral foi avaliar o processo de formulação e implementação do PSH no Rio Grande do Sul entre o período de dezembro de 2008 a janeiro 2011. Os objetivos específicos foram:

- a) Identificar os critérios de escolha dos seus beneficiários (municípios e moradores), considerando alguns indicadores como mulher chefe de família; idoso, portador de deficiência, tipo de moradia anterior, outros.
- b) Verificar os fatores que influenciam no cumprimento de cronograma de obra;
- c) Identificar, através dos implementadores do programa, como está ocorrendo a implementação em termos de possíveis obstáculos ou vantagens no processo (beneficiários atingidos, desistências, programas concorrentes, etc.).

Na metodologia utilizada para alcançar os objetivos propostos foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores do PSH, sendo 2 entrevistas na instituição financeira operadora do programa³, 4 entrevistas com representantes da Secretaria de Habitação do Estado do RS e 29 municípios integrantes da região metropolitana e região não metropolitana, somente áreas urbanas impactados pelo programa;

Através da análise documental, foram coletados dados de fontes primárias e secundárias, tais como: relatórios de órgãos estatais e de instituições da sociedade civil (cooperativas) acerca do programa, emails entre as entidades conveniadas e a instituição operadora do programa, atas de reuniões das comissões formadas por representantes de prefeituras e beneficiários, atas da instituição financeira que opera o programa no Rio Grande

³ Grande parte destas entrevistas foi realizada via comunicação eletrônica, através de email ou por telefone.

1 - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, instituição financeira operadora do PSH2009.

2 - Municípios da região metropolitana (urbana): Estância Velha, Sapiranga, Gravataí, Sapucaia do Sul, Esteio e não metropolitanas (urbana) - Total de 29 municípios pesquisados.

4 - As cooperativas (zonas rurais) não foram pesquisadas por entrevista, apenas por dados disponíveis pela instituição financeira operadora do PSH2009 .

do Sul e de conveniados, planilhas de dados referentes aos dados do beneficiário e ao acompanhamento das obras em relação ao percentual executado, por municípios do RS que se habilitaram ao PSH2009, sendo que os dados estatísticos contemplam os municípios do RS, por localização em zonas urbanas (regiões metropolitanas e não metropolitanas) e zonas rurais, devido as especificidades de cada região e por definição do programa as informações eram individualizadas, como veremos no resultado pesquisados.

Em relação a pesquisa realizada, ressaltamos sua importância quanto a quantidade de informações do banco de dados, que além de ser uma exigência legal de envio bimestral de relatórios ao Ministério das Cidades, contendo dados da situação da obra e dados sociais do beneficiário, também, servem como importante ferramenta para construção de análises sobre o programa, que através de indicadores e variáveis poderiam colaborar muito em avaliações futuras sobre ações ou aplicação de programas no sentido de serem melhor investigados pelas ciências sociais.

A importância do estudo reside no fato de que as políticas públicas, para que possam gerar resultados satisfatórios, necessitam ser avaliadas não só na sua fase conclusiva, ou na questão dos recursos orçados e repassados, mas, nas peculiaridades das questões sociais implícitas durante o andamento de um programa, levando em conta os atores sociais envolvidos e os fatores externos que podem influenciar sua implantação.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso está estruturado da seguinte forma:

No capítulo 1 discutimos o histórico das políticas públicas para habitação no Brasil, de modo a dar conta das mudanças contextuais que ao longo dos anos foram moldando a forma de perceber e fazer políticas públicas para as demandas por habitação no país.

No capítulo 2 fizemos uma reflexão acerca da importância da avaliação de políticas públicas, especialmente no que se refere à visão das Ciências Sociais sobre este tema.

O capítulo 3 foi dedicado ao conceito de déficit habitacional no Brasil, no que diz respeito ao contexto atual das demandas por habitação, como no que se refere às conceituações e metodologias empregadas para calculá-lo, como por exemplo a coabitação familiar.

No capítulo 4 fizemos a apresentação do Programa de Subsídio de Interesse Social da Habitação, o PSH, objeto de nossa análise no presente estudo.

Por fim, no capítulo 5, apresentamos dados do perfil dos beneficiários e análises acerca dos fatores que influenciaram o cumprimento do cronograma de obras para implementação do PSH nos municípios do Rio Grande do Sul.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO NO BRASIL

1.1 As Políticas Públicas de Habitação Antes da Constituição de 1988

Pensar em políticas públicas, no que se refere a habitação significa compreender como se deram essas políticas e seus programas habitacionais para solução do(s) problema(s) da habitação no caso brasileiro, acentuadas com o processo de industrialização ocorrido no Brasil e em outras economias periféricas no final do século XIX, e, conseqüente urbanização desordenada, levando a formação de diversos tipos de ocupação informal do espaço urbano sem o planejamento necessário. As necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização, que "entre 1950 a 2000 a população cresceu de 11 milhões para 125 milhões. (BONDUKI, 2007,p.72).

Pensando nessa camada da população é que o governo federal criou o Banco Nacional de Habitação - BNH⁴, e reformulou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)⁵, aprovado pela Lei Nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estruturou com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967 do Fundo de Garantia por Tempo de serviço - FGTS⁶, chamado de poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros e que, somado aos recursos da poupança voluntária, formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). (BONDUKI, 2007, p73).

Com a reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação, o Estado continuou exercendo seu papel, não mais pelo princípio do bem-estar social e passando a atuar como intermediador de recursos entre o poder público e a iniciativa privada. Houve o surgimento de novos programas habitacionais com base nos empreendimentos associativos, condomínios

⁴ Substituiu a Fundação Casa Popular, criada através do Decreto-Lei 9.218 de 01/05/1946.

⁵ No período de 1964 a 1965, três leis estruturam o SFN: A lei nº 4.380, de 21/08/64, instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social e criou o Banco Nacional de Habitação- BNH. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm. A lei 4.595, de 31/12/64 definiu as características e área de atuação das instituições financeiras e criou o Banco Central do Brasil-BACEN e o Conselho Monetário Nacional -CMN, órgãos resumidamente executor, fiscalizador e regulador da política monetária do país, respectivamente. A lei nº. 4.728, de 14/07/65 - disciplinou o mercado de capitais e estabeleceu medidas para seu desenvolvimento (www.bcb.br).

⁶ O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, Lei n.5.107 de 13.09.1966 -, é constituído de contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador, quando o empregador efetua o primeiro depósito. O saldo da conta vinculada é formado pelos depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8,0% do salário pago ao empregado, acrescido de atualização monetária e juros. Atualmente é gerido por um conselho curador representado por representantes do Governo Federal, dos trabalhadores, dos empregadores, sendo a Caixa Econômica Federal é o Agente Operador. (site da CEF, <http://www.fgts.gov.br/trabalhador/index.asp>)

fechados ou habitações isoladas, através de financiamento ou autofinanciamentos bancários de longa duração.

Na nova ótica do SFN, o FGTS e a caderneta de poupança⁷, através dos recursos aplicados tinham de gerar retorno financeiro suficiente para compensar a inflação, os juros, os custos administrativos e o lucro dos agentes privados, pressupunham uma auto-sustentação financeira. Esperava-se que as aplicações desses recursos na construção habitacional dessem retornos suficientes para remunerar investidores das cadernetas de poupança e os recursos do trabalhador retidos no FGTS.

O Sistema Financeiro de Habitação - SFH, gerenciado pelo BNH e operacionalizado pelas COHAB'S, foi um instrumento oficial para dar condições de capitalização das empresas ligadas à construção civil, e estruturação de uma rede de agentes financeiros privados para financiamento da produção. Capitalizações, onde suas aplicações, também, deveriam ter gerado excedente para valorizações dos capitais (públicos e privados) que participavam da intermediação financeira, do processo produtivo e da gestão da política habitacional. Em suma, o SFH foi criado para captar recursos e destiná-los, através da intermediação financeira, à produção de habitações, urbanização e saneamento. E, por consequência, facilitar a aquisição da moradia pela população de baixa renda com financiamentos de longo prazo, reduzindo o déficit habitacional.

O SFH teve importante crescimento a partir de 1967, sob o governo de Costa e Silva, quando o BNH recebeu a gestão dos depósitos do FGTS e a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, ampliando o capital do Banco, tornando-o uma das principais instituições financeira do país e o único órgão governamental com foco de gestão voltado ao problema da habitação com condições de amenizar o déficit habitacional à época. (BOTEGA, 2009, p. 4).

A ação do BNH teve expressiva atuação no processo de desenvolvimento urbano através do financiando obras de infraestrutura urbana, melhorando o sistema viário e de pavimentação, a rede energia elétrica, o transporte e a comunicação, assim como a geração de novos postos de trabalho, através de milhares de conjuntos habitacionais.

Cardoso (1999, p.3), referindo-se ao período getulista, cita que os Institutos de Aposentadoria e Pensão aplicavam os recursos dos trabalhadores inseridos no mercado formal, financiando os que tinham melhor renda. Fato que, segundo ele, ao garantir as

⁷ Caderneta de poupança, criada em 64, juntamente com o BNH, com remuneração fixada pelo BACEN, tem como objetivo além da segurança ao poupadores, seus recursos direcionados para financiamento a habitação e infraestrutura e saneamento básico, de acordo com regimentos BACEN.

cadernetas de poupanças privadas, lastreadas com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), acabou desviando recursos destinados as camadas de baixa renda para os grupos de renda média. "Nos 22 anos de existência do BNH, 92% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foram aplicados em benefício de famílias com rendimento superior a cinco salários mínimos, enquanto 90% da população brasileira ganha abaixo disso" (NASCIMENTO e BRAGA, 2009, p.105).

Segundo, Nabil Bonduki (2007, P. 72), o período de 1964 a 1986, foi o único em que o país teve de fato uma Política Nacional de Habitação, sendo que seu papel econômico dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil, transformando-se num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. Sendo que o Sistema Financeiro de Habitação, através do Banco Nacional de Habitação - BNH, financiou a construção de 4,3 bilhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação destinado a classe média. segundo ele, no período do BNH (1964 a 1986), foram construídas 25% do total de moradias, mas que foram insuficientes para enfrentar o desafio da urbanização brasileira". (BONDUKI, 2007,p.72).

Por outro lado, o autor ressalta a carência do Plano na destinação de recursos para apoiar a produção de moradias ou urbanização por processos alternativos, incorporando o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal, onde as comunidades carentes, auto-empreenderam a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, distantes das áreas urbanizadas e deficientes de infraestrutura.

