UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS

PPGCCOM - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE E CONTROLADORIA

MICHELLE COSTA MARQUES DOS SANTOS

MEU TETO E MEU PEDAÇO DE CHÃO: UMA AVALIAÇÃO DO MINHA CASA MINHA VIDA SOB A ÓTICA DOS BENEFICIADOS

Manaus

2016

MICHELLE COSTA MARQUES DOS SANTOS

MEU TETO E MEU PEDAÇO DE CHÃO: UMA AVALIAÇÃO DO MINHA CASA MINHA VIDA SOB A ÓTICA DOS BENEFICIADOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça

Manaus

2016

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

S237m

Santos, Michelle Costa Marques dos
Meu Teto e Meu Pedaço de Chão: Uma Avaliação do Minha Casa Minha Vida Sob a Ótica dos Beneficiados / Michelle Costa Marques dos Santos. 2016
110 f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Maurício Brilhante de Mendonça
Dissertação (Mestrado Profissional em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Avaliação das Políticas Públicas. 2. Habitação. 3. Minha Casa Minha Vida. 4. Programas Sociais . I. Mendonça, Maurício Brilhante de II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MICHELLE COSTA MARQUES DOS SANTOS

MEU TETO E MEU PEDAÇO DE CHÃO: UMA AVALIAÇÃO DO MINHA CASA MINHA VIDA SOB A ÓTICA DOS BENEFICIADOS

Dissertação apresentada à Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal do Amazonas - UFAM como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Mestrado em Contabilidade e Controladoria.

COMISSÃO JULGADORA:

_____

Prof Dr. Maurício Brilhante de Mendonça – UFAM (Orientador)
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

_____

Prof Dr. Manoel Martins do Carmo Filho
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

_____

Prof Dr[a]. Maria da Glória Vitório Guimarães
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

_____

Prof Dr[a]. Katia de Araújo Lima Vallina – UFAM
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Manaus, 12 de Maio de 2016.

Aos meus pais, que me apoiaram incondicionalmente em toda minha carreira profissional, principalmente na realização deste trabalho. A quem devo minha gratidão eterna.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela oportunidade de realizar mais esse desafio, de estar na hora certa e no momento exato quando tudo começou.

À minha mãe Sandra, ao meu pai Orany e ao meu irmão Raphael, por terem me incentivado em todas as minhas escolhas, encorajando meu espírito desbravador.

À minha família que mesmo à distância sempre esteve presente me incentivando a buscar novos caminhos, a quem em eu devo minha formação.

Ao meu namorado que sempre esteve ao meu lado, sendo um dos maiores incentivadores do meu crescimento profissional. Obrigada pelos conselhos e paciência.

Aos meus entrevistados, especialmente a Sra. Nara Nubia Garcia, pela participação, disponibilidade e suporte em todos os momentos da pesquisa de campo.

Aos meus amigos que sempre acreditaram em mim, especialmente aos colegas de mestrado pelas parcerias nos artigos e pelo conhecimento que pudemos compartilhar uns com os outros.

Ao professor Manoel Martins, grande incentivador inicial desta pesquisa, que me motivou genuinamente a "tentar" o mestrado, quando ainda era uma perspectiva distante.

Ao meu querido orientador Dr. Maurício Brilhante de Mendonça pela paciência, conhecimentos e disponibilidade em indicar os melhores caminhos nesta árdua jornada do mestrado. Sem você, os desafios seriam muito maiores.

À UFAM/PPGCCOM e seus estimados professores, por terem me mostrado um novo horizonte profissional, ampliando conhecimentos e me desafiando continuamente. A partir deste mestrado, sei que estou muito mais qualificada em qualquer caminho que resolva seguir.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes.”

(Marthin Luther King)

RESUMO

Essa dissertação traz uma avaliação de um dos maiores programas habitacionais implementados como política pública no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O problema habitacional é, atualmente, alvo de grandes debates e controvérsias entre os entes envolvidos como governos, ONGs e sociedade civil, os quais discutem as melhores soluções para o *déficit* de moradias existente. Na cidade de Manaus (AM), as grandes migrações em busca de melhores condições de vida na capital do Estado e a falta de planejamento das famílias, durante décadas, provocou um inchaço populacional sem o devido planejamento urbano. Como resultado, a capital do Amazonas apresenta o mais alto *déficit* habitacional relativo do país em 2010, o que significa uma expressiva parte da população vivendo de maneira improvisada e, muitas vezes, impróprias, como as conhecidas 'palafitas' ou em encostas de barrancos. Esse trabalho, portanto, tem como objetivo principal avaliar os resultados dessa nova política, especificamente o PMCMV, na cidade de Manaus (AM), na percepção dos beneficiários. Ressalta-se que a investigação contemplou ainda uma análise do *déficit* habitacional antes e após a implementação do Programa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa com 20 beneficiários e seu resultado analisado pela metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), desenvolvida por Lefèvre e Lefèvre (2003). A partir da análise dos discursos, foi constatado que o beneficiário percebe como resultado a melhoria na qualidade de vida de sua família, uma vez que não terão mais custos com aluguel e poderão usufruir de outras conquistas financeiras, elevando o padrão de vida familiar. Nota-se ainda um benefício indireto do MCMV: a melhora da auto-estima das famílias, principalmente pelo *status* social que a propriedade de um imóvel representa perante a sociedade. Conceitos como solidez e segurança, oriundos da moradia própria, estão agora mais perceptíveis para a faixa de renda mais baixa. No entanto, observaram-se falhas inerentes à execução do Programa como a precária infra-estrutura de serviços disponibilizada pelo poder público nos arredores do conjunto habitacional, a baixa qualidade dos imóveis entregues e a falta de transparência no processo de acesso/seleção dos beneficiários.

Palavras- Chaves: Avaliação das Políticas Públicas. Habitação. Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

This dissertation presents an evaluation of one of the largest housing programs implemented as public policy in Brazil, the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). The housing problem is currently the subject of great debate and controversy among the entities involved as governments, NGOs and civil society, which discuss the best solutions for existing housing deficit. In the city of Manaus (AM), the great migrations in search of better living conditions in the state capital and the lack of planning by families for decades, caused a swelling population without proper urban planning. As a result, the capital of Amazonas has the highest relative housing deficit in the country in 2010, which represents a significant part of the population living in an improvised way and often inappropriate, as the known 'stilts' or gullies slopes. This work therefore aims to evaluate the results of this new policy, specifically PMCMV in the city of Manaus (AM), in the perception of the beneficiaries. It is noteworthy that the investigation also included an analysis of the housing deficit before and after the implementation of the program. Therefore, a qualitative and quantitative research with 20 beneficiaries was performed and their results analyzed by the Collective Subject Discourse methodology (DSC), developed by Lefèvre and Lefèvre (2003). From the analysis of the speeches, it was found that the beneficiaries perceives as a result an improvement in their family's quality of life, once there will be no more costs on property rental and they can make use of other financial achievements, raising the standard of family life. It is noted also an indirect benefit of MCMV: improvements on family's self-esteem, for the social status that the ownership of a property represents in front of the society. Concepts such as solidity and safety, coming for their dwelling, are now more noticeable for the lowest income group. However, there were flaws inherent in the program implementation as poor service infrastructure provided by the government in the vicinity of housing, low quality property delivered and the lack of transparency in the process of access/selection of beneficiaries.

Key-words: Public Policy Evalutation. Housing. Minha Casa Minha Vida.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de Sistemas de Accountability 31
Quadro 2 – Classificação dos beneficiários MCMV por faixa de renda 43
Quadro 3 – Definição dos componentes do déficit habitacional (entre parênteses, as variáveis nas estimativas da PNAD) 46
Quadro 4 – Ideia Central 1 71
Quadro 5 – Ideia Central 2 72
Quadro 6 – Ideia Central 3 74
Quadro 7 – Ideia Central 4 75
Quadro 8 – Ideia Central 5 77
Quadro 9 – Ideia Central 10 77
Quadro 10 – Ideia Central 8 79
Quadro 11 – Ideia Central 9 81
Quadro 12 – Ideia Central 11 82

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
ECH	Expressões Chaves
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Popular
IAD	Instrumento de Análise do Discurso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Ideias Centrais
IPEA	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
MCMV	Minha Casa Minha Vida
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio
PNH	Política Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SUHAB	Secretaria de Habitação do Amazonas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012 no Brasil..... 47
Tabela 2 – Déficit total (A) e relativo ao total de domicílios (B em %) por Unidade da Federação 49
Tabela 3 – Déficit habitacional total e déficit habitacional relativo ao total de domicílios por situação de domicílio, segundo capitais - Brasil – 2010 51
Tabela 4 – Pergunta 1 do Instrumento de Pesquisa..... 70
Tabela 5 – Pergunta 2 do Instrumento de Pesquisa..... 71
Tabela 6 – Pergunta 3 do Instrumento de Pesquisa..... 71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento Demográfico em Manaus 1950-2010..... 18
Gráfico 2 – Relatórios de Contratos – SUHAB 55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**