Em 1965, começou a funcionar a conta-movimento, que registrava as operações realizadas pelo Banco do Brasil na condição de agente financeiro do Banco Central. Essa conta passou gradativamente a ser utilizada como fonte de suprimento automático do Banco do Brasil, viabilizando, assim, a realização da política de crédito oficial e outras operações do Governo Federal, sem o prévio provisionamento de recursos. Durante esse período, portanto, a preponderância dos interesses governamentais no Conselho Monetário Nacional, assegurada pela sua própria composição, bastante ampla, e de decisões voltadas para o desenvolvimento, marcaram aquele órgão como um financiador de déficits do setor público, o que é apontado como causa do crônico processo inflacionário, que se acentuou a partir da década de 70. O período também foi marcado pela crise do setor de crédito imobiliário, com o esvaziamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), culminando com a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986. (<http://www.apbc.org.br>)

Com a crise e a recessão dos anos 80, os aportes de recursos do FGTS tinham um comportamento pró-cíclico, uma vez que expandiam-se ou contraíam-se conforme as características do ciclo econômico, e com o aumento do desemprego, aumentava também, a demanda dos desempregados sobre o FGTS, e em consequência, comprometendo os recursos para habitação, já que, a gestão dos depósitos desse fundo era gerida pelo BNH e os recursos lastreados pelo FGTS.

Com a extinção⁸ do BNH, em 1986, devido o alto grau de endividamento do Sistema Habitacional Brasileiro - SFH, resultado das inúmeras crises em meio a altas taxas inflacionárias da economia, refletidas pela inadimplência dos mutuários incapazes de honrar suas prestações, que devido à política salarial, o reajuste das prestações eram maiores do que o aumento salarial.

1.2 As Políticas Públicas para a Habitação Depois da Constituição de 1988

Arretche (1996, p. 110), salienta que a partir de 1987, "implantou-se uma verdadeira *via crucis*" no espaço institucional de formulação de gestão das políticas públicas com transferências de responsabilidades do setor entre distintos ministérios. A exemplo da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), criado em 1985 e extinto em outubro de 1987. Em seu lugar foi criado o Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU).

Em setembro de 1988, o MHU foi extinto, sendo criado em seu lugar o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). E, em janeiro de 1989, o MBES foi extinto e suas competências assumidas pelo Ministério do Interior. Em resumo, segundo estudos da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR, 2010), essas medidas representaram a desestruturação da capacidade de intervenção do Estado no setor de habitação e saneamento, duplicidade de ações e definhamento da capacidade do governo intervir nos processos.

A retomada das ações habitacionais em caráter nacional só voltou a ocorrer no governo de FHC, com a retomada de financiamento de habitação e saneamento básico com

⁸ Decreto-Lei nº 2.291 de 21-11-1986, extingue o BNH, incorporada pela Caixa Econômica Federal, passando a competência de regular o Sistema Financeira Nacional através do Conselho Monetário Nacional.

recurso do FGTS, criando programas específicos para o setor privado como a Carta de Crédito Individual e associativa⁹, e para o setor público visando a urbanização de assentamentos precários que durou até 1988, quando foram impostas restrições ao financiamento do setor público.

Ainda, nesse período foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), permitindo a utilização de recursos de FGTS e Orçamento da União, o que possibilitou a construção de diversas unidades habitacionais em todo o território nacional. Entretanto, estudos verificaram que a implementação desses programas geraram pouco impacto sobre o déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda, em parte devido à dificuldade de acesso e enquadramento dessa população nas garantias bancárias para financiamento da casa própria.

Em meados dos anos 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a implementação de um programa abrangente de descentralização das políticas sociais, que transferiu para os Estados e Municípios grande parte das funções de gestão das políticas sociais. Essa descentralização da autoridade para alocação desses recursos combinava um endurecimento das exigências para obtenção dos empréstimos federais: mesmo aprovada por uma comissão estadual, uma empresa pública estadual ou municipal deveria comprovar capacidade de endividamento, exigindo por parte delas contenção do seu déficit público.

Segundo Bonduki (2007, p.78-79), em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com recursos do FGTS, e dentro de uma nova concepção de flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da "cidade real", diferente da produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, passou a gerir o setor habitacional, divulgou a Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para 2ª Conferencia das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, com uma nova visão deixando

⁹ Carta de Crédito Individual - Os recursos alocados no Programa Carta de Crédito Individual destinam-se à concessão de financiamentos diretamente a pessoas físicas, para aquisição, construção, reforma, ampliação ou melhoria em unidade habitacional, ou, ainda, para aquisição de material de construção para construir ou reformar um imóvel habitacional. <http://www.fgts.gov.br/financiamento.asp>

Carta de Crédito Associativo - Os recursos alocados neste programa destinam-se à concessão de financiamentos a pessoas físicas, de forma individual, porém agrupadas em condomínio ou por sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação ou entidades privadas voltadas para a produção de imóvel habitacional, denominadas entidades organizadoras. <http://www.fgts.gov.br/financiamento.asp>

de privilegiar o financiamento à produção. Dentre os programas, no governo FHC, e que continuaram no governo Lula, foi a criação de programas de financiamentos voltados ao beneficiário final (carta de Crédito, individual e associativa). Além desses, também, foi criado o programa Pró-Moradia. Em 1999, foi implementado o Programa de Arrendamento Residência - PAR, voltado à produção de unidades novas para arrendamento utilizando recursos formados pelo FGTS e recursos de origem fiscal. (BONDUKI, 2007, p.78-79).

Em 2004, ocorreu a criação de programas emergenciais com dotações orçamentárias reduzidas, como o PEHP - Programa Especial de Habitação Popular - que permitiu apoiar um restrito número de empreendimentos e a utilização, com regras novas, do Programa de Subsídio Habitacional- PSH - criado no último ano do governo FHC e que abordaremos no capítulo 4. Com a criação do Sistema Nacional de Habitação, aprovado pelo Conselho das Cidades, surgiram dois subsistemas - o de habitação de mercado e o de interesse social, sendo que o Subsistema de Habitação de Interesse Social " que depende de um complexo processo institucional para articular Estados e Municípios" (BONDUKI, 2007, p.99).

Em 2005, foi criado o Crédito Solidário viabilizado pela ativação do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, aumentando os subsídios para produção de habitação através de mutirão e auto-gestão, através das associações e cooperativas de crédito, mas tratava-se de um fundo com poucos recursos e sem uma fonte sustentável para sua continuidade. (BONDUKI, 2007, p. 99)

Também, em 2005, considerando à melhoria do cenário macroeconômico e de uma relativa flexibilização da política econômica, aliado as pressões dos movimentos sociais de moradia e do setor empresarial da construção civil, ocorreu uma destinação crescente de recursos ao poder público e ampla captação de recursos de mercado, chamado de "um novo *boom* imobiliário", principalmente, após a Lei Federal 10.391¹⁰, aprovada em 2004, dando maior segurança jurídica ao financiamento a produção de mercado, além da obrigação dos Bancos (resolução Conselho Monetário Nacional) a investirem uma porcentagem de recursos captados através da poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), gerando mais recursos para financiamentos em habitação. (BONDUKI, 2007, p.100)

Bonduki (2007,p.103), cita que um dos grandes programas de investimento governo, em 2007, foi a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC), abrangendo as áreas de energia, rodovias, portos, saneamento e habitação. Segundo o autor,

¹⁰ Essa lei instituiu o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário e das garantias nos contratos no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário -SFI. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm#art57)

de certa forma, alterou a política de contenção de despesa do início do novo governo, mas que, por outro lado, a ampliação da produção de mercado foi estratégica para o enfrentamento do déficit habitacional, considerando que o setor privado ao produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, acabam apropriando as habitações produzidas para a população de renda mais baixa, além de estimular a indústria da construção civil e geração de empregos.

Com a implementação do PAC, também, surgiu, em março de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV¹¹, integrado ao Plano Nacional de Habitação - PlanHab, um programa federal, operacionalizado CEF e com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, gerido pelo Ministério das Cidades, focando destinados a famílias com renda bruta até R\$ 4.900,00, para a aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento (casas ou apartamentos). Tais programas no âmbito federal integram um conjunto de medidas destinadas a estimular a indústria da construção civil e geração de empregos.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, e que foi um importante instrumento para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

O Plano Nacional de Habitação se constituiu de um processo participativo, onde a SNH buscou consolidar um amplo pacto nacional para a "garantia do direito a moradia digna" (Ministério das Cidades, 2005), organizados através de debates regionais e setoriais, e representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS, foram importantes espaços de interlocução para a proposição e deliberação acerca das políticas de habitação.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades – SNH/MCidades é responsável por acompanhar e avaliar, formular e propor, instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação - PNH, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia e entre suas atribuições, destaca-se, a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para tal, a SNH, desde sua criação realizado diversas ações que dão apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais.

¹¹O programa Minha Casa Minha vida está detalhado nos sites: (http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp(<http://www.minhacasaeminhavida.gov.br>) Esse programa do governo federal integram um conjunto de medidas destinadas a estimular a indústria da construção civil e geração de empregos. fonte:http://www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto%20_1.pdf. Acessado em nov.-2011.

A lei nº. 11.124 de 2005, que institui o SNHIS, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem a esse sistema, se comprometam a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

O PLHIS é um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais. (BRASIL,2005)

Considerando as especificidades dos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes e, de maneira geral, a baixa capacidade administrativa e de mobilização de recursos destes municípios, o SNH/MCidades definiu que o processo de elaboração dos planos deve ser simplificado¹² para esse perfil de município. (BRASIL, 2011).

De acordo com a Resolução nº 37, de 8 de dezembro de 2010, "Os Planos Habitacionais de Interesse Social devem ser elaborados de forma participativa e compatível com os Planos Diretores ou equivalentes, quando existentes, e com os Planos Plurianuais, e devem ser aprovados no âmbito de seus respectivos Conselhos Gestores dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social, ou de outros conselhos de natureza e finalidade análogas, que estabelecerão os critérios e periodicidade de suas revisões". Sendo que a documentação relativa ao PLHIS deverá ser apresentada até o dia 31 de dezembro de 2011 à Centralizadora Nacional de Fundos Sociais da Caixa Econômica Federal – CNFSO.

¹² O Conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS, por meio da Resolução nº 43, de 05 de julho de 2011, determinou que os municípios abaixo de 50 mil habitantes deverão realizar seus planos de habitação nos moldes da Instrução Normativa nº 15, do Ministério das Cidades. É importante mencionar, que a SNH/MCidades promove um Curso de Ensino a Distância para apoiar os municípios no processo de preenchimento do PLHIS Simplificado. Informações sobre EAD PLHIS Simplificado.

1.3 As Políticas Públicas para a Habitação no Rio Grande do Sul

As informações, neste capítulo, referem-se a estrutura, organização, objetivos de planos e programas da atual Administração da Secretaria de Habitação do RS, extraídos do site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul¹³.

A Secretaria Especial de Habitação (Sehab) foi criada no ano de 1999, através da Lei Nº 11.324, de 14 de maio de 1999, vinculando a Cohab, extinta em 2009. Em abril de 2003, com o objetivo de aprimorar e ampliar os serviços prestados à população e agregando valores, a Secretaria Especial de Habitação passou a ser denominada de Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHADUR.

Atuando na formulação e implementação de planos, ações, programas e projetos habitacionais, no assessoramento técnico a municípios e cooperativas, no acompanhamento e fiscalização das obras e no incentivo à formação de cooperativas, a SEHADUR se divide em: Planejamento e Programas Habitacionais; Acompanhamento e Fiscalização de Obras; e, Fomento ao Cooperativismo.

A Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (Sehabs) formula, coordena e executa as políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano do Estado. As suas ações são norteadas pelo conceito de habitabilidade¹⁴, uma concepção de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe a casa, incorpora também o direito à legalização fundiária, infra-estrutura e saneamento.

Em 2007, com o projeto de reestruturação administrativa do Governo, a secretaria passou a ser chamada de “Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano”, com a inclusão da Corsan. O objetivo principal de atribuições da SEHADUR é reproduzir a nível estadual as atribuições do Ministério das Cidades, cujos eixos principais de atuação são: habitação e saneamento ambiental. Também, o Estado "atua através de intervenção direta ou por assessoramento técnico aos municípios e comunidades, podendo realizar convênios para garantir a viabilidade das ações de regularização fundiária"¹⁵.

¹³ <http://www.estado.rs.gov.br>. Acessado em novembro de 2011.

¹⁴ A Política Estadual de Habitação parte da concepção de habitabilidade, na qual a habitação não se restringe à casa, incorpora também o direito à legalização fundiária, infra-estrutura, saneamento, mobilidade e transporte coletivo e serviços urbanos e sociais. (Disponível:<http://www.sehadur.rs.gov.br>, acesso em nov-2011).

¹⁵ A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização fundiária ocorre em etapas e encontra variantes em razão das especificidades locais, espaciais, sociais e jurídicas. As peculiaridades de cada situação têm grande importância no êxito da regularização. É interdependente da política urbana municipal e pressupõe a

O papel "que é atribuído ao Estado pelo SNHIS é atuar como articulador das ações do setor habitacional, no âmbito do território do Estado; promover a integração dos planos habitacionais dos municípios aos respectivos planos de desenvolvimento regional; coordenar atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais; dar apoio aos municípios para a implantação de seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios".

Os programas habitacionais da SEHADUR objetivam promover a produção de ações habitacionais através de parcerias com municípios e cooperativas habitacionais, por meio dos seus próprios programas ou em complementação aos programas do Governo Federal. O Programa Operacional da SEHADUR denomina-se Produção de Ações de Habitacionais, ao qual se vinculam os Programas Estruturantes “Emancipar” e “Nossas Cidades”, e o Programa da Consulta Popular, com recursos do Governo do Estado e complementos com recursos do Governo Federal, como o Programa de Subsídio Habitacional – PSH e da Resolução 460/518 do CCFGTS.

Através do Conselho Estadual das Cidades - Concidades, criado pelo decreto 43.686, de março de 2005, é viabilizado o debate em torno da política urbana, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos do setor produtivo; organizações sociais; ONG's; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais. Essa pluralidade de órgãos e entidades visa a construção de políticas públicas que favoreçam o acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das conferências municipais, estaduais, encaminhando suas diretrizes para a discussão nacional. (Secretaria de Habitação do Estado, nov.2011)

O Concidades participa da coordenação geral do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS, que visa o acesso a terra urbanizada e à habitação através da implementação de políticas e programas de investimentos e de subsídio. O principal objetivo do PEHIS é orientar o planejamento estadual do setor habitacional, através da reunião de representantes da iniciativa privada e pública e sociedade civil envolvidos com o setor habitacional e do desenvolvimento urbano. No estado, a elaboração do PEHIS envolve 3 etapas: metodologia, diagnóstico do setor habitacional e estratégias de ação, e está em fase final, sendo que o término da elaboração dos PEHIS está previsto ¹⁶ para dezembro de 2011.

qualificação e dignificação do direito à moradia.(disponível:<http://www.sehadur.rs.gov.br>), acessado em nov-2011.

¹⁶ Fonte: Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano -FNSH DU, Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação -ABC. (www.cidades.gov.br)

2 A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas, cujo início data de 1960, nos EUA, e sendo introduzidas na América Latina nas décadas de 1980 e 1990, tiveram um papel de instrumento gerencial ligado às estratégias e interesses dos tomadores de decisão. Segundo Faria (2005, p.98), até hoje, especialmente na América Latina, existe o predomínio de um aspecto "tecnicista" da avaliação no âmbito estatal e no plano analítico, vista quase que exclusivamente como instrumento de gestão governamental, servindo aos interesses dos tomadores de decisão e suas estratégias.

Segundo a tese de Derlien (2001), conforme a motivação do Estado, de 1960 a 1990, a função da avaliação variou em três níveis: informação, realocação e legitimação. A função avaliação no sentido de realocação, na década de 1990, teria como objetivo a realocação de recursos, sendo que os avaliadores teriam como atores principais os auditores e não os administradores dos programas, aqueles privilegiando a medição de resultados, com fins de identificar quais programas ou atividades públicas poderiam ser suprimidos ou privatizados.

Carlos Faria (2005,p.100) citando Caiden e Caiden (2001,p.79), explica que as funções de medição de desempenho, monitoramento e a avaliação, tinham dois propósitos: primeiro, o de contenção de gastos públicos, através de maior eficiência e produtividade no âmbito do Estado, além da maximização da transparência da gestão pública e da responsabilização dos gestores, em um processo onde o "consumidor" dos bens e serviços públicos ficaria em primeiro plano; e segundo, que as reformas pudessem contribuir para uma reavaliação das atribuições das organizações governamentais.

Segundo Arretche (2002), uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. No Brasil, ocorreram reformas das instituições políticas ao longo dos anos de 1980, particularmente eleições diretas a todos os níveis de governo em 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988, recuperando as bases federativas do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988, através dos artigos 182 e 183¹⁷, estabeleceu princípios e regras importantíssimas para a

¹⁷ art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

efetivação do direito a moradia, destacando-se os princípios da propriedade privada e os princípios da propriedade urbana e também a necessidade de construção de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para os municípios com população superior a 20 mil habitantes.

Para Arretche (*apud* RIKER, 1987), a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, onde diversas formas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal. Ainda, em relação a Faria e a nova ênfase dada à avaliação das políticas no Brasil, para ele essa é uma "tarefa eminentemente multidisciplinar" (FARIA, 2005, p.100) existe uma lacuna de produção, na comunidade acadêmica das ciências políticas e da sociologia, no sentido de abrir novas frentes de investigação, diferentemente do que se refere à seara da administração pública. Como exemplo, cita a frequência de periódicos nacionais, como a Revista do Serviço Público e a Revista de Administração Pública, publicações do Ipea, da Fundação Seade, e da Fundação Carlos Chagas.

A concepção generalizada da avaliação de políticas públicas, derivada da instrumentalização no processo/projeto de reforma do Estado, atualmente, é concebida como instrumento administrativo. A implantação de sistemas de avaliação por organismos multilaterais investidos nesse processo, disponibilizando assistência técnica, e financiamento, articulando redes de profissionais, atrelando o financiamento de projetos à exigência de avaliação, implica na necessidade de análises de seu impacto, e para isso é importante o conhecimento das várias formas de uso e potencialidade da avaliação de políticas públicas.

Existem três dimensões do uso da avaliação: instrumental (relativa ao apoio as decisões e à busca de resolução de problemas); conceitual (ou função "educativa"); e simbólica (uso "político") (FARIA *apud* SHULHA e COUSINS, 1997, p.102).

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Em relação aos fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação, destacam-se as crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; a ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; as mudanças no pessoal encarregado; a eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada; e as mudanças nas condições externas, como por exemplo, alterações no ambiente político. (FARIA, 2005).

Em seu ensaio, Faria (2005) objetiva ressaltar a "estreiteza da concepção gerencialista da avaliação e expandir a percepção das múltiplas implicações políticas da pesquisa avaliativa". Ele distingue quatro tipos de uso da avaliação: instrumental; conceitual; como instrumento de persuasão e, para o esclarecimento.

O uso instrumental para a tomada de decisão depende, além da qualidade da avaliação, também da adequada divulgação de seus resultados. Esse tipo de uso, é comum em que as implicações das descobertas da avaliação não são muito controvertidas, quando as mudanças sugeridas são de grande monta e/ou fazem parte do repertório do programa em questão ou de sua organização implementadora, quando o ambiente do programa é relativamente estável em relação as suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiários, dentre outros, e quando o programa está em crise. (FARIA *apud* THOENIG, 2000, p. 66)

O uso "conceitual" é relacionado aos técnicos locais do programa, a quem não competem atribuições de poder de decisão, sendo que as descobertas da avaliação (e seu processo de realização) podem alterar a maneira como eles compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Essa aprendizagem torna-se maximizada quando os técnicos participam mais ativamente do processo de avaliação. Nesse tipo, não são esperadas, de imediato, nenhuma decisão ou ação.

Já o uso da avaliação como instrumento de persuasão é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa, buscando uma legitimação para as mudanças.

O uso para o "esclarecimento", provoca, indiretamente, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião, sobre as *advocacy coalitions*, acarretada pelo acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, bem como as crenças e na forma de ação das instituições (pautando a agenda governamental). Essa influência ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados.

A avaliação se constitui numa forma de verificar o andamento da aplicação de uma política, e também, que fatores influenciam no êxito do programa para que os recursos públicos disponibilizados sejam aplicados de forma eficaz e eficiente, e de modo transparente. Nessa pesquisa, tentamos dar uma pequena contribuição para futuros estudos de temas afins.

3 DÉFICIT HABITACIONAL: CONCEITOS E METODOLOGIA

Os estudos sobre o déficit habitacional no Brasil utilizam a metodologia originalmente elaborada pela Fundação João Pinheiro - FJP, adotada oficialmente pelo Ministério das Cidades. Essa metodologia está baseada num conceito amplo de necessidades habitacionais que engloba o déficit habitacional e a inadequação de domicílios (BRASIL,2007).

O déficit habitacional se refere às necessidades de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais de habitação detectados em certo momento. A inadequação de domicílios (moradias) se refere às especificidades internas do estoque urbano de habitações, de modo que seu dimensionamento visa colaborar com o desenho de políticas públicas voltadas para a melhoria dos existentes e na qualidade de vida dos moradores. (FJP, 2008).

O conceito de déficit habitacional utilizado pela FJP está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, aquelas sem condições de habitação, precariedade das construções ou desgaste da estrutura física. Inclui, a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), moradores de baixa renda e que vivem de aluguel. Inclui, ainda, moradia em imóveis e locais sem fins residenciais. O déficit habitacional, por ora pode ser entendido como "déficit por reposição do estoque" e "déficit por incremento de estoque". (FJP, 2007).