1. DIREITOS SOCIAIS, *ACCOUNTABILITY* E POLÍTICAS HABITACIONAIS **21**

1.1. UMA ANÁLISE SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS: O PAPEL DO ESTADO 21

1.1.1. Políticas Públicas Sociais *24*

1.2. ACCOUNTABILITY: UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 26

1.2.1. Os tipos e formas de inserção do Accountability *30*

1.3. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL 32

1.3.1. A política Habitacional de Interesse Popular *37*

1.3.2. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) 42

1.3.3. A problemática do déficit habitacional 44

1.3.4. O déficit habitacional em Manaus antes do PCMV 51

2. METODOLOGIA **56**

2.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DEFINIÇÃO DO UNIVERSO 58

3. RESULTADOS **61**

3.1. HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO ESTADO DO AMAZONAS 62

3.1.1. Seleção das Famílias para o MCMV e o Acompanhamento Social *66*

3.2. A PERCEPÇÃO DO BENEFICIÁRIO: O RESULTADO DOS DISCURSOS COLETIVOS 70

3.2.1. Fatores com pouca representatividade *83*

CONCLUSÕES **85**

REFERÊNCIAS **89**

APÊNDICE 1 – INSTRUMENTO DE ENTREVISTA **93**

APÊNDICE 2 – TABELA PARA ANÁLISE DE RESULTADOS **94**

APÊNDICE 3 – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFAM **95**

APÊNDICE 4 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO **100**

APÊNDICE 6 – TERMO DE ANUÊNCIA CAIXA **103**

APÊNDICE 7 – TERMO DE ANUÊNCIA COMUNIDADE **104**

APÊNDICE 8 – CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO AMAZONAS ENTRE 1967 E 2015 ..... **105**

INTRODUÇÃO

O *déficit* habitacional no Brasil é um dos maiores problemas sociais enfrentados pelos governantes, o qual tem ensejado discussões intensas entre os especialistas. A falta de moradia digna e as ocupações irregulares impactam não apenas para as famílias que necessitam, mas para a sociedade como um todo, uma vez que afeta a organização do espaço público, o controle de doenças pela falta de saneamento, e a criminalidade pela ausência de infraestrutura adequada.

Por vezes silenciosa, essa condição tende a se intensificar com as migrações populacionais. Em buscas de melhores condições de vida, famílias inteiras ainda migram para as grandes cidades sem que o poder público tenha atuado preventivamente para atender a essa população. As cidades, inchadas, não comportam tamanho crescimento populacional, o que se reflete em diversos outros problemas agregados.

Ao longo do Século XX diversos programas habitacionais foram criados com o intuito de proporcionar a inclusão social dessa população, no entanto, o que se viu foram projetos que apenas arranharam a superfície da problemática. Com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciado em 2002, observa-se uma atuação mais consistente dos governos, trazendo à discussão as diversas esferas públicas envolvidas, assim como autoridades no tema e a iniciativa privada, indicando que poderá ser essa uma ação continuada.

Na cidade de Manaus (AM) foi inaugurado o maior complexo de unidades habitacionais do PMCMV no País, o Residencial Viver Melhor, que abriga mais de 5 mil famílias. Inaugurado com grande alarde pelo governo, o referido complexo habitacional, assim como os demais, contribuiu na diminuição parcial do *déficit* habitacional na cidade, no entanto, este não resolve a questão plenamente. Ao mesmo tempo em que proporciona uma condição de moradia digna, o Programa, em alguns casos, afasta das áreas centrais essa população, já que a maior parte dessas unidades habitacionais é construída em áreas longínquas do centro da cidade, dispondo de poucos ou precários serviços públicos.

Segundo Azevedo (2007), em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Afinal, essas novas políticas habitacionais apresentam resultados eficazes, na percepção desse público beneficiário?

Da mesma maneira que a globalização vem afetando as relações e a economia ao redor do mundo, as políticas públicas tem enfrentado uma série de mudanças. Conforme afirma Teixeira (2002), a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas, hoje, visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas e implementadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Ao longo dos últimos governos brasileiros (2002 a 2014), percebe-se uma mudança de mentalidade da administração pública, convergindo para uma nova realidade mundial de combate à desigualdade social. A carência histórica de políticas públicas efetivas vem sendo substituída por programas contínuos de inclusão social, econômica e habitacional de alcance nacional. Em um país de dimensões continentais, o desnivelamento econômico de suas macrorregiões demanda intensa atuação dos governantes e legisladores, responsáveis por desenvolver e praticar as políticas necessárias que farão a diferença na vida das pessoas. As manifestações brasileiras de Junho de 2013 mostraram claramente a insatisfação da população com a qualidade dos serviços públicos praticados. Esse fato trouxe ainda mais força à necessidade de acelerar o provimento de serviços em maior escala e em melhor qualidade.

Particularmente quanto ao acesso à moradia, de acordo com o Governo Federal, no documento intitulado 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2014), desde 2009 foram entregues mais de 1,8 milhões unidades habitacionais em todo o Brasil pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que corresponde a mais de 7 milhões de pessoas beneficiadas. Por meio de parcerias com os municípios, estados e o setor privado, o governo federal tem investido no financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e por ações

de Urbanização de Assentamentos Precários para proporcionar moradias principalmente à população de baixa renda.

Uma das instituições parceiras do governo federal para essas ações tem sido a Caixa Econômica Federal, empresa 100% pública e, conforme discorre D'Amico (2011), dotada de características únicas que a torna capaz de executar plenamente os compromissos do PMCMV. Ainda segundo o autor, a instituição tem sido uma das grandes gestoras operacionais do programa e seus recursos devido a seu longo histórico de promoção da inclusão social, aproximando os mais pobres a alguns de seus direitos sociais, seja por meio da poupança, saneamento básico e, naturalmente, financiando a moradia própria. À Caixa Econômica Federal foi conferido, portanto, um importante papel de agente transformador da sociedade.

Especialmente na capital do Amazonas, a problemática da habitação é crítica. Não só pela falta de planejamento das famílias, mas também por migrações de pessoas oriundas do interior e de outros estados, principalmente os do Norte, em busca de melhores condições de vida nas últimas décadas. Em alguns casos essas pessoas se veem obrigadas a residir em palafitas, já que não há um planejamento habitacional.

Na pesquisa de Melo e Moura (1990) foram identificados como principais motivos de migração alegados pelos chefes de família migrantes do interior, a precariedade de condições de trabalho e emprego (60%), a falta de apoio na organização/financiamento da produção no campo (13%) e a falta de condições educacionais (8,7%). A escolha pela cidade de Manaus para moradia, segundo os autores, se dá em grande parte por motivos de natureza econômica, como trabalho e emprego e pelas condições de vida em geral.

Pelo relatório Censo Demográfico do IBGE (2010), o crescimento da população Manaus ocorreu de forma vertiginosa entre as décadas de 1950 a 1970. Com 139 mil habitantes em 1950, a cidade passou a ter 175 mil em uma década, crescimento de 25%. Nas décadas seguintes o aumento foi de 79% (em 1970) e 104% (em 1980). Após esse *boom* demográfico, a cidade permaneceu em crescimento, no entanto, em ritmo menor que o registrado anteriormente, sendo 57% em 1990, 38% em 2000 e 28% em 2010.

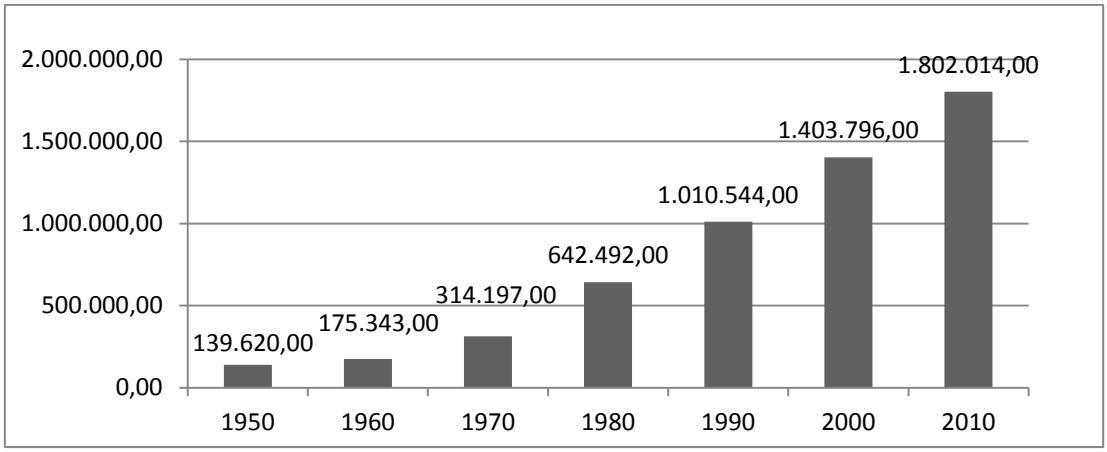


Gráfico 1 – Crescimento Demográfico em Manaus 1950-2010

Fonte: Relatório Censo Demográfico IBGE (2010)

Essa situação de franca aceleração do ritmo de crescimento efetivo manauara tem como causas essenciais, segundo Melo e Moura (1990), a criação da Zona Franca de Manaus e a crise extrativista a qual viviam os ribeirinhos. Grande parte dessa população marginalizada acabava sendo absorvida por Manaus, a qual já concentrava, nos anos 80, 44% da população do Estado.

Portanto, para que a cidade pudesse receber essa massa de migrantes adequadamente, teria sido essencial a preparação de uma política pública de longo prazo no sentido de fornecer infraestrutura básica, incluindo neste cálculo a moradia. No entanto, pode-se perceber um agravamento do *déficit* habitacional em Manaus, que concentrava 21% da população do Estado nos anos 1950 (108 mil habitantes) e, em trinta anos, passou a abrigar 44% (633 mil habitantes) já nos anos 80 (MELO E MOURA, 1990).

O Programa Minha Casa Minha Vida veio com o objetivo de modificar essa realidade. Somente no estado do Amazonas foram entregues mais de seis mil moradias à população de baixa renda, estando previstas mais 21 mil nos próximos anos. A Secretaria de Habitação do Amazonas - SUHAB, pela sua *expertise* ao longo das últimas décadas na área, tem sido o órgão local responsável pela coordenação do Programa para os beneficiários de 0 a 3 salários mínimos em Manaus, indicando e selecionando as famílias a serem beneficiadas. Ao iniciar o fluxo do funcionamento do Programa, que envolve ainda a Caixa Econômica, as construtoras e outros órgãos públicos, dá-se um arranjo de engrenagens que geram como resultado a moradia digna aos que mais necessitam.

A avaliação desta política pública pelo beneficiário, ou seja, ouvi-lo quanto à efetividade da mesma, do seu ponto de vista, portanto, é fundamental para que se tenha a *accountability*. Afinal, as demandas da sociedade por habitação necessitam de resposta: As moradias estão atendendo às expectativas? Os recursos empregados são suficientes para erradicar ou minimizar no médio/longo prazo? As habitações entregues proporcionam melhor qualidade de vida à população?

Programas como esses indicam uma tendência ao alinhamento da estratégia das organizações públicas para com a sociedade e seus anseios, mas ainda há muito a ser realizado. Percebe-se um esforço em uma direção sem que seja realizada uma verificação desses resultados em longo prazo.

Como objetivo geral, esse trabalho se propõe a avaliar os resultados das novas políticas públicas habitacionais em Manaus nos últimos 12 anos, na percepção dos beneficiários. Especificamente, foram estabelecidos ainda os seguintes objetivos:

a) Conhecer os conceitos e teorias que fundamentam a implementação de programas sociais habitacionais
b) Investigar a problemática do *déficit* habitacional na cidade de Manaus antes e após a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
c) Apresentar as estatísticas do PMCMV e avaliar sua implementação em Manaus
d) Analisar os resultados da percepção dos beneficiários

Vale ressaltar que o PMCMV não pretende resolver o problema do *déficit* em definitivo e, na hipótese dessa pesquisa, é um projeto que não busca a raiz da problemática da moradia no Amazonas. No entanto, não há mais lugar para as antigas justificativas da ineficiência do Estado, pois ele dispõe de meios habilmente competentes para realizar as políticas públicas necessárias.

Neste interim, para responder à questão de pesquisa, o trabalho foi organizado em cinco seções da seguinte maneira:

1) Capítulo 1: aspectos introdutórios, problema, objetivo geral e específico, justificativa e delimitação do trabalho proposto.
2) Capítulo 2: referencial teórico abordando os principais temas que norteiam as políticas públicas, especialmente as habitacionais e os programas brasileiros.

3) Capítulo 3: metodologia e tipologia da pesquisa, esclarecendo as técnicas utilizadas para coleta e tratamento do processo de investigatório.
4) Capítulo 4: compilação e discussões dos resultados das entrevistas com os beneficiários.
5) Capítulo 5: conclusões.

1. DIREITOS SOCIAIS, *ACCOUNTABILITY* E POLÍTICAS HABITACIONAIS

A convivência dos seres humanos em um mundo de frágeis fronteiras entre a civilização e a barbárie foi, por muitos anos, a realidade vivida por diversos grupos, desde o início da vida em sociedade. Nesta perspectiva, a perda da religião, das tradições e da autoridade do passado seria equivalente à 'perda do fundamento do mundo', mundo este que começou a mudar de tal maneira que todas as coisas, a qualquer momento, podem se tornar praticamente qualquer outra coisa (TELLES, 1999). Caberia, então, aos homens, construírem na, e por meio dessa convivência, as referências partilhadas de um senso comum, onde o direito de um termina onde começa o de outro.

Dessa maneira, para um melhor entendimento dos direitos sociais e seus desdobramentos na sociedade, nesse capítulo será abordado o papel do Estado neste contexto, bem como sua 'prestação de contas' aos cidadãos, por meio do *accountability*. Por fim, será abordado o histórico das políticas públicas habitacionais adotadas no Brasil.

1.1. Uma análise sobre os Direitos Sociais: o papel do Estado

Os direitos fundamentais clássicos podem ser exercidos desde sempre pelo cidadão, prescindido assim, de uma maneira geral, da atuação do poder público (CLÈVE, 2006). O autor se refere à liberdade de locomoção, de expressão, de reunião, de associação, de consciência e outros, ou seja, a posições fundamentais que podem, em suas dimensões básicas, ser satisfeitas pelo simples atuar de seu titular. No entanto, é fato que, para inserção de alguns desses direitos nos ordenamentos jurídicos das sociedades modernas, houve diversos momentos de embates e debates que mobilizaram homens e mulheres por uma vida mais justa e igualitária.

A permanente evolução das estruturas da sociedade exigiu adaptações das relações pessoais e do individuo para com o Estado ao longo dos séculos. Industrialização, urbanização, o surgimento de novas classes e grupos sociais, conflitos sociais, aos poucos, vem eliminando as antigas sociedades

patriarcais e fazendo ecoar por meio de reivindicações diversas a exigência por uma ordem de vida mais justa e igualitária (TELLES, 1999).

O clamor pela justiça social deve ser administrado, portanto, pelo Estado, que deverá reparar os erros do passado junto à sociedade e a seus cidadãos. A ideia de remuneração igualitária entre as profissões, concursos públicos isentos, igualdade de oportunidades/direitos aos deficientes e às classes sociais excluídas são exemplos dessas ações.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos juntamente com os direitos civis e políticos, sendo seus preceitos incorporados às Constituições da maioria dos países ocidentais principalmente após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil os direitos sociais foram formalmente reconhecidos pela Constituição de 1988, após o ciclo dos governos militares, apesar de já existirem alguns direitos sociais reconhecidos desde a Constituição de 1934, como o pluralismo sindical, a livre expressão do pensamento e a garantia do voto universal e secreto extensivos às mulheres, até então alijadas deste direito (NASCIMENTO, 2010).

Apesar de reconhecidas no ordenamento jurídico, Souza (2009) critica a falácia da justiça social proclamada pelas elites. O processo de modernização brasileiro constitui-se não apenas das novas classes sociais modernas que se apropriam dos capitais cultural e econômico, mas também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural ou econômico, mas desprovidos das precondições sociais, morais e culturais que permitiriam essa apropriação – a chamada 'ralé' brasileira. O autor chama atenção para a falsa legitimação da justiça social com a meritocracia, isto é, a crença de que foi superado todo um histórico de desigualdade pré-moderna e o ciclo de pobreza em que vive essa 'ralé' apenas considerando-se a habilidade individual.

Em todas as sociedades conhecidas houve desigualdade, contudo, nem todas continuaram desiguais. Demo (2006) esclarece que há desigualdades ditas estruturais, que eventualmente reaparecem, e a dita histórica, imposta àquela sociedade e, portanto, erradicável. A manutenção da pobreza e a grande desigualdade de um país normalmente é causado e mantido por interesses de uma minoria que se beneficia. Neste contexto, já houve inclusive manifestação do Banco Mundial sobre a alta concentração de renda no Brasil, condenando tal condição.

O papel do Estado deve ser direcionado para a raiz dos problemas sociais, de forma ampla e profunda. O ponto central dos debates, segundo Souza (2010), é a sua inter-relação com a sociedade civil, uma vez que os costumes e perspectivas alteram-se com o tempo. Somente a legislação social e o decreto do salario mínimo, a título de exemplos, não foram suficientes para impedir a deterioração das condições de vida da população trabalhadora no Brasil. Portanto, a formulação legal não significava a vigência imediata dos direitos que eram abertamente desrespeitados ou então manipulados (TELLES, 1999). Vale destacar que o Brasil se originou em uma sociedade que remonta ao Estado Absolutista, passando pelo Estado Liberal a partir do século XVIII e, finalmente, desagua no Estado Social no século XX. Somente na década de 90 do século passado se acentuaram os movimentos que buscam a redefinição do estado.

Diversos outros fatores e conjunturas estão inter-relacionados aos direitos sociais, e que também carecem de políticas públicas específicas e/ou de um olhar diferenciado, para que estes, tal qual consta na legislação, sejam plenamente atendidos. São exemplos a degradação dos serviços públicos essenciais da saúde e educação, falta de qualidade de vida e da moradia digna, desemprego em larga escala, a globalização, dentre outros.

Tendo em vista os recentes debates no país sobre a responsabilização dos não feitos quanto às políticas públicas, é oportuna a discussão sobre a eficácia dos direitos fundamentais sociais, sobretudo quando se tem uma Constituição que nomina individualmente os direitos dos cidadãos. Clève (2006) observa que, quando o poder público atua agredindo determinada disposição da Constituição que impõe inércia, ou quando atua de maneira inadequada ou, ainda, de modo a violar regra de competência ou de procedimento, há uma gama de mecanismos orientados à censura da atuação. Não há, todavia, ações eficientes para o controle das omissões inconstitucionais, especialmente de controle abstrato de referidas omissões e, quando existem, são bastante tímidos.

É fundamental que a sociedade exercite as discussões sobre o futuro do Estado Social de Direito considerando as tendências dominantes: globalização, participação, subsidiariedade e descentralização (SOUZA, 2006). O autor destaca haver tantas responsabilidades outorgadas ao Estado que este acabou por intervir na esfera individual dos cidadãos, sem conseguir assegurar o bem comum. O desgaste do conceito de estado-intervencionista e o clamor pela renovação do modelo

Estado-sociedade civil indicam, portanto, uma possível mudança desse modelo nas próximas décadas, principalmente no Brasil.