Déficit por reposição do estoque, refere-se a domicílios rústicos e insalubres. Segundo conceito IBGE, os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, com riscos as saúde aos moradores. Nessa rubrica, se enquadra a depreciação de domicílios devido a vida útil de um imóvel, após sofrerem reformas. Assim, são chamados de “domicílios inadequados”, e segundo a metodologia adotada pela FJP, não são considerados como déficit habitacional, devido a dificuldade de mensuração da depreciação dos imóveis nas pesquisas do PNAD e nos censos demográficos (FJP, 2007).

Déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e os domicílios alugados. O conceito de domicílio improvisado engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares de moradia alternativa (imóvel comercial, embaixo de pontes e viadutos, barcos, carcaças de carro, etc.). A coabitação familiar compreende a soma de famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio (FJP,2007).

A partir de 2007, os cálculos dos indicadores incluíram um importante componente na definição do déficit habitacional: a coabitação familiar, esse incorporado ao PNAD 2007, a fim detalhar informações das causas de convivência familiar, e identificando as famílias que desejam constituir domicílio exclusivo, e aquelas cuja convivência tem caráter de opção e de conveniência, assim evitando distorções no cálculo do déficit habitacional e na necessidade de construções de novas moradias. Também, no PNAD 2007, as famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional, já que esse tipo de moradia "mascara" a coabitação.

Outro componente é o ônus excessivo com aluguel, que corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar até 3 salários mínimos e que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel, índice de comprometimento máximo de renda familiar baseado em parâmetros tradicionais do antigo Banco Nacional da Habitação.

Inadequação de domicílios ou as habitações inadequadas por falta de infra-estrutura, inadequação fundiária, cobertura inadequada ou com adensamento excessivo por moradores com mais de 3 por dormitórios, nas zonas urbanas, compõem, também, importante componente incorporado metodologia da FJP para o cálculo déficit habitacional, em 2007.

Quadro 1 - Componentes considerados no cálculo do Déficit Habitacional

DÉFICIT HABITACIONAL	
Componentes	Detalhamento
- Domicílios rústicos	- Cálculo para áreas
- Domicílios Improvisados	- Urbanas
- Coabitação familiar	Total
Cômodos alugados e cedidos	Aglomerado rural de extensão urbana
Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo	- Rural
- ônus excessivo com aluguel	- Aglomerados subnormais
- Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório	Cálculo por faixas de renda familiar em salários mínimos

Fonte: Ministérios das Cidades, disponível em : <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em 30-03-2011

Considerando o quadro 1, a estimativa do déficit habitacional inclui:

1) Domicílios improvisados e os rústicos (considerados conjuntamente como habitações precárias); 2) Parte das famílias conviventes (as famílias que vivem com uma família principal no mesmo domicílio - e que têm intenção de constituir novo domicílio) e famílias que vivem em cômodos, contabilizadas no componente coabitação familiar; 3) O

ônus excessivo com aluguel (famílias com renda familiar de até três salários mínimos que comprometem 30% ou mais de sua renda com aluguel); 4) o adensamento excessivo nos domicílios alugados.

3.1 Considerações Sobre a Metodologia da FJP 2007/2008

Segundo a FJP, a metodologia teve como base de dados a PNAD 2007, realizada anualmente e divulgada pelo IBGE, cujos dados têm representatividade significativa no Brasil, unidades da Federação e regiões metropolitanas, mas que apresentam algumas limitações quanto a alguns municípios, que necessitam de um nível de detalhamento de informações só disponível nos censos demográficos, realizados a cada dez anos. Assim, o déficit habitacional só é estimado para nove regiões metropolitanas, historicamente pesquisadas pela PNAD: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. As informações para os aglomerados subnormais, que, segundo definição adotada pelo IBGE, se aproximam da definição de favelas, não conseguem captar a realidade dessa parcela mais carente da população. Há também uma carência de informações sobre a depreciação dos imóveis, dados estes importantes para o cálculo do déficit por reposição.

Por outro lado, a FJP considerou que as alterações no questionário básico da PNAD 2007 permitiu uma melhoria na metodologia de cálculo do déficit habitacional, especificamente no que diz respeito às famílias conviventes secundárias, refinando o método de apreensão da coabitação no componente familiar, através de dois pontos pesquisados: "1) Qual o principal motivo de morar neste domicílio com outra(s) famílias(s)? 2) Existe a intenção (da família) de se mudar e constituir outro domicílio?"

Segundo a FJP, os aspectos acima representariam um avanço qualitativo nas estimativas produzidas e proporcionando uma real contribuição da convivência familiar para o cálculo do déficit habitacional.

De acordo com estudos realizados pelo Centro de Estatística e Informações - CEI da FJP, o déficit habitacional em 2008 foi estimado em 5.572 milhões de domicílios, dos quais 83% estão localizados nas áreas urbanas. Nas nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela PNAD, existiam 1,5 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representou 27,6% das carências habitacionais do país.

Em termos relativos, o déficit representou 9,7 % do estoque de domicílios do país, sendo 9,4 % nas áreas urbanas e 11,3% nas rurais. As pesquisas (PNAD,2008) revelaram a

tendência de diminuição em termos relativos (redução verificada ao longo dos últimos anos) e, em termos absolutos, no último ano, houve a redução de cerca de 450 mil unidades no déficit habitacional: de 6.020.434 (2007) para 5.572.313 milhões de domicílios, sendo 250 mil nas regiões metropolitanas.

A abordagem conceitual e metodológica do déficit habitacional, levando em contas os dados das pesquisas do IBGE, tornou-se relevante para fins deste estudo, tendo em vista, que é a partir do cálculo do déficit habitacional é que são definidas as quantidades "necessárias" para distribuição e implantação de políticas públicas, através de programas habitacionais que serão operadas pelos agentes operadores (instituições financeiras e não financeiras) em conjunto com Estados e municípios, objetivando a redução do déficit habitacional brasileiro.

4 O PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PSH

4.1 Normatização

O Programa de Subsídio Habitacional de Interesse Social - PSH foi um mecanismo criado no último ano do governo FHC, tendo sua primeira versão em dezembro de 2002, conforme portaria nº 394, e regulamentada no governo Lula, pela Lei 11.124/2005, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para população de baixa renda através de recursos subsidiados pelo governo federal, sendo que as ofertas públicas para distribuição dos recursos subsidiados e quantidades se deram através de leilão como foi o caso do PSH2009, objeto de nosso estudo.

O PSH foi promovido pelo Governo Federal, regulado pelo Ministério das Cidades pelas Portarias nº 335/2005 e nº 04/2008, visando atender à demanda por moradia das famílias com renda bruta de 0 a 3 salários mínimos, tendo a unidade habitacional uma metragem mínima de 28 m², com custo médio de construção no valor de R\$ 13.000,00. Sendo que, o custo da construção é composto pela soma da contrapartida do beneficiário ou município + contrapartida do Estado + Recursos PSH.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH2009, de acordo com a portaria nº 4, anexo V, destinou, em nível nacional, um total de 26.800 quantidades de parcelamentos para aquisição ou produção de imóveis, através de oferta pública, leilão ocorrido em dezembro/2008.

Essas quantidades ou "cotas" foram distribuídas por grupos de acordo com a localização do imóvel, sendo 5.000 cotas para os municípios da região metropolitana, 7.500 cotas para a região metropolitana e 13.000 cotas para regiões localizadas em zonas rurais. Para a região Sul, foram destinadas 2.718 cotas, a serem distribuídas pelo agente operador, no caso a instituição financeira vencedora. O subsídio do PSH foi de R\$ 7.000,00 para as unidades localizadas na zona rural e nas regiões não metropolitanas; nas unidades situadas na região metropolitana foi de R\$ 8.000,00.

A origem dos recursos à concessão de subsídios por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH teve como fonte de recursos as dotações orçamentárias da União, prevista no art. 7º da Lei nº10.998, de 15 de dezembro de 2004.

Os recursos do PSH, previam a aplicação no ato da contratação dos financiamentos ou parcelamentos habitacionais para a complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos mutuários beneficiados pelo programa. Ou seja, 50% dos recursos

subsidiados são creditados, num primeiro momento, no ato da contratação (STN repassa a IF, que por sua vez repassa as conveniadas, que repassarão, se for o caso, ao beneficiário). O PSH, previa, também, o aporte de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, provenientes dos Estados, Distrito Federal e municípios.

O subsídio de operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, contratadas com pessoa física, complementam no ato da contratação: a) a capacidade financeira do beneficiário para pagamento do preço de imóvel residencial; b) o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras ou pelos agentes financeiros do SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança, e de custos de alocação, remuneração e perda de capital, nos casos de financiamentos ou parcelamento.

O principal objetivo do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH foi tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacionais de interesse social, operadas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional.

Dentre as diretrizes gerais do programa estavam a destinação dos recursos para o atendimento à população urbana e rural, com prioridade às famílias de renda mais baixa e à mulher chefe de família; integração a outras intervenções ou programas, da União ou das demais esferas de governo; Integração a outras ações que possibilitem a sustentabilidade dos projetos e promovam a inclusão social dos beneficiários; promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e aos serviços a execução de trabalho social; utilização preferencial de mão de obra e de micros, pequenas e médias empresas locais, sem prejuízo da lei de licitações; adoção preferencial das modalidades mutirão e autoconstrução, de modo a minimizar custos; atendimento aos cidadãos idosos ou portadores de deficiências físicas.

Os atores participantes do PSH, conforme portaria 335, são o Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Instituições Financeira ou Agentes Financeiros do SFH, Estados, Distrito Federal, municípios ou entidades das respectivas administrações direta ou indireta, beneficiários, sendo suas atribuições (direitos e deveres) definidas, entre elas citaremos algumas.

As instituições financeiras ou agentes financeiros (operadoras) do SFH, habilitados no leilão, realizavam o processo de enquadramento das propostas apresentadas pelos Estados e

municípios e analisavam a viabilidade cadastral e financeira de participação no programa dos beneficiários indicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

Também, a instituição operadora analisava a viabilidade técnica, jurídica e financeira das obras e serviços a serem realizados, acompanhando a sua execução, e, solicitava ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Fazenda o repasse dos recursos orçamentários referentes aos subsídios; fornecia aos ministérios das Cidades e da Fazenda informações sobre o acompanhamento da obra, enviava relatórios por municípios, separados por regiões metropolitanas, regiões não metropolitanas e por área rural, e também, por modalidade operacional do Programa, tipo produção ou aquisição de moradia;

Também, poderia substituir os beneficiários desistentes, nos casos; em que o novo beneficiário tivesse o mesmo perfil e condições do beneficiário desistente ou não habilitado (mesma renda, mesmo valor de financiamento ou parcelamento), sem que o novo beneficiário fosse inscrito no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT, mantendo a inscrição do antigo beneficiário. Para as áreas rurais, o programa exigia que os beneficiários fossem cooperados por no mínimo 30 dias).