1.1.1. Políticas Públicas Sociais

A partir do século XX observa-se uma intensa e crescente interação entre Estado e indivíduos no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas. Na medida em que a globalização se insere no seio da sociedade em suas atividades econômicas, políticas e sociais, o Estado vem sendo chamado a evoluir suas estruturas organizacionais, sobretudo quanto às políticas sociais direcionadas aos cidadãos afetados pelo desequilíbrio material.

Hofling (2001) afirma que as políticas públicas são, em si, ações originadas pelo Estado, que tem como objetivo a determinação do padrão de proteção social aos indivíduos. Esse conceito advém das consequências da revolução industrial, principalmente quanto aos conflitos próprios da relação capital-trabalho. É uma maneira que a dinâmica do capitalismo encontrou de se adequar às condições de reprodução da força de trabalho por meio do Estado intervencionista.

Ao analisar os principais conceitos e modelos das políticas públicas, Theodore Lowi (1964, 1972) teorizou que as mesmas podem assumir quatro formatos: distributivas, regulatórias, construtivas e redistributivas. Na primeira, as decisões são tomadas pelo governo e desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. A segunda política apresenta uma maior visibilidade para o público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, enquanto a terceira, lida com procedimentos. Já as políticas redistributivas são as que atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros. Estas são, em geral, as políticas sociais universais como o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2006).

Segundo Behring (2000), existe certo consenso, em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e

reformadores sociais humanistas. A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, com a construção do *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social) em alguns países da Europa Ocidental.

Diversos fatores contribuíram para a maior visibilidade dessas políticas sociais. Segundo Souza (2006), a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países democráticos no pós-guerra, em especial os em desenvolvimento, modificaram também o desenho e a execução de políticas públicas econômicas e sociais.

Cabe destacar aqui uma diferenciação entre as políticas sociais e as políticas sociais assistencialistas. De acordo com Demo (2006), as mesmas não se confundem já que a segunda é uma vertente da primeira, ou seja, ela proporciona resultados sociais, porém com efeito superficial, como a distribuição de benefícios materiais.

Dessa forma, o autor esclarece que apesar de importantes na condição atual, as políticas assistencialistas não devem ser o foco da administração pública, haja vista a necessidade da ampliação do acesso a direitos e mudanças estruturais na dinâmica produtiva do país para que a mesma seja eficaz. Além disso, Hofling (2001) assevera que as ações sociais governamentais essencialmente compensatórias ou assistencialistas, não têm o propósito de se opor à modificação das relações estabelecidas na sociedade em definitivo.

Nesse sentido, Souza (2009) interpreta que o Mercado e o Estado monopolizam todas as chances, não só de sobrevivência material, mas principalmente do prestígio do indivíduo, do reconhecimento social e da autoestima associada ao sucesso econômico. A lei que diz que todos são iguais não produz qualquer efeito se os indivíduos e as classes aos quais ela se dirige não forem, efetivamente, por um processo de aprendizado coletivo, "tornados iguais" no sentido de possuírem disposições semelhantes de comportamento em alguma medida significativa.

Souza (2009) acrescenta ainda que as sociedades européias que lograram êxito ao construir um espaço comum entre a burguesia e classes inferiores foram aquelas que também construíram condições efetivas de alguma igualdade social. A modernidade no Brasil, portanto, é deficiente e periférica, pois jamais realizou-se um esforço social e político dirigido e refletivo de efetiva equalização de condições sociais das classes mais pobres.

Especificamente sobre as políticas sociais voltadas para a questão da moradia, Villaça (1996) assevera que o problema sempre existiu e sempre existirá, em maior ou menor grau. Existiu no Brasil escravocrata, na Idade Média e no antigo Egito. No entanto, esse argumento tem sido usado frequentemente pelas burguesias para explicar as razões do seu fracasso na solução do problema às classes dominadas. Ideias como essa tem contribuindo para transformar esse fato em "verdades aceitas", sugerindo aos cidadãos que o problema habitacional é mesmo muito complexo (VILLAÇA, 1996).

Nessa direção, Demo (2006) ressalta que a pobreza política da população começa com a ignorância historicamente cultivada, por meio da qual se mantem grandes maiorias como massa de manobra em favor de uma minoria. Assim, a pobreza pode ser entendida não somente como carência material, mas como repressão do acesso a oportunidades disponíveis em cada sociedade.

A tomada de consciência das contradições é importante para não compreendermos as políticas sociais como uma conquista em si mesma, mas como uma possibilidade de transição para um padrão de civilidade que começa com o reconhecimento e a garantia de direitos na ordem capitalista (BEHRING, 2000). É certo que na democracia atual, os modelos conhecidos de proteção social vêm sendo postos em xeque pelas atuais mudanças no mundo do trabalho e as conquistas sociais vêm sendo minimizadas pela onda neoliberal no mundo inteiro. Cabe então ao governo e aos cidadãos, ancorados na temporalidade própria dos conflitos momentâneos, caminharem para a melhor aplicação das políticas sociais.

1.2. Accountability: uma avaliação das Políticas Públicas

Toda política pública criada e implementada por um ente público tem um propósito, um objetivo que trará resultados diretamente para os seus clientes, no caso, os cidadãos. Nas sociedades politicamente desenvolvidas a cobrança pela eficiência dessas práticas são bastante evidente, com atuações das diversas partes, o que permite um melhor controle e acompanhamento dos serviços oferecidos.

O termo *accountability*, amplamente conhecido nas sociedades onde os controles internos e as avaliações das politicas públicas são parte da rotina da população, ainda é pouco difundido no Brasil, bem como não se encontra uma definição que traduza plenamente seu conceito. Em seu estudo, Campos (1990) indica que o *accountability* representa a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo e acarreta na responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. Romzek e Dubnick (1986) complementam quando esclarecem que a expressão significa mais do que responder aos processos da administração pública. Ela envolve os meios pelos quais os órgãos públicos e seus trabalhadores gerenciam as diversas expectativas geradas dentro e fora da organização.

A concentração do poder nas mãos dos órgãos e servidores públicos traz inevitavelmente a necessidade de desenvolver estruturas e/ou mecanismos burocráticos que minimizem os riscos do mau uso e abuso do poder pelos governantes ou qualquer indivíduo investido na função pública. Campos (1990) afirma, porém, que os melhores controles burocráticos como sistemas de recompensa e punições, práticas de avaliação de desempenho e a estrita definição de responsabilidade são mecanismos limitados aos valores tradicionais como honestidade e eficiência e não garantem necessariamente a promoção da justiça social e política. Não asseguram que o governo está, de fato, trabalhando para o povo. Faz-se necessário avaliar, continua a autora, a qualidade dos serviços, a maneira como são prestados, a distribuição justa de benefícios e de seus custos econômicos, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos cidadãos, dentre outros. Esse seria o *accountability* governamental.

No Brasil ainda se vê pouco avanço desde que o termo passou a fazer parte do vocabulário de alguns políticos engajados e da opinião pública. As primeiras ações na busca da profissionalização da burocracia são da década de 1930, no governo Getúlio Vargas, onde iniciou-se um modelo híbrido de clientelismo e a tentativa de inserção da meritocracia com a instalação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp). No entanto, a responsabilização da administração pública perante os cidadãos era pouco significativa (PÓ e ABRÚCIO, 2006).

Na década de 1960 com o regime militar, houve um maior insulamento da burocracia em relação a qualquer tipo de *accountability*, além de maior expansão estatal. O final do regime militar,

na década de 1980, trouxe novamente o termo para os debates, de acordo com Pó e Abrúcio (2006), assim como a inclusão de alguns mecanismos de monitoração e cobrança ao poder público pela sociedade, incorporados na Constituição de 1988, entretanto, ainda sem regulamentação e aplicação.

Somente com a Reforma Gerencial promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995, iniciou-se a adoção dos princípios da nova gestão pública (*new public management*) em substituição à administração pública burocrática e às práticas patrimonialistas (BRESSER PEREIRA, 1995). Esta reforma, segundo o autor, flexibilizou os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um maior grau de autonomia e *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes.

Essas práticas já vinham sendo desejadas há algumas décadas no país e foi considerado um marco à época, haja vista que a crise fiscal pela qual o País se encontrava era reflexo de um sistema arcaico e ineficiente de gerir a máquina pública. Para isso, segundo Pó e Abrúcio (2006), as atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas à iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo em que se implantaria a "administração pública gerencial". Nessa lógica destacavam-se a criação de agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas.

Pó e Abrúcio (2006) relatam as principais alterações desta Reforma, as quais iniciaram as bases da discussão da *accountability* no Brasil:

> As principais ações previstas no plano da *accountability* eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. (PÓ E ABRÚCIO, 2006, p.4).

Após um período de iniciação tímido na década de 1990, houve um segundo momento da inserção da *accountability* nas práticas políticas do país em 2005. A instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA veio com a finalidade expressa de contribuir para a excelência em gestão da qualidade dos serviços públicos e com o foco nos resultados orientados ao cidadão. O programa possui três áreas de atuação: a autoavaliação da gestão, a gestão do atendimento e a desburocratização. Destaca-se, ainda, como um dos instrumentos do GESPÚBLICA,

o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), criado em 2008, e capaz de traduzir o caminho da excelência da gestão de uma organização estatal.

Entretanto, apesar dessas ações, ainda não se constatou desdobramentos notáveis nos demais órgãos da administração publica ou um resultado eficiente das práticas. De acordo com Grau (2000), o *accountability* é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem continuamente da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis. Dentre essas condições devem constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público.

A manutenção do *accountability* no seio da sociedade, logo, não depende unicamente da ação dos governantes eleitos democraticamente e de sua vontade política em permitir e/ou disponibilizar o acesso às informações ou mesmo o estabelecimento de metas de desempenho. Há necessidade de engajamento contínuo da sociedade no acompanhamento da gestão pública, como já existe nas democracias amadurecidas.

> A fraqueza do tecido institucional tem determinado a ausência de controles do público sobre o Estado. Em consequência disso, o desrespeito pelos contribuintes, pelos eleitores e pelo cidadão em geral torna-se um aspecto natural das relações entre governo e sociedade. Numerosas violações da moralidade política e administrativa, envolvendo funcionários públicos - tanto de carreira como detentores de cargos políticos - e também congressistas, constituem acontecimentos corriqueiros. Além disso, esses abusos contra a cidadania tendem a ser estimulados, já que a maioria deles raramente é revelada, geralmente passa sem investigação e nunca é punida. O Estado não tem obrigações perante a sociedade. (CAMPOS, 1990, P. 9).

De acordo com Bresser Pereira (1995), a democracia brasileira é nova e talvez incompleta, por ser marcada pelo elitismo e pela falta de responsabilização, no entanto, é uma democracia de fato, na qual as grandes mudanças políticas só podem ocorrer com o apoio da opinião pública. Ocorre que a participação efetiva na democracia depende essencialmente dos cidadãos se observarem no papel ativo de sujeito, e não somente como consumidor de serviços públicos e objeto de decisões politicas.

O sentimento de comunidade e o apoio de instituições como Associação de Pais e Mestres, Eclesiásticas, profissionais, de consumidores e outros, fortalecem as práticas dos controles há anos nos países desenvolvidos. Campos (1990) afirma que a cidadania organizada pode influenciar não apenas

o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para o *accountability*.

1.2.1. Os tipos e formas de inserção do *Accountability*

Existe ainda a questão sobre quem deveria avaliar os serviços públicos prestados. Pela lei brasileira, o resultado do desempenho da gestão pública hoje está sob a responsabilidade dos próprios executores, o que não garante isenção nem autonomia de modo a salvaguardar o interesse público. Nesta *accountability upward* (toda a autoridade concentrada no topo) o funcionário que avalia responde quase que exclusivamente a seus superiores hierárquicos, dos quais depende sua acessão profissional (CAMPOS, 1990). Logo, mesmo que este profissional seja eficiente e honesto, não há garantias que ele possua uma visão nítida e adequada do publico a qual deve servir.

Exceto por ações pontuais de alguns governantes e órgãos públicos, o processo eleitoral seria a única forma dos cidadãos indicarem seu grau de satisfação sobre as políticas públicas até pouco tempo atrás. Segundo O'Donnell (1998), foram as eleições, e não o rodizio ou sorteio de governantes, que se identificaram verdadeiramente com a democracia, tanto pelas diversas teorias já estudadas quanto pelo senso comum. No entanto, a participação social apenas nesse momento esporádico não supre a demanda pelo exercício ativo da cidadania. Quando seria o momento para questionamentos e alterações de rumo de alguma política indevida e/ou incorreta?

Existem diversas maneiras de inserir os mecanismos de responsabilização aos órgãos públicos. Ao analisar os tipos de *accountability*, Romek e Dubnick (1987) concluíram que este pode assumir uma variedade de formas. Eles elencam quatro sistemas alternativos de responsabilização pública com base nas variações que envolvam dois atores críticos: (1) se a capacidade de definir e controlar as expectativas é mantido por alguma entidade específica dentro ou fora da agência; e (2) se o grau de controle dessa entidade é definido pela expectativa da própria agência. A interação dessas duas dimensões gera os quatro tipos de sistemas de responsabilização ilustrados na figura abaixo.

Relacionamento Dentro dos Sistemas de responsabilização		
Tipos de Sistemas de *Accountability*	**Relações análogas (Controlador/ Administrador)**	**Base de Relacionamento**
1. Burocrática	Superior/ Subordinado	Supervisão
2. Legal	Legislador/ executor da lei Diretor / agente	Fiduciário
3. Profissional	Leigo/Perito	Deferência para a perícia
4. Política	Mandante / Executante	Capacidade de resposta aos mandantes

Quadro 1 – Tipos de Sistemas de Accountability

Fonte: Romzek e Dubnick (1987)

No sistema Burocrático (1) as expectativas do administrador público são geridas através do foco nas prioridades de quem está no topo da burocracia hierárquica e, ao mesmo tempo, o controle da supervisão é intensamente aplicado à um grande numero de atividade das agências. A *accountability* Legal (2) é similar à anterior, diferenciando-se pelas relações entre o ente externo e os membros da organização. Neste caso, a parte externa é representada por um indivíduo ou grupo que detenha poder de imposição, como sanções legais e obrigações contratuais. Normalmente esses indivíduos/grupos são os responsáveis por criar as leis e políticas, enquanto os administradores públicos as implementam.

A *accountability* Profissional (3) ocorre com maior frequência na medida em que os governos lidam com problemas cada vez mais tecnicamente difíceis e complexos. Nessa situação eles dispõem de profissionais experientes que desenvolvem as melhores soluções, isto é, o poder emana da equipe e não do gestor. Já na Política (4) a questão central é "Quem o administrador público representa?" Como resposta, podem-se constituir o público em geral, funcionários eleitos, chefes de agências, clientela de agências, outros grupos de interesses especiais e futuras gerações. Enquanto este tipo de *accountability* parece ser visto como mais propenso à favoritismos e até corrupção na administração dos programas públicos, ele também serve como base para um maior e mais representativo governo.

Naturalmente, os tipos de *accountability* acima discriminados só poderão ser plenamente exercidos se houver algumas condições democráticas básicas. O'Donnell (1998) assegura que são aspectos essenciais as eleições livres, reivindicações sociais que possam ser proferidas sem coerções e com persistência pelos atores domésticos, cobertura regular da impressa sobre essas reivindicações e dos atos supostamente ilícitos de autoridade pública. Essas são as dimensões da chamada "*accountability* vertical" que já podemos observar na sociedade brasileira ao longo dos últimos anos. Porém, a insatisfação popular não desencadeia, necessariamente, procedimentos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente requeira. É preciso que o país desenvolva a "*accountability* horizontal" efetivamente, com as agências estatais autorizadas e dispostas a supervionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências, mesmo considerando-se o modelo do tríplice poder em vigor (O'DONNEL, 1998).

Dessa maneira, nota-se que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros, além de dispor de seus controles internos, devem avançar nesse interim, permitindo uma participação efetiva da sociedade que os delegou poder. O'Donell (1998) indica em sua pesquisa um caminho para uma efetiva evolução do *accountability:* concessão de cargos de direção a partidos de oposição, engajados nas investigações de supostas corrupções; profissionalização e independência dos órgãos de controle preventivo, como os Tribunais de Contas, e o fortalecimento de um Judiciário altamente capacitado, com orçamento independente e autônomo em suas decisões.

1.3. Breve Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil

Com o fim da escravatura e a transformação do antigo escravo em trabalhador livre mas agudamente pobre, no final do século XIX, Villaça (1996) afirma que teve início ao que conhecemos como o problema da habitação no Brasil. Este novo "homem livre", produto do capitalismo e suas configurações históricas, necessitava ser atendido em suas necessidades humanas e a habitação começou a assumir a forma de mercadoria.

Santos e Duarte (2011) assinalam que a primeira crise habitacional brasileira relatada remonta à época da chegada da família real portuguesa, em 1808, onde uma corte de 15 mil pessoas

necessitava ser acomodada e a solução encontrada pela Coroa foi "requisitar" as melhores residências da sede da antiga Colônia. A falta de moradia se agravou à medida que crescia a urbanização da população, por volta das últimas décadas do século XIX.

Após esse momento, diversas outras manifestações ocorreram devido à tentativa de reurbanização de determinada área, geralmente ocupada de forma desorganizada. Ações tímidas dos governantes no período de 1903 a 1906, assim como na era Vargas (1930-45), pelos fluxos migratórios rurais-urbanos, tentaram regularizar bairros e loteamentos, porém, sempre aquém à demanda existente (SANTOS E DUARTE, 2011).

O crescimento explosivo da demanda habitacional na década de 1960, devido à intensa urbanização do país, em um contexto macroeconômico inflacionário e altamente inibidor a esse tipo de investimento, acabou gerando um *déficit* habitacional estimado em oito milhões de moradias (SANTOS, 1999). Coube então aos governos militares que se sucederam entre 1964 e 1987 o estabelecimento de um sistema financeiro com base em instituições especializadas que pudessem proporcionar liquidez econômica e facilidade no financiamento da atividade produtiva. Era necessário delimitar, claramente, quais seriam as atividades a serem executadas pelos bancos comerciais, de investimento e desenvolvimento, financeiras e as de cunho sociais, dentre elas um sistema de mercado imobiliário (LIMA, 2012).

Em resposta à problemática dos investimentos habitacionais, foi promulgada a Lei 4.380/1964 que estruturou o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), centralizando as operações no Banco Nacional de Habitação (BNH) e assim, de acordo com Lima (2012), amenizaria uma das questões que inviabilizavam a expansão dos recursos imobiliários. Dessa maneira, o Governo federal iniciou sua nova política habitacional de habitação e planejamento territorial, coordenando as ações dos órgãos públicos e os investidores privados no sentido de estimular a construção de habitação de interesse social, além de possibilitar o financiamento e aquisição de unidades habitacionais para as classes menos favorecidas.

Assim, para refletir adequadamente as variações constantes no poder aquisitivo da moeda local, o SFH criou duas novas fontes de recursos para as operações de financiamentos habitacionais: SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço). Por meio deles, explica Santos (1999), era possível conceder o empréstimo ao chamado mutuário com o objetivo de financiar a unidade habitacional, seja ele de baixa, média ou alta renda.