4.2 Beneficiários

Os beneficiários do PSH são aquelas pessoas físicas selecionadas pelos municípios ou instituições sem fins lucrativos (ex.: cooperativas de crédito habitacional) que podem ou não contratar operações de financiamento ou parcelamento habitacional junto às instituições ou agentes financeiros do SFH habilitados, e cujo rendimento familiar mensal bruto não ultrapasse a R\$ 1.245,00, conforme normas do PSH.

Os beneficiários não poderiam ser proprietários ou promitentes compradores de imóveis residenciais em qualquer parte do país, possuir qualquer outro tipo de financiamento imobiliário, e ainda receber benefícios, com a mesma finalidade, provenientes de recursos orçamentários da União. Também, não participavam aqueles que já tinham recebido subsídios com recursos orçamentários da União, com a mesma finalidade do PSH. Além disso, apresentavam as declarações de todas as pessoas que tinham contribuído para a formação de sua renda familiar bruta¹⁸.

¹⁸ Entende-se como renda familiar bruta a renda total de todos os componentes de uma entidade familiar, assim considerada a união estável entre o homem e a mulher, bem como a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes, que habitem a mesma residência, desde que tais descendentes não componham uma outra entidade familiar. A critério do beneficiário, poderá ser excluída a renda de seus descendentes da formação de sua renda familiar bruta. Na hipótese de o beneficiário ser solteiro, a renda familiar bruta total, podendo o

4.3 Distribuição de Recursos e Modalidades Operacionais

O PSH oferecia duas modalidades, discriminadas na portaria nº. 611 de 2006, produção de moradia e aquisição de moradias (esta não se aplica a pesquisa). Na modalidade produção de moradia (construção) os valores limites dos subsídios para a complementação do pagamento do preço de imóvel residencial, tanto para financiamentos como para parcelamento eram: a) imóveis localizados nos municípios integrantes de regiões metropolitanas, o subsídio complementação era de R\$ 8.000,00 (oito mil reais); b) imóveis localizados nos municípios não integrantes de regiões metropolitanas, o subsídio complementação era de R\$ 6.000,00 (seis mil reais); c) para as zonas rurais o valor do subsídio era de R\$ 7.000,00 por unidade construída ou por beneficiário.

Na produção de moradias a construção de unidades habitacionais deve ter padrões mínimos de habitabilidade, e o valor do investimento deveria representar todas as parcelas de custos de obras e serviços necessários e é composto, por bens e serviços economicamente mensuráveis aportados no processo de produção de unidades habitacionais, abaixo relacionados: a) Projetos; b) Terreno: valor correspondente ao de aquisição, desapropriação ou avaliação, o que for menor, acrescido das despesas de legalização; c) Infraestrutura; d) Habitação: valor correspondente ao custo de realização das obras de edificação das unidades habitacionais; e) Trabalho social; entre outros.

De outra forma, o valor do investimento era na verdade o custo de construção que deveria contemplar a contrapartida do município, mais a contrapartida do Estado, mais os recursos subsidiados pelo PSH, cujo o valor variava entre R\$ 13.000,00 a 18.700,00, dependendo da metragem da casa construída e localização. Nos casos em que não houvesse aporte financeiro do ente municipal ou estadual esse poderia ser por conta dos próprios beneficiários através de empréstimos junto à própria instituição financeira.

O valor da contrapartida deveria ser depositado em uma conta contábil específica de cada convênio na instituição para fins de comprovação junto ao Ministério das Cidades, da capacidade de cada conveniada em dar início a suas obras. Posteriormente, a SNH liberava os 50% do valor total subsidiado para viabilizar a continuidade da obra, e os outros 50% restantes liberados após a conclusão da obra, devidamente comprovada junto à instituição operadora, através de laudo de avaliação, fotos da moradia, preenchimento da declaração de recebimento da moradia devidamente assinada pelo beneficiário.

beneficiário, a seu critério, incluir a renda de seus pais, caso habitem a mesma residência. (MCidades-Portaria nº 335)

4.4 Devolução de Recursos ao Tesouro Nacional

As devoluções dos recursos do PSH ao Tesouro Nacional, conforme a portaria nº 611, devido a não utilização para conclusão da obra, acarretaria na perda do subsídio de equilíbrio econômico financeiro, que devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, atualizados pela taxa SELIC mais dois por cento ao mês, desde a data de recebimento dos subsídios pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH correspondente, sob pena de inscrição em dívida ativa da União.

Os motivos para devolução dos recursos poderiam ser devido a contrato de financiamento ou parcelamento sem eficácia ou em caso de liquidação antecipada do contrato, amortização extraordinária ou sinistro de morte ou invalidez permanente (MIP) do beneficiário.

O programa previa o prazo máximo de 18 meses para execução e conclusão das obras, contados a partir da data de repasse dos recursos, referentes ao subsídio às instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH habilitados a participar no programa, podendo ser prorrogado conforme justificativa apresentada à Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades).

4.5 Fluxo Operacional

Em dezembro de 2008, conforme a portaria nº 712, a instituição pesquisada foi oficialmente habilitada, através de oferta pública por leilão, como agente financeiro para receber os recursos do governo federal. Em nossa pesquisa, representou 2.718 unidades ou cotas, distribuídas por municípios não integrantes de região metropolitana - G1 (568 unidades), por municípios integrantes de regiões metropolitanas G2 (839 unidades), e por zonas rurais (1311 unidades), que representou a quantidade de beneficiários a serem atendidas pelo Programa.

De acordo com nossa pesquisa, verificada através de documentos oficiais (portarias, ofícios), a implantação do programa na instituição operadora ou acolhimento das propostas dos municípios ou instituições sem fins lucrativos em participar do programa, ocorreu entre os meses de dezembro de 2008 a maio de 2009 (data da contratação dos convênios), sendo que, entre o período de julho de 2009 a janeiro de 2011, significou o período em que deveria ocorrer todas as etapas do cronograma para conclusão das obras e a entrega da moradia ao beneficiário final.

O programa exigia que a informação contendo todos os beneficiários atendidos deveriam ser enviadas a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, até maio de 2009, sendo que, após análises das informações, a mesma, liberaria o valor correspondente aos 50% do total de subsídios para o andamento e finalização das obras pelas conveniadas no prazo de 18 meses, contados a partir dessa 1ª. liberação que ocorreu em julho de 2009, e com término de prazo para conclusão em janeiro de 2011, podendo ser prorrogado conforme justificativa.

Cada conveniada apresentava sua proposta (cronograma de obra, aporte financeiro ou contrapartida, quantidade de beneficiários), como regra básica que o perfil dos beneficiários estivessem de acordo com as premissas básicas do programa (PSH).

Na nossa pesquisa das 2.718 unidades foram habilitados 2.367 beneficiários, que através de convênios com 31 municípios¹⁹ e, em parceria com o Estado do RS, 4 cooperativas de crédito habitacional (diversos municípios), e outros fora do RS. Sendo que 1.884 unidades, só no RS, foram distribuídas em 463 para a região não metropolitana, 406 para região metropolitana e 1015 para zonas rurais²⁰.

A partir da seleção dos beneficiários, dos convênios firmados junto à instituição operadora, dos fatores que influenciam no andamento da obra e sua conclusão dentro do prazo do programa, dos relatórios com informações enviadas ao Ministério, das entrevistas realizadas, abordamos a seguir, alguns indicadores sociais para uma avaliação do programa.

¹⁹ As entidades conveniadas foram selecionadas (habilitaram-se para complementar recursos não subsidiados pelo programa PSH2009), e indicadas ao Agente Financeiro através da Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação de Desenvolvimento Urbano (SEHADUR), que desde 2011, passou a ser chamada de SEHABS - Secretaria de Habitação e Saneamento, órgão responsável, em nível estadual pelas políticas de habitação popular (baixa renda) no RS.(fonte:instituição operadora do PSH2009, nov-2011).

²⁰ Em relação ao grupo 3, relativo a zonas rurais o critério escolhido foi firmar convênios com cooperativas habitacionais, diretamente com a instituição, tendo em vista que as mesmas já tinham experiências com a questão habitacional em zonas rurais.(fonte:instituição operadora do PSH2009).

5 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PSH2009

5.1 Características das Famílias Beneficiadas pelo PSH

Faz parte dos objetivos do PSH2009, a solução para famílias vindas de coabitação familiar, bem como a melhoria por tipo de moradia anterior. Assim, o programa buscou solucionar o problema do déficit habitacional, atendendo a famílias de baixa renda cujas moradias estão localizadas em locais inapropriados; cujas habitações são precárias; famílias com interesse em constituir domicílio próprio; ou a construção de moradias para resolver problemas de invasão e regularização fundiária.

Neste capítulo, através de dados extraídos do relatório de Acompanhamento Social da obra, do PSH2009, enviadas bimestralmente ao Ministério das Cidades/Secretaria de Habitação Nacional, identificamos alguns componentes do déficit habitacional, tais como a coabitação familiar, regularização fundiária, os tipos de moradia anterior, o perfil dos beneficiários, ônus com aluguel, habitações precárias.

Também, nas pesquisas documentais e entrevistas realizadas, verificamos que alguns dos objetivos e premissas do PSH, estavam contemplados pela seleção de beneficiários com problemas de coabitação familiar, habitações precárias (moradores de beira de estrada, locais de difícil acesso e sem condições de habitação), mulheres chefes de família (trabalhadoras domésticas e recicladoras de lixo).

Na Planilha de Acompanhamento Social, verificamos alguns indicadores relacionados ao perfil das famílias beneficiadas pelo programa, tais como aponta a tabela 1. São apresentados indicadores sociais como sexo, mulher chefe de família, presença de portador de deficiência e de idosos na família. Essas informações são relevantes, em programas de subsídio de interesse social, PSH2009, uma vez que traçam o perfil da população beneficiada, contribuindo para uma visão geral dos déficits e alcances destes programas sociais.

No caso do PSH2009, observando as três regiões, constatamos, na tabela 1, que na região metropolitana 72%, são beneficiários do sexo feminino. Além disso, 36,45% das famílias beneficiadas são chefiadas por mulheres. Já na zona rural, a grande maioria dos beneficiários é do sexo masculino correspondendo a 71,57%, e apenas em 25% dos casos a família beneficiada é chefiada por uma mulher. Na região não metropolitana 69,11% dos beneficiários são do sexo feminino, percentual um pouco inferior em relação à região metropolitana. Além disso, 38,66% das famílias beneficiadas são chefiadas por uma mulher.

A proporção de idosos, na tabela 1, nas famílias beneficiadas é mais expressiva na região metropolitana correspondendo a 7,88%, de um total de 406 beneficiários, enquanto que na zona rural é de 2,46%, seguida na região não metropolitana de 3,02%.