Ainda de acordo com o autor, a responsabilidade do SFH, se estendia desde a arrecadação dos recursos financeiros do SBPE (poupança voluntária) e FGTS (poupança compulsória de fluxo continuo), empréstimos para compra de imóveis, administração de contratos de financiamento até a reaplicação dos recursos. Logo, o sistema atendia um dos seus principais objetivos: redução do gasto público sem comprometer o orçamento. Nesse sentido, Santos (1999) esclarece que haveria uma aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (por ser de longo prazo), mesmo tratando-se de uma economia inflacionária.

Ao final dos anos 1970, apesar do crescimento e vitalidade do mercado imobiliário, percebeu-se que somente essa política não seria suficiente para solucionar o problema da moradia popular. O governo, então, introduziu inovações, como programas de reurbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados.

De acordo com Lima (2012), o funcionamento desta engrenagem era coordenado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), braço do SFH responsável pelo gerenciamento, normatização e fiscalização da aplicação dos recursos do FGTS. Este órgão atuava ainda como agente garantidor da liquidez do sistema diante das conjunturas econômicas como inadimplência dos mutuários ou dificuldades na arrecadação da poupança voluntária do FGTS.

Vale destacar que, apesar de BNH ter financiando entre 1964 e 1986 mais de 4,5 milhões de unidades habitacionais, que representou 24% de todo o mercado habitacional produzido (BONDUKI, 2009), não houve reflexo da melhoria no problema da moradia popular. A questão principal, de acordo com Santos e Duarte (2011) seria o não reconhecimento dos gestores e do programa que a classe de menor renda necessitava de subsídios, não devendo ser esta tratada como as classes de renda superior em relação ao financiamento regular.

O SFH, ainda, apresentava algumas vulnerabilidades, sendo a principal as flutuações macroeconômicas que implicassem em quedas nos salários reais. Nessas situações, necessariamente seria diminuída a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e

comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema (LIMA, 2012). No início dos anos 80, em decorrência da estagnação econômica mundial que impactaria a economia brasileira, o governo já não conseguia mais arcar com aquela política de crédito habitacional. De acordo com Lima (2012), mesmo com os altos índices inflacionários e as elevadas taxas de juros em vigor à época, ainda foram oferecidos aos mutuários, pelo governo, sucessivos e cumulativos subsídios no sentido de não majorar as prestações conforme previsto em contrato. A incompatibilidade entre os indexadores das operações e os encargos mensais, segundo o autor, levou à quebra do sistema como um todo.

A falha da intervenção estatal na política habitacional estava relacionada não somente à questão financeira, mas à condição excludente das moradias oferecidas àquela população de baixa renda. Segundo Noal e Janczura (2011), os conjuntos habitacionais construídos em áreas distantes dos grandes centros e sem infraestrutura básica como educação, transporte e saúde, gerou grotões marginalizados com altos índices de violência e criminalidade.

Com o fim do BNH em 1986, a Caixa Econômica Federal assumiu suas atividades tentou reverter o quadro, subsidiando os devedores que haviam acumulado muito saldo no FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais) com uma generosa renegociação da dívida. Vale destacar que os principais beneficiados foram os mutuários de média e alta renda, uma vez que constituíam a maioria dos que tiveram acesso ao financiamento habitacional pelo regime do SFH (SANTOS e DUARTE, 2011).

A partir de então, a crise econômica afetaria o país de tal maneira que o impediu de desenvolver qualquer política habitacional de médio ou longo prazo. Assim, sendo o foco dos primeiros governos não militares o combate ao processo inflacionário e a redução de sua interferência direta no processo de desenvolvimento, abriu-se uma lacuna para a discussão do tema pelos especialistas, além de proporcionar a disseminação e participação mais ativa da sociedade nas reforma que o Estado necessitava.

No governo de Fernando Collor, a única propositura na área habitacional foi a criação do Plano de Ação Imediata de Habitação (PAIH) com previsão de construção de 200 mil unidades em seis meses, a qual foi prorrogada por 2 anos e sem ter entregue os resultados planejados no custo previsto. Já o governo de Itamar Franco procurou, de acordo com Azevedo (2007), redesenhar os

programas habitacionais, finalizando os empreendimentos inacabados e tornando os programas transparentes. Houve, ainda, uma reformulação do sistema de pagamentos do SFH que garantiu mais equilíbrio nos financiamentos, os quais costumavam comprometer totalmente o plano de amortização planejado pelo mutuário devido às constantes alterações cambiais.

Com a Constituição de 1988 iniciou-se o processo de descentralização das políticas públicas, inclusive a habitacional, passando de um "Estado desenvolvimentista" em direção ao "Estado social" (SANTOS e DUARTE, 2011). Os estados e municípios passaram a atuar fortemente na produção de moradia popular, porém, a inexistência de mecanismos de financiamento com subsídios limitou o sucesso de suas políticas, já que eram poucos os que tinham autonomia para desenvolver suas próprias políticas, além das excessivas exigências legais de programas como o Morar Município e o Programa Habitar Brasil.

Ao ascender à presidência em 1995, Fernando Henrique tinha como desafio maior a manutenção do controle da inflação iniciada no governo de Itamar Franco com o Plano Real, a qual se tornou uma marca positiva de seu governo. No entanto, segundo Noal e Janczura (2011), sob influência neoliberal, o Estado não se preocupou em intervir na política habitacional no sentido de regular os avanços conquistados com a recém-promulgada Constituição de 1988. O Estado, naquele momento, deixou de atuar como agente regulador.

As razões para tal desprendimento, explica Lima (2012), era a necessidade de reformular uma sistemática já desatualizada e ineficiente. Segundo dois documentos oficiais[1], a excessiva centralização da gestão dos programas habitacionais, o esgotamento financeiro, em virtude da dificuldade de captação líquida e a insuficiência de habitação produzida durante os últimos trinta anos pelo SFH demandaram a proposição de um novo modelo.

De 1995 a 2002 o governo ainda manteve o Programa Habitação Brasil e criou outros, como o, Apoio à Produção[2], Carta de Crédito Individual[3] e Associativo[4], Pró-moradia[5] dentre outros, incentivando o setor privado e o financiamento de crédito ao mutuário final (NALIN, 2013).

[1] Política Nacional de Habitação, publicado em 1996 e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de janeiro de 1995 a junho de 1998, publicado em 1998.

[2] Destina recursos financeiros para empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana por intermédio de financiamentos a pessoas jurídicas do ramo da construção civil

Apesar desses Programas, Noal e Janczura (2011) afirmam que a construção civil sofreu uma retração de 3% ao ano, uma vez que se reduziu drasticamente a quantidade de imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal e pelas demais instituições comparando-se com a década de 1970.

Embora tenha havido esforços do governo de Fernando Henrique Cardoso no sentido de ampliar e integrar a visão habitacional, o problema da moradia foi agravado ainda mais, chegando a 7 milhões de famílias sem condições de moradia digna. Essa situação traduziu-se na criação de favelas e cinturões de pobreza onde o poder público não alcançou, a fim de fornecer os serviços básicos e acesso a bens públicos. Nalin (2013) observa que, nesse período, quase 80% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, enquanto menos de 9% foram utilizados na construção de moradia para os mutuários com renda baixíssima, de até três salários mínimos. Vale destacar que é nesta faixa salarial onde se encontram 83% do *déficit* habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Ao próximo governo, iniciado em 2002, coube então reformular a estratégia nacional numa tentativa de solucionar os problemas urbanos das cidades, coordenando políticas que integrassem os entes da federação e a iniciativa privada.

1.3.1. A política Habitacional de Interesse Popular

O descontentamento dos trabalhadores com as consequências da industrialização, a exemplo da falta de assistência do Estado para o bem social, gerou, no final do século XIX, um movimento que demandava ações afirmativas de acesso à moradia para este público. Dessa maneira, já no século XX, iniciou-se um processo de elaboração de Tratados, Constituições e Declarações, em diversos países, que garantissem expressamente esse direito à população.

De acordo com Santos e Duarte (2011), somente a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, houve uma menção específica para o tema quando afirmou que "Toda

---

[3] Conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição de imóvel novo ou usado, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria

[4] Conceder financiamentos habitacionais a pessoas físicas, organizadas sob a forma de grupos associativos

[5] Financia estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social

pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)". A partir desse momento, o direito à moradia passou a ser reconhecido em um grande número de tratados e convenções internacionais pelos países signatários.

Destaca-se, nesse meandro, a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) e a 1ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver em 1976. Posteriormente, a entidade reafirmou suas premissas com relação aos direitos à moradia na 2ª Conferência, realizada em Istanbul em 1996. Pelo documento gerado neste encontro (Agenda Habitat), os Estados se comprometem, de maneira progressiva, a possibilitar às pessoas moradia adequada, melhores condições de vida e trabalho de forma equitativa e sustentável, de modo que todos terão o abrigo seguro, acessível e barato, além de incluir serviços básicos e comodidades.

> We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing, as provided for in international instruments. In this context, we recognize an obligation by Governments to enable people to obtain shelter and to protect and improve dwellings and neighbourhoods. We commit ourselves to the goal of improving living and working conditions on an equitable and sustainable basis, so that everyone will have adequate shelter that is healthy, safe, secure, accessible and affordable and that includes basic services, facilities and amenities, and will enjoy freedom from discrimination in housing and legal security of tenure. We shall implement and promote this objective in a manner fully consistent with human rights standards. (AGENDA HABITAT, 1996, Artigo 39).