Tabela 1: Perfil dos Beneficiários

Perfil dos beneficiários - PSH 2009						
	406		463		1015	
	Região metropolitana		Região não metropolitana		Zona Rural	
Variável	Quantidade	% por região	Quantidade	% por região	Quantidade	% por região
Sexo feminino	293	72,17%	320	69,11%	290	28,57%
Sexo masculino	113	27,83%	143	30,89%	725	71,43%
Mulher chefe de família	148	36,45%	179	38,66%	256	25,22%
Portador de Deficiência	9	2,22%	11	2,38%	7	0,69%
Idoso	32	7,88%	14	3,02%	25	2,46%

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas de acompanhamento social, enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Na tabela 2, abaixo, a partir da coleta de dados disponíveis, preenchidas pelos próprios conveniados podemos verificar a distribuição por faixas de idade de 0 a 11 anos, de 12 a 17 anos, possibilitando a identificação da proporção de jovens e crianças enquanto componentes das famílias beneficiadas pelo PSH2009.

Tabela 2: Perfil das Famílias Beneficiárias

Região	Nº beneficiários	Nº de Pessoas na Família	Nº de Crianças (0 a 11 anos)	Relação entre nº crianças/total beneficiários p/região	Nº de Adolescentes (12 a 17 anos)	Relação entre nº adolescentes/total beneficiários p/região	Relação % Pessoas por família/total beneficiários por
Metropolitana	406	782	215	27,49%	164	20,97%	1,93
Não metropolina	463	1375	449	32,65%	187	13,60%	2,97
Zona Rural	1015	2087	362	17,35%	253	12,12%	2,06

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas acompanhamento social, enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Também, observamos na tabela 2, que nas famílias que vivem na zona rural há um menor percentual de crianças de 0 a 11 anos é igual a 17,35%, se comparado aos outros dois grupos. O percentual de adolescentes entre 12 e 17 anos é o menor na zona rural e igual a 12,12%, enquanto, na região metropolitana é igual a 27,49% e 32,65% na região não metropolitana, considerando o total de beneficiários em cada região.

5.2 O PSH e a Redução do Déficit Habitacional

O PSH, criado em 2002 até o ano de 2010, segundo dados da Secretaria de Habitação do Estado²¹ referentes as parcerias com os municípios e entidades sem fins lucrativos (cooperativas habitacionais), já realizou 375 convênios, complementando subsídios para a construção de 7.447, unidades habitacionais no Estado do RS. Sendo que parte dessa quantidade refere-se ao PSH2009, referentes a 1.263 unidades habitacionais.

O objetivo do PSH, de reduzir o déficit habitacional, priorizou a adesão de famílias cuja moradia apresenta alguma das características que a classificam como moradia inadequada (aluguel, coabitação, moradia precária, moradia em área irregular, etc.). Os dados constantes no relatório de acompanhamento da obra PSH-2009, no Rio Grande do Sul apontam para um grande percentual de construção de moradias que visam sanar problemas de déficit habitacional.

Conforme tabela 3, p. 39, buscamos verificar as condições do tipo de moradia anterior dos beneficiários, e assim avaliar o quanto o programa incide na redução do déficit habitacional. A questão das famílias provenientes de coabitação familiar, definidas como "aquelas em que duas ou mais famílias conviventes ou ainda aquelas com cômodos alugados e/ou cedidos)", ou que querem constituir domicílio próprio, mostrou-se uma característica expressiva, principalmente, na região metropolitana, o que de certa forma vai ao encontro das pesquisas PNAD 2008, que representou 39% , dos domicílios pesquisados. (IBGE, 2010, p.4)

Podemos observar que na região metropolitana, grande parte das necessidades de moradia aos beneficiários se concentram em aluguel formal, aluguel informal e moradia de favor, esse atingindo o percentual de 24% em relação ao total de unidades. Além disso, 21,43% das famílias beneficiadas provem de residências com coabitação.

Na região não metropolitana registra-se um grande número de moradia anterior emprestada igual a 12,53% e moradia de favor igual a 12,10 %. Chama atenção, também, o alto percentual de famílias neste grupo que não tinham domicílio anteriormente ao programa PSH, correspondendo a 10,37%. Famílias provenientes de coabitação familiar perfazem, neste grupo 6,48%.

²¹ Banco de dados sobre Ações da SEHABS complementares ao PSH, realizados pela Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado do RS), resultado de entrevista realizada (em dez-2011).

Tabela 3: Componentes do déficit habitacional

O PSH2009 e a diminuição do déficit habitacional						
406			463		1015	
Região metropolitana			Região não metropolitana		Zona Rural	
Tipo moradia anterior	Quantidade	% por região	Quantidade	% por região	Quantidade	Relação percentual % por região
aluguel formal	45	11,08%	39	8,42%	7	0,69%
aluguel informal	70	17,24%	32	6,91%	10	0,99%
morava de favor	100	24,63%	56	12,10%	172	16,95%
emprestada	9	2,22%	58	12,53%	14	1,38%
local de trabalho	0	0,00%	3	0,65%	13	1,28%
comprada formal	0	0,00%	0	0,00%	132	13,00%
comprada informal	0	0,00%	0	0,00%	34	3,35%
invasão	0	0,00%	16	3,46%	0	0,00%
herança	0	0,00%	99	21,38%	6	0,59%
doação	0	0,00%	29	6,26%	16	1,58%
sem domicílio	9	2,22%	48	10,37%	0	0,00%
alvenaria, madeira e mista	53	13,05%	0	0,00%	0	0,00%
sem informação	120	29,56%	83	17,93%	611	60,20%
Total Geral	406	100,00%	463	100,00%	1015	100,00%

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas Acompanhamento de Obras/acompanhamento social enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Na tabela 3, acima, verificamos um alto percentual, principalmente, na zona rural que foi igual a 60,2 %, de famílias beneficiadas pelo programa cuja informação do tipo de moradia anterior não foi informada, seguida de 29,56% na região metropolitana e 17,93% na região não metropolitana. Em relação a zona rural, se compararmos os percentuais entre os demais componentes, onde, quem morava de favor corresponde a 16,95 %, comprada formal igual a 13,00%, comprada informal igual a 3,35% e os demais componentes não ultrapassam a 2%, se compararmos com o percentual de coabitação familiar verificamos que corresponde a 11,13 %, e que podemos atribuir aos beneficiários que vem de agricultura familiar, fazendo parte do componente de coabitação familiar com intenção de constituir domicílio próprio.

Tabela 4: Componente do Déficit Habitacional - Coabitação familiar

O PSH2009 e a coabitação familiar						
Tipo moradia anterior	Região metropolitana		Região não metropolitana		Zona Rural	
	Quantidade	% por região	Quantidade	% por região	Quantidade	% por região
provenientes de coabitação familiar	87	21,43%	30	6,48%	113	11,13%
Total por região	406		463		1015	

Considerando as tabelas 1 a 4, verificamos que o PSH, como parte de uma política pública, tentou contemplar e minimizar algumas carências, no que diz respeito à questão da regularização fundiária, tipo de moradia anterior buscando a redução do déficit habitacional.

5.3 Os Fatores que Influenciam no Cumprimento de Cronograma de Obras

Nas informações enviadas a SNH, como a planilha de acompanhamento de obra, identificamos alguns dados para compreensão de nossa análise sobre os fatores que influenciam no cumprimento do cronograma de obras e que estão resumidos no quadro 2 em anexo. No campo sobre os dados do empreendimento, constavam a modalidade (construção ou aquisição), situação da obra (% de execução) e a metragem da obra.

Como já comentamos anteriormente, o período para a construção das unidades habitacionais (seleção beneficiário, habilitação, aporte financeiro, projeto, início e conclusão da obra), compreendeu o período entre dezembro de 2008 a janeiro de 2011, sendo que na prática, o início ocorreu entre julho de 2009, o término em janeiro de 2011, ou seja, um total de 18 meses.

As planilhas de acompanhamento de obra enviadas pelo agente operador do PSH2009 para o Secretaria de Habitação, em janeiro de 2011, que correspondia a 13ª remessa contendo as obras concluídas e, a conseqüente liberação do restantes dos 50% subsidiados, demonstram que em torno de 57% das obras não estavam concluídas no período delimitado acima, sendo que vários fatores levaram a este percentual.

O PSH2009 prevê a construção de unidades de habitações de interesse social, e que para baratear o custo, o tipo de construção se dá de diferentes maneiras, levando em consideração o contexto em que as obras serão realizadas.

Assim, a construção das moradias pode ser através de mutirões, da autoconstrução ou por contratação de serviços para execução de obras. Observamos, neste estudo, que a forma escolhida para a construção das habitações é um dos fatores que podem influenciar no cumprimento, ou não, do cronograma das obras. Como por exemplo, quando o sistema de construção optado é de mutirão ou a autoconstrução, o andamento pré-definido pode ser afetado por fatores como a temporada de safra (quando a liberação dos recursos do PSH coincidiu com o período de safra, principalmente na zona rural, observou-se uma considerável proporção de obras que apresentaram atraso), ou mesmo a morte ou adoecimento de algum membro da família, que impossibilitou, em alguns casos, o seguimento das obras.

Também, a contratação de serviços dependem de um mercado com empresas e mão-de-obra especializadas qualificadas para evitar influência no atraso das obras. É preciso a existência de empresas interessadas em participar de licitação para execução de obras, mão-de-obra especializada e disponibilidade de materiais de construção no mercado, principalmente, nos casos de municípios pequenos, com pouca ou nenhuma empresa do ramo ou profissional especializado (engenheiros,arquitetos) para vistoriar as obras.

Tal situação reflete o contexto nacional atual, de aquecimento da economia e grande crescimento das obras na construção civil; fatores referentes à questões burocráticas, como licitações desertas, demora na notificação ao agente financeiro quando da conclusão da obra dentro do prazo, problemas de documentação regular junto aos órgãos federais por parte de alguns municípios, mudança de coordenação devido a período eleitoral; Dificuldades no pagamento da contrapartida dos recursos por parte dos municípios, do Estado, ou dos beneficiários; e condições climáticas adversas, como longos períodos de chuva, também, impediram o início ou andamento das obras.

Nas entrevistas realizadas na instituição financeira, operadora do PSH e também, com os municípios e Estado, de modo geral, os motivos das substituições e desistências estão vinculados a mudança de domicílios destes beneficiários para outras regiões, que buscaram outras formas de construção por outros programas habitacionais mais adequados a sua realidade como Minha Casa Minha Vida, entre outros. Nos casos de algumas cooperativas rurais, também, a desistência se dava pela falta de recursos próprios para aportar a contrapartida do programa, sendo que a estimativa de substituições ocorridas não passaram de 5% do total de beneficiários, foram comunicadas ao Ministério das Cidades e aprovadas.

Por outro lado, de acordo com entrevistas realizadas junto à instituição (agente operador) outra dificuldade relevante, que também contribuiu para o atraso do programa foi a carência de entendimento da operacionalidade do mesmo, principalmente de parte das conveniadas, haja vista que não houve, no curto espaço de tempo para habilitação das conveniados/beneficiários uma preparação prévia, oferecendo um treinamento adequado aos executores do programa. Sobre as dificuldades de entendimento do programa, ficou evidenciado nas entrevistas e pesquisa realizada junto a Secretaria de Habitação do Estado, que o Estado muitas vezes prestava apoio técnico aos municípios, além da parceria financeira e vistoria a final das obras, em que o Estado contribuiu com a contrapartida.

A seguir serão apresentados, conforme demonstrado nos quadros 2 a 5, em anexo, as justificativas para os atrasos das obras dos PSH nos diversos municípios beneficiados pelo programa, considerando o prazo final em jan-2011. São apresentados também os regimes de execução de cada obra, de modo a possibilitar uma reflexão sobre a influência do regime elegido e o atraso (ou não) das obras do PSH,

5.3.1 Justificativas para o Atraso das Obras - Região Não Metropolitana - Grupo 1

Conforme o quadro 2 e 3, dos 463 beneficiários da região não metropolitana (área urbana), 68% do total de 317 moradias previstas registraram atraso no cronograma de obra, principalmente devido a fatores como falta de mão-de-obra, ou dificuldades do município ou beneficiário em conseguir o aporte financeiro para a contrapartida. Assim, abaixo, relacionamos a situação dos municípios pesquisados por situação em relação ao cronograma de obras para as unidades previamente propostas a construir (não iniciada, concluída parcialmente, concluída): Os municípios de Aceguá, Dezesseis de Novembro, Ernestina, Frederico Westphalen, Garruchos, Palmeira das Missões, Panambi, Piratini, Santa Vitória do Palmar, Tapera, Tupanciretã e Vitor Graeff não concluíram nenhuma das habitações financiadas pelo programa até janeiro de 2011. Os municípios de Ibirapuitã, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, São Francisco de Assis e Mato Leitão concluíram parcialmente o número de habitações previstas pelo PSH2009, tendo seus prazos prorrogados pelo Ministério das Cidades.

Dentre os municípios gaúchos que integram o grupo 1, Augusto Pestana, Caibaté, Caiçara, Doutor Ricardo, São Francisco de Assis, São Pedro do Butiá, Frederico Westphalen, concluíram todas as habitações financiadas pelo PSH, conforme quadro 2, em anexo.

5.3.2 Justificativas para o Atraso das Obras - Região Metropolitana - Grupo 2

Nos dados pesquisados sobre os fatores que influenciaram para que o cronograma de obras fosse cumprido dentro dos prazos estabelecidos pelo programa (PSH), verificamos que das 5 conveniadas (municípios e cooperativa), apenas uma conseguiu entregar as moradias aos seus beneficiários no prazo de 18 meses, num total de 77 unidades, conforme os quadros 2 e 4. Também, constatamos que das 406 habitações previstas neste grupo, 267 registraram atraso na conclusão da obra, representando 66% do total pesquisado. Os municípios de Gravataí e Esteio não concluíram nenhuma das habitações financiadas pelo PSH, sendo que o município de Esteio desistiu do programa.

O município de Estância Velha apresentou atraso em 82,3% das habitações financiadas pelo PSH, já o município de Sapiranga apresentou atraso em 41% das unidades habitacionais financiadas pelo PSH. Dentre os municípios gaúchos que integram o grupo 2, apenas Sapucaia do Sul concluiu todas as habitações financiadas pelo PSH. Novamente, como na região não metropolitana, constata-se que o início da obra depende, principalmente, da organização administrativa e financeira dos municípios, e ou, a falta de mão de obra para conclusão e ou, desistência do município.

5.3.3 Justificativas para o Atraso das obras - Zona Rural - Grupo 3

Na zona rural, quadro 5, em anexo, do total de 1015 habitações previstas pelo PSH, 253 apresentaram atraso, perfazendo um total de 25% das habitações. Ao todo, 41 municípios deste grupo apresentaram obras atrasadas, de um total de 84 municípios, sendo que 62 municípios pela Cooperativa COOHAF- Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar (390 unidades) e 5 municípios pela Cooperativa ALTO CREDI - Cooperativa de Crédito do Alto do Vale do Taquari (50 unidades) e 18 municípios pela Administração direta. As justificativas mais recorrentes dizem respeito à falta de mão-de-obra, material de construção e profissionais para realizar a vistoria das obras, condições climáticas e o modo de construção (autoconstrução).

Conforme podemos observar, no quadro 2 e quadro 5, em anexo, referente a zonas rurais, incluem-se municípios, em que os beneficiários foram selecionados através das conveniadas CRESOL – Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária e COOPERHAF - Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares.

No que se refere ao PSH, ao encerrarmos, em dezembro de 2011, considerando todas as etapas da pesquisa aqui apresentadas, o mesmo ainda estava em andamento, e com fase de conclusão de obras, já na 15ª. liberação, onde a instituição operadora do programa aguardava a análise por parte do Ministério das Cidades, para fins de repasse as conveniadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa abordamos as políticas públicas na habitação brasileira buscando na literatura disponível como ela vem sendo tratada nos diversos anos desde a criação do BNH até os dias de hoje, com a nova Política Nacional de Habitação. Buscamos avaliar a implementação de um programa habitacional voltado para baixa renda, através do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, implementado em 2009, seus objetivos e premissas propostos e buscamos entender como os municípios buscaram solução para redução de seu déficit habitacional através desse programa, assim como os fatores que influenciaram na obtenção de êxito no atendimento aos prazos previstos para a conclusão das obras para moradia.

Tentamos adequar alguns conceitos de déficit habitacional e aplicarmos na pesquisa empírica com o objetivo de quantificar e qualificar os dados obtidos relativizando com alguns conceitos de déficit habitacional da Fundação João Pinheiro a qual contribui para os estudos de déficit habitacional em nível nacional.

Como, por exemplo, a coabitação familiar que segundo dados pesquisados no capítulo 5, tabela 4, esse componente, segundo dados coletados, teve um percentual alto na região metropolitana (área urbana), representando 21,43% do total de beneficiários pesquisados, também, demonstramos através da tabela 3, p. 39, os tipos de moradias em que residiam os beneficiários por região. Os dados obtidos dão uma dimensão do perfil do beneficiário o qual o programa habitacional está atingindo e sinalizam para que as políticas públicas e os planos habitacionais (municipal ou Estadual), sejam avaliados de forma a verificar se seus objetivos e premissas estão contempladas.

Ao analisarmos as tabelas 1 a 4, verificamos que o PSH, como parte de uma política pública, tentou contemplar e minimizar carências, no que diz respeito à questão da regularização fundiária, coabitação familiar enquanto política para a redução do déficit habitacional.

As informações obtidas e apresentadas através dos bancos de dados do acompanhamento de obra e dados sociais, compilados pela instituição operadora do PSH, foram confeccionadas pelos próprios gestores de cada convenio e puderam nos dar uma noção do perfil dos beneficiários, das moradias, a forma de construção e dos fatores que influenciam a conclusão das obras em um programa habitacional de subsídio de interesse social voltado para a população de baixa renda.

Verificamos conforme pesquisa que poucos municípios conseguiram adequar-se em tempo hábil ao programa no que se refere aos prazos da conclusão das obras, vários fatores contribuíram negativamente, como o pouco tempo para habilitação ao programa, seleção dos beneficiários, o atraso de recursos para dar início às obras devido a problemas administrativos e financeiros dos municípios, falta de material, carência de mão-de-obra para execução e fiscalização da obra, época de eleições, falta de treinamento pelos profissionais envolvidos no processo, concorrência de outros programas habitacionais implantados no mesmo ano que o PSH2009, exemplo o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Além disso, a própria conjuntura econômica com foco na geração de renda e emprego na construção civil acabaram influenciando nos fatores que contribuíram para o início e conclusão das obras e consequente êxito na implantação do Programa de Subsídio Habitacional de Interesse Social - PSH2009.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (Org). **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP/FAPES; Brasília: IPEA, 1998.

_____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Soc. Campinas, v. 23, n.80, setembro 2002, p.25-48.

BONDUKI, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula**. 2007, p. 70-103.

_____. **Capacitação em Habitação de Interesse Social: Curso de Nivelamento**. http://www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto%20_1.pdf. Acessado em nov.-2011.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil 1930-1990. **Periódico de Divulgação Científica da FALS**, artigo, Ano I - Nº 02- Março de 2008.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. **Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação**. Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, nº 66, p. 102-108, ago. 1984.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir docas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional De Estudos Populacionais, 9, 1998, Caxambu. **População e Meio Ambiente**. [Caxambu, s. n., 1998].

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. (Coord.). **A Municipalização das Políticas hhabitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993 –1996)**. Rio de Janeiro: IPPUR, UFRJ – FASE, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio, **Notas metodológicas sobre o déficit habitacional**. Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ, 2001.

FARIA, Carlos. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20 nº 50, p.59,99-169.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional Desenvolvimento, **IPEA**, fev- 2006, p. 211-220.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel C. Q. **Déficit Habitacional: Um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida**. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. artigo, 2009, p. 98-109.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Convênio PNUD/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Presidência da República), Belo Horizonte, 2001.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil Municípios Selecionados e microrregiões Geográficas**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em julho de 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil 2007. Belo Horizonte, junho/2009.

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>> Acesso em 30-03-2011.

http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=93, acesso em nov - 2011.

BRASIL. PORTARIA CONJUNTA Nº 04, Secretaria Nacional de Habitação, Diário Oficial da União, Brasília, dezembro de 2008.

_____ PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 335 , Diário Oficial da União Brasília, setembro de 2005.

_____ PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 611, Ministério das Cidades e da Fazenda, Brasília, novembro de 2006.

LISTA DE SIGLAS

BANCEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL
BNH - BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO
CCFGTS - CONSELHO CURADOR DO FGTS
CEF - CAIXA ECONOMICA FEDERAL
COHAB - COOPERATIVA HABITACIONAL
CGFNHIS - CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
CMN - CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL
FAR - FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL
FDS - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
FGTS - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO
MBES - MINISTÉRIO DE HABITAÇÃO E DO BEM-ESTAR SOCIAL
MDU - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
MHU - MINISTÉRIO DE HABITAÇÃO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE
PAR - PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDÊNCIA
PAC - PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PEHIS - PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
PEHP - PROGRAMA ESPECIAL DE HABITAÇÃO POPULAR
PlanHab - PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO
PLHIS - PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
PMCMV - PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
PNH - POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO
PSH - PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
SBPE - SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO
SFH - SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO
SNH - SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO
SNHIS - SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

ANEXO

Quadro 2 - Justificativas do atraso das obras do PSH compiladas por região.