Outro instrumento relevante nessa direção foi o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), adotado em 1966 pela Resolução nº 2.200-A da Assembleia Geral das Nações Unidades e ratificado pelo Brasil em 1992. Nela, os Estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida que inclua moradia, alimentação, vestimenta adequada e que tomarão medidas para assegurar a consecução desse direito. Esse Pacto se destaca pelos Artigos 16 e 17, onde estabelece que os Estados devem apresentar relatórios sobre as medidas adotadas para a proteção dos direitos expressos no documento. Em 1985 seria criado, ainda, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuja principal função era supervisionar e revisar os informes dos Estados signatários, acompanhando o progresso das ações.

No Brasil, até meados dos anos 1930, a política habitacional para a baixa renda mostrou-se pouco interessada nessa problemática, apesar de 90% dos trabalhadores urbanos morarem de aluguel.

Até mesmo a classe média encontrava entraves para financiar a moradia, já que não existiam linhas de crédito ou outros subsídios (NALIN, 2013).

Nessa condição, observou-se a proliferação de favelas e cortiços no Rio de Janeiro, inclusive em áreas nobres, assim como os loteamentos autoconstruídos em São Paulo, os quais acompanhavam o crescimento industrial vivido pelo País (NOAL e JANCZURA, 2011). O Estado, inerte para com as demandas habitacionais desta camada da sociedade, acabou por gerar um grande impacto na estrutura das grandes cidades.

Somente a partir de 1937, de acordo com Noal e Janczura (2011), o Estado passou a direcionar algum esforço no sentido de conter a construção de unidades habitacionais insalubres e sem higiene com a oferta de moradia. Criada no Governo Vargas, as Carteiras Prediais estavam vinculadas ao sistema de previdência com atendimento exclusivo aos associados, porém, eram pouco relevantes em quantidade.

Com a Lei do Inquilinato, criada em 1942, o Estado tinha como objetivo o congelamento dos preços dos aluguéis, desestimulando a acumulação de renda com as casas de aluguel e incentivando a aquisição da moradia própria. Percebe-se, com esta lei, o início das regulamentações especificas para a proteção da moradia, e não necessariamente à propriedade. No entanto, apesar de bem intencionada, essa política só abrangia os trabalhadores mais bem remunerados, mantendo sem solução o segmento carente da população, que se abrigava cada vez mais em autoconstruções nas favelas.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o primeiro organismo nacional responsável pela política habitacional de interesse popular do país foi a Fundação Casa popular. Criada em 1946, pelo governo Eurico Gaspar, o órgão tinha como compromisso não somente a construção de moradia, segundo esclarece Sachs (1999), como também o fomento de toda cadeia produtiva da construção civil, locação de imóveis, investimentos em infraestrutura e saneamento, com abrangência em nível nacional, estendendo-se inclusive à área rural. Não obstante, essa política audaciosa foi utilizada por mais alguns governos, no entanto, acabou fracassada, haja vista que as unidades oferecidas não supriam a demanda existente da população de baixa renda.

O acesso à moradia digna só foi reconhecido como um direito social a partir da Constituição Federal de 1988. Até então as políticas habitacionais praticadas a partir da criação do SFH e BNH

eram tão somente desenvolvimentistas e consideradas, nas décadas de 1960/70, como direitos fundamentais (SANTOS e DUARTE, 2011). Apesar de expresso de maneira subjetiva em alguns dispositivos constitucionais, o referido direito só foi trazido à luz da norma nos anos 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26.

O Estatuto das Cidades, como ficou conhecida a Lei Federal nº 10.257/2001, constituiu um dos maiores avanços legislativo da política urbana. Importantes instrumentos previstos desde 1988, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, permaneciam sem aplicação até agora, por falta de lei federal regulamentadora (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Considerando que mais de 80% da população está em áreas urbanas, os legisladores entenderam que os Municípios seriam os melhores gestores para uma eficaz intervenção e execução da política de desenvolvimento urbano, delegando à eles uma série de atribuições como a obrigatoriedade da criação do plano diretor para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aplicação de penalidades à terra urbana ociosa.

Em paralelo à esse dispositivo constitucional, iniciou-se um movimento pelo Instituto Cidadania[6], com o intuito de elaborar uma proposta para equacionar o problema da moradia no País, coordenado pelo então candidato à presidência Luís Inácio Lula da Silva. Segundo relata Bonduki (2009), o Instituto lançou o Projeto Moradia em 2000, composto de três dimensões: financiamento habitacional, gestão e controle social e política urbana. Mais do que enfrentamento da questão no âmbito do governo federal, era importante observar e envolver o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado. Dessa maneira, o Projeto pensou num Sistema Nacional de Habitação formado pelos três entes da Federação, os quais atuariam sob coordenação de um novo Ministério e de forma estruturada.

Naquele momento, não era mais viável a elaboração de qualquer política habitacional sem considerar a questão urbana e fundiária das cidades. Segundo Bonduki (2009) o Projeto Moradia,

6 Instituto Cidadania foi criado em 1989 por Luís Inácio Lula da Silva e passou por diversas fases em sua trajetória. Nos anos 2000 acompanhou a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social a crescimento econômico e geração de empregos, dentre eles, o Projeto Moradia. Hoje é uma Organização Civil sem Fins Lucrativos (OSCIP) que tem como objetivo difundir os conceitos de cidadania.

enfatizou a necessidade de aprovação do Estatuto das Cidades, de maneira a facilitar e baratear o acesso à terra e combater a especulação imobiliária. O texto acabou sendo aprovado em Julho/2001.

Assim, com a chegada de Lula à presidência em 2002, foram postas em práticas algumas das medidas planejadas pelo Projeto Moradia, já incorporadas à nova Política Nacional de Habitação (PNH), com o intuito de enfrentar o *déficit* de moradia nas camadas mais baixas da população. O governo passou a atuar em diversas frentes como a implantação de medidas que incentivavam a construção civil, a alteração da legislação vigente, favorecendo o mercado imobiliário e com a criação do Ministério das Cidades, responsável por dotar o País de uma efetiva política habitacional (NOAL E JANCZURA, 2011).

Diferente das políticas anteriores, a intenção do governo com a nova PNH é concatenar ações do poder público e iniciativa privada, em médio e longo prazos, de forma a equacionar as necessidades habitacionais. Naturalmente, essas propostas e etapas irão articular com a formulação do PPA, considerando também monitoramentos, avaliações e revisões a cada quatro anos.

Dessa maneira foi criado em 2005 o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, como um dos mais importantes instrumentos para a implantação da nova PNH, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular - SNHIS que tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Para viabilizar financeiramente o PlanHab foi ainda instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Popular – FNHIS, que a partir de 2006 passou a centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social.

O fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos têm aplicação definida por lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de

habitação de interesse social. O PlanHab, portanto, preparou a base que viabilizaria a implementação de Programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, proposto pelo Projeto Moradia.

1.3.2. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Na esteira da nova PNH, foi criada pela Lei Federal 11.977/2009 o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, cuja finalidade é a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00. Para Amore, Shimbo e Rufino (2005) o "Minha Casa Minha Vida" é, antes de tudo, uma "marca", sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto "casa própria".

Devido ao elevado *déficit* habitacional no país e, na impossibilidade orçamentaria de atender a toda a demanda, foi estipulada na referida Lei os beneficiários preferenciais. As prefeituras, responsáveis pelo cadastramento e seleção das famílias, devem observar os seguintes requisitos:

> I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);
>
> II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
>
> III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
>
> IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
>
> V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

De acordo com a Cartilha Minha Casa Minha Vida – MCMV da Caixa Econômica Federal (2009), a meta do Programa é a construção de um milhão de habitações, priorizando famílias de baixa renda, mas que também possa abranger famílias com renda de até 10 salários mínimos. Essa ação, ainda segundo a Cartilha MCMV (2009), só será possível mediante parceria entre União, estados e

municípios, empreendedores e movimentos sociais, por meio de um esforço inédito, no entanto, necessário e viável. Seriam atendidos três tipos de público: famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos (SM), sendo este o público prioritário do governo, famílias com renda bruta de 3 até 6 SM e famílias de 6 a 10 SM.

Renda	Condições	Benefícios
0 a 3 SM	• Não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo • Não possuir imóvel próprio ou financiamento • Necessário cadastramento nos órgãos de habitação locais	• pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R$ 50,00, corrigida pela TR e registro do imóvel em nome da mulher • sem entrada e sem pagamento durante a obra e • sem cobrança de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MIP e Danos Físicos do Imóvel – DFI.
3 a 6 SM	• Não ser detentor de financiamento ativo nas condições do SFH em qualquer parte do país • Sem necessidade de cadastramento nos órgãos de habitação locais • Pagamento mínimo durante a obra • Cobrança de juros (valor reduzido) • Financiamento para até 30 anos • Não ter recebido desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento	• Subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS • Interessado identifica o imóvel de sua preferência junto às construtoras
6 a 10 SM		• Redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da habitação • Interessado identifica o imóvel de sua preferência junto às construtoras

Quadro 2 – Classificação dos beneficiários MCMV por faixa de renda

Fonte: Cartilha MCMV (2009)

No primeiro grupo o objetivo é a aquisição de empreendimentos na planta, incentivando também a construção civil. Essas moradias seriam habitações de interesse social, nas quais o mutuário seria beneficiado com amplo subsídio do governo federal. No segundo grupo os mutuários seriam contemplados com substancial do subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS, e, o terceiro grupo, a redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da habitação seriam as maiores vantagens. Nota-se que as exigências impostas como condições para o benefício da faixa de renda de 6 até 10 salários mínimos são mais flexíveis que as do primeiro grupo, já que essas famílias arcarão com uma significativa parte do custo do imóvel.