Fatores que influenciaram o início e conclusão da obra (prazo normal: jan/2011)				
	Município	Regime de Execução	Obras atrasadas	Justificativas para o atraso
Região Não Metropolitana	Augusto Pestana	Contratação de Serviço	0,00%	Concluída
	Caibaté	não informado	0,00%	Concluída
	Caíçara	não informado	0,00%	Concluída
	Doutor Ricardo	não informado	0,00%	Concluída
	Frederico Westphalen	Contratação de Serviço	0,00%	Concluída
	São Pedro do Butiá	Auto construção	0,00%	Concluída
	São Francisco de Assis	Contratação de Serviço	0,00%	Concluída
	Aceguá	Contratação de Serviço	100,00%	Licitação deserta, condições climáticas, falta de mão-de-obra
	Dezesseis de Novembro	não informado	100,00%	Falta contrapartida da prefeitura
	Ernestina	não informado	100,00%	Problemas com a construtora, demora execução da obra
	Garruchos	Contratação de Serviço	100,00%	problema infraestrutura, substituição de beneficiários, falta de mão de obra
	Ibirapuitã	Contratação de Serviço	90,00%	Falta de mão de obra
	Não-Me-Toque	Mutirão	40,00%	Falta de mão de obra
	Palmeira das Missões	Mutirão	100,00%	Mudança da coordenação; Falta de mão de obra
	Panambi	Contratação de Serviço	100,00%	Falta de mão de obra
	Piratini	não informado	100,00%	Falta contrapartida da prefeitura
	Quinze de Novembro	não informado	12,50%	Substituição de beneficiários; condições climáticas: fortes chuvas no período
	Santa Vitória do Palmar	Administração Direta	100,00%	Falta contrapartida da prefeitura
	Tapera	não informado	100,00%	Desistência, Fortes chuvas no período
	Tupanciretã	Contratação de serviço/Mutirão	100,00%	Documentação junto a órgãos públicos, Falta contrapartida; Falta mão de obra
Vitor Graeff	Mutirão	100,00%	Construção pelo próprios beneficiários, atrasos por condições climáticas	
Mato Leitão	Contração de serviços	20,00%	Falta de mão de obra	
Região Metropolitana	Estância Velha	Auto construção	82,30%	Regularização documentação junto a órgãos públicos, problemas financeiros, repasse contrapartida; Falta de mão de obra e materiais
	Esteio	Não informado	100,00%	Desistência do município
	Sapiranga	Mutirão	41%	Falta de Materiais no mercado e mão de obra
	Gravataí	Contração de serviços	100,00%	Documentação junto a órgãos públicos, Falta contrapartida
	Sapucaia do Sul - Cooperativa AMOBEM	Auto construção	0,00%	Concluída
Zona Rural	Diversos municípios do RS (a grande maior através de Cooperativas de Crédito Habitacional)	Auto construção, mutirão, contratação de serviços	82,30%	Falta de mão de obra, falta de profissional para vistoria da obra, condições climáticas, liberação de recursos em época de safra, desistência beneficiário, demora da execução da obra pela construtora contratada

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas de Acompanhamento de Obras/acompanhamento social enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Quadro 3 - Justificativas para atraso nos municípios do Grupo 1 - região não-metropolitana

Município (área urbana)	Regime de Execução do PSH	Nº de habitações previstas	Obras atrasadas	Justificativa para o atraso
Acegua	Contratação de Serviço	29	29	Licitação deserta, condições climáticas, falta mão-de-obra
Augusto Pestana	Contratação de Serviço	17	0	-
Caibaté	-	18	0	-
Caçara	Mutirão	7	0	-
Dezesseis de Novembro	-	5	5	Problemas na contrapartida da prefeitura
Doutor Ricardo	Administração Direta	17	0	-
Ernestina	-	13		Problemas com a construtora, tendo em vista a demora na execução da obra. A construtora já foi notificada pela prefeitura para que conclua a obra sob pena de substituição.
Frederico Westphalen	Contratação de Serviço	50	0	-
Garruchos	Contratação de Serviço	17	17	Problema infra-estrutura; troca de mutuário; Problema mão de obra
Ibirapuitã	Contratação de Serviço	19	17	Falta de mão de obra
Não-me-Toque	Mutirão	25	10	Falta de mão de obra
Palmeira das Missoes	Mutirão	47	47	Mudança da coordenação; Falta de mão de obra
Panambi	Contratação de Serviço	17	17	Falta de mão de obra
Piratini		25		Falta dinheiro para integralizar Contrapartida, por parte da Prefeitura
Quinze de Novembro		8	1	
Santa Vitória do Palmar	Administração Direta	39	39	Dificuldades de Contrapartida
São Francisco de Assis	Contratação de Serviço	30	1	Desistência
São Pedro do butiá	Autoconstrução	9	0	-
Tapera		11		Desistência; Fortes chuvas no período
Tupanciretã	Contratação de Serviço	30	30	Problemas iniciais na fase contratual, demora nos repasses dos recursos de contra-partida do Governo do Estado do RS (CADIN), falta de mão de obra (pedreiros, engenheiro, e outros), município pequeno, não existem grandes empresas na construção civil.
Vitor Graeff	Mutirão	15	15	Sistema mutirão. Construção pelos mutuários, apenas nos fins de semana. Muita Chuva. Frio intenso.
Mato Leitão	Contratação de Serviço	15	3	Falta de mão de obra

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas Acompanhamento de Obras/acompanhamento social enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Quadro 4: Justificativas para o atraso das obras no grupo 2 - região metropolitana

MUNICÍPIO	Regime de execução do PSH	Habitações previstas	Obras atrasadas	Justificativa para o atraso
Estância Velha	Autoconstrução	147	121	Documentações junto a órgãos públicos e infra estrutura; Falta de Materiais e mão-de-obra no mercado
Esteio	Não informado	68	68	Desistência do município
Gravataí	Contratação de Serviço	53	53	Falta de recurso, pois não foi assinado o Convênio com o Estado: por problemas de regularização documentação pela prefeitura, Desistência beneficiários
Sapiranga	Mutirão	61	25	Falta de Materiais no mercado e mão de obra
Sapucaia do Sul	Autoconstrução	77	0	-

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas Acompanhamento de Obras/acompanhamento social enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.

Quadro 5: Justificativas para o atraso das obras no grupo 3

MUNICÍPIO	Regime de execução do PSH	Nº habitações previstas	Obras atrasadas	Justificativa para o atraso
Floriano Peixoto	Não informado	7	0	Concluída dentro do prazo porém não foi notificada ao agente financeiro
Ervall Grande	Não informado	5	0	Concluída dentro do prazo porém não foi notificada ao agente financeiro
Benjamim Constant	Não informado	1	1	Concluída dentro do prazo porém não foi notificada ao agente financeiro
Porto Xavier	Não informado	7	5	Não havia profissional para vistoria final de obra, atraso na constatação de conclusão
Roque Gonzales	Não informado	1	0	Substituído em dezembro de 2010
Esperança do Sul	Não informado	4	3	Concluída dentro do prazo porém não foi notificada ao agente financeiro; Um beneficiário foi desistente
Tiradentes do Sul	Autoconstrução	6	2	Concluída dentro do prazo porém não foi notificada ao agente financeiro
Boa Vista do Cadeado	Contratação de serviço	6	4	Recurso liberado em época de safra
Candelária	Contratação de Serviço	10	1	Desistência
Dois Lajeados	Contratação de serviço	4	1	Falta de mão-de-obra
Campestre da Serra	Contratação de serviço	4	1	Falta de mão-de-obra
General Câmara	Contratação de serviço	5	1	Desistência

Piratini	Não informado	5	5	Falta dinheiro para integralizar Contrapartida, por parte da Prefeitura
Panambi	Não informado	9	9	Falta de mão-de-obra
Gramado dos Loureiros	Não informado	30	10	Longo período de chuvas, dificuldades na contratação de mão-de-obra especializada e na aquisição de alguns materiais de construção.
Itati	AD	30	30	Devido às fortes Chuvas em 2010
Ernestina	Não informado	9	9	Problemas com a construtora, tendo em vista a demora na execução da obra. A construtora já foi notificada pela prefeitura para que conclua a obra sob pena de substituição.
Vitor Graeff	Mutirão	8	8	Sistema mutirão. Construção pelos mutuários, apenas nos fins de semana. Muita Chuva. Frio intenso.
Mato Leitão	Contratação de serviço	15	7	Falta de mão-de-obra
Ibirapuitã	Contratação de serviço	11	4	Falta de mão-de-obra
Garrunchos	Contratação de serviço	11	11	Falta de mão-de-obra e problemas de infra-estrutura
Arvorezinha	Não informado	5	4	Falta de mão-de-obra; Recurso liberado em época de safra; Falecimento do engenheiro
Ilópolis	Não informado	17	17	Falta de mão-de-obra; Recurso liberado em época de safra; Falecimento do engenheiro
Putinga	Contratação de Serviço; alguns não informado	30	22	Falta de mão-de-obra; Recurso liberado em época de safra; Falecimento do engenheiro; falecimento na família
Anta Gorda	Contratação de Serviço; alguns não informado	7	1	Doença na família
Dezesseis de Novembro	Não informado	25	25	A Prefeitura Municipal esteve em dificuldade financeira e demorou para reunir recursos da contrapartida
Antônio Prado	Autoconstrução	2	1	Desistência
Aratiba	Autoconstrução	2	1	Falta de mão-de-obra
Braga	Autoconstrução	1	1	Não informado
Caçapava do Sul	Autoconstrução	7	2	Falta de mão-de-obra
Carlos Gomes	Autoconstrução	9	1	Não informado
Fontoura Xavier	Autoconstrução; Contratação de Serviço	25	12	Problemas com o fornecedor; desistência;
Getúlio Vargas	Autoconstrução	2	1	Desistência
Ipe	Autoconstrução	5	1	Não informado
São Lourenço do Sul	Autoconstrução	24	2	Falta de mão-de-obra
Coqueiros do Sul	Autoconstrução	2	1	Desistência
Severiano de Almeida	Autoconstrução	21	2	Desistência; falta de mão de obra; motivo não informado

Tunas	Autoconstrução	7	2	Falta de mão-de-obra; motivo não informado
Cachoeira do Sul	Autoconstrução	17	1	Motivo não informado
Constantina	Autoconstrução	19	2	Desistência
Cristal	Autoconstrução	14	1	Falta de mão-de-obra
Pelotas	Autoconstrução	6	2	Falta de mão-de-obra

Fonte: elaboração própria, baseada em dados planilhas Acompanhamento de Obras/acompanhamento social enviadas pela IF ao Ministério das Cidades, PSH2009.