O Programa ainda prevê o financiamento de habitações urbanas organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações, e outros) para famílias de até 3 salários mínimos e, ainda, habitações rurais, que seria o financiamento às famílias de agricultores

com renda bruta anual familiar de até R$ 7.000,00, organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos, ligadas ao meio rural.

Apesar dos avanços, ainda há muita carência na promoção de políticas habitacionais destinadas à população que possui renda informal, haja vista a dificuldade de se comprovar a renda frente às instituições financeiras, tornando o financiamento, nestes casos, inviável.

E, ainda, ressalva Bonduki (2009), alguns aspectos importantes não puderam ser implantados de imediato, acarretando em fragilidade ao programa como um todo:

> O programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso.
> A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

A julgar pelo autor, é possível que as ações mencionadas sejam insuficientes para resolver o problema habitacional no país, haja vista que dependem ainda de outros atores como prefeituras, estados e da própria Caixa Econômica Federal como agente financeira para uma atuação plena em larga escala. Por vezes, a aplicação dos recursos na construção de Habitação de Interesse Social (HIS) esbarra em alguns constrangimentos: 1) na cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, 2) na dificuldade de acesso, 3) no custo da terra urbanizada e regularizada e 4) nas condições urbanas e ambientais adequadas.

Além desses fatores, Rolnik *et al* (2015) observa também que a convergência de interesses de construtoras, governos locais e o Governo Federal em fazer o programa "rodar", suplantou preocupações como a qualidade urbanística do entorno dos empreendimentos e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente, uma vez que o foco naquele momento era viabilizar a produção de uma quantidade expressiva de novas moradias num curto espaço de tempo.

1.3.3. A problemática do déficit habitacional

Com o intuito de mensurar o resultado de uma política habitacional são usados diversos indicadores e, dentre eles, o *déficit* habitacional. Por esse indicador é possível informar à sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de reposição do estoque de moradias existentes, seja por questões de precariedade da habitação ou do desgaste natural, ou ainda, pontuar a necessidade de incremento do estoque de moradias. Este último caso representa especialmente as famílias que estão em situação de coabitação forçada, isto é, compartilhando uma unidade habitacional sem que isto seja seu desejo.

De acordo com a Nota Técnica N^{o}5 do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada - IPEA (2013), a construção do indicador do *déficit* habitacional, utilizado pelo Ministério das Cidades, tem sido realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) desde 1990. A metodologia da Fundação se baseia nos dados secundários gerados pelo questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), e vem sendo atualizada e revisada desde então. No entanto, vale ressaltar que o indicador do *déficit* habitacional é composto por qualquer um de seus componentes ou subcomponentes. Ou seja, caso exista mais de uma situação observada em um domicílio, ele só será contado no total do *déficit* uma única vez.

Assim, tendo como base os conceitos da pesquisa PNAD, o cálculo do *déficit* habitacional é realizado pela soma de quatro componentes: domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. O IPEA (2013) elaborou o quadro abaixo que detalha a definição desses componentes.

Componente 1 – Habitações precárias
As **habitações precárias** compreendem dois subcomponentes, quais sejam: (i) domicílios improvisados: são todos os **domicílios classificados como Particular Improvisado** (V0201). (ii) domicílios rústicos: caracterizados quando há Domicílios Particulares Permanentes (DPP) (V0202), do tipo casa e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada (V0203), cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material (categorias 3 a 6).
Componente 2 - Coabitação familiar
A **coabitação familiar** é definida por dois subcomponentes: (i) todos os DPP (V0202) do tipo **cômodo**, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados. (ii) famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família) com intenção declarada de se mudar. Assim, todo domicílio que apresente mais de uma família (V0403 – categoria 2 a 9) e que tenha intenção de constituir um novo domicílio (V0410 – categoria 2) é caracterizado como **convivente**.
Componente 3 - Ônus excessivo com aluguel
Caracteriza-se o **ônus excessivo com aluguel,** se o peso do valor pago como prestação da locação (V0208) no orçamento domiciliar for **superior ou igual a 30%** da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os DPPs urbanos. Além disso, só estão incluídos neste indicador domicílios com renda total de até três salários mínimos.
Componente 4 – Adensamento excessivo em domicílios locados
A qualificação do **adensamento excessivo** ocorre nos DPPs alugados (V0207 – categoria 3) com **mais de 3** habitantes (V0105) por cômodo, que sirva, permanentemente, como dormitório (V0206).

Quadro 3 – Definição dos componentes do déficit habitacional (entre parênteses, as variáveis nas estimativas da PNAD)

Fonte: IPEA (2013)

Segundo os estudos do IPEA (2013) houve uma redução sistemática no indicador do *déficit* habitacional no Brasil, que passou de a 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões em 2012. Em paralelo, houve um incremento de unidades habitacionais disponibilizadas. O único componente do *déficit* habitacional a apresentar uma elevação no mesmo período foi o Ônus Excessivo com Aluguel, aumentando em mais de 30% em cinco anos. No entanto, vale destacar que o mercado de locação habitacional também sofreu com a mesma alta observada no mercado de compra e venda, o que pode explicar o maior endividamento das famílias com essa despesa.

A maior redução do *déficit* habitacional no período de 2007-2012, ainda segundo o estudo, foram nos componentes "morada precária" e "coabitação familiar", com redução de 30% e 26%, respectivamente.

	2007	2008	2009	2011	2012
Número de domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
***Déficit* habitacional**	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Adensamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
Estimativas relativas					
***Déficit* habitacional**	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
Adensamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Tabela 1 – Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012 no Brasil

Fonte: IPEA (2013)

Apesar da queda dos indicadores do *déficit* habitacional em números absolutos, o IPEA (2013) constatou que a maior parte dos beneficiados por essa nova política habitacional foram as famílias com renda superior a três salários mínimos. Em 2007 o *déficit* para a população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) era de 70% e, em 2012, já estava em 73,6%, o que demonstra uma concentração ainda maior da problemática nessa faixa de renda.

Segundo a metodologia da FJP, o *déficit* habitacional pode ser mensurado como absoluto ou relativo. No primeiro caso aponta-se a quantidade de unidades habitacionais necessárias naquela cidade ou região para a quantidade de pessoas que ali habitam, e é representado normalmente por um número. Já o *déficit* relativo compara o *déficit* absoluto ao total de domicílios particulares permanentes e dos domicílios improvisados do local analisado, sendo o resultado da divisão desses dois números.

De acordo com o relatório do Ministério das Cidades (2010), o cálculo do *déficit* habitacional relativo é importante porque compara, em formato percentual, o *déficit* habitacional ao total de moradias do local, neutralizando os efeitos do tamanho do município do indicador final. Em um país de dimensões continentares, com municípios e regiões de tamanho, condições sociais e territoriais tão distintas, esse indicador é extremamente relevante para indicar com mais acurácia as necessidades habitacionais de alguns municípios. A cidade de São Paulo, por exemplo, se destacou, na pesquisa do IPEA (2013) como o maior *déficit* absoluto do país (474.344 habitações), porém, quanto ao *déficit* relativo, obteve um total de 9,8%, inferior ao da cidade de Manaus, que apresentou o maior *déficit* nesse indicador (22,9% de suas moradias).

Assim, considerando-se o *déficit* absoluto, destacam-se as regiões Sudeste (2.184 milhões) e Nordeste (1.961 milhões), que corresponde a 70% do *déficit* habitacional brasileiro. Quanto ao *déficit* relativo, é possível observar uma tendência geral de redução em quase todos os estados no período, à exceção do Acre, Roraima, Mato Grosso e Distrito Federal. Nos demais estados houve redução ou manutenção do *déficit* relativo ao total de domicílios.

Analisando-se somente o último ano da pesquisa, embora a maior concentração de *déficit* absoluto seja na região Sudeste e Nordeste os maiores percentuais de *déficit* relativo são observados da região Norte (12,5%). E, dentre as unidades da federação com maior *déficit* absoluto, além de São Paulo (1,320 milhões), se destacam Minas Gerais (510 mil), Rio de Janeiro (444 mil) e Maranhão (404 mil), sendo que este último também figura entre os estados com maiores *déficit*s relativos. Além do Maranhão, que tem *déficit* relativo de 21,9%, podemos citar também Amazonas (16,9%), Acre (14,1%) e Distrito Federal (16,2%).

UF	2007		2008		2009		2011		2012		Evol. A (%)	Evol. B (%)
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)		
RO	40.652	9,3	29.401	6,3	68.048	14,8	43.408	8,7	34.621	6,9	-14,8	-25,5
AC	19.468	11,0	19.107	9,8	25.480	13,1	21.516	110,3	28.188	13,4	44,8	21,2
AM	128.177	16,1	116.907	14,4	155.026	17,7	136.091	14,9	145.587	15,6	13,6	-3
RR	13.577	11,6	13.598	10,8	18.524	14,6	20.481	15,3	16.446	12,1	21,1	4,6
PA	279.349	14,9	269.048	13,6	255.211	12,7	283.938	13,5	246.372	11,3	-11,8	-24,2
AP	26.272	16,9	18.960	10,6	27.212	16,6	23.341	13,0	16.495	8,6	-37,2	-49
TO	59.441	15,8	60.085	15,0	47.773	11,7	55.166	122,8	49.226	11,1	-17,2	-29,5
MA	444.881	27,6	417.294	25,2	411.547	23,6	449.861	24,9	399.381	21,2	-10,2	-23,1
PI	133.436	16,1	112.134	13,0	112.458	12,8	108.587	12,2	96.352	10,3	27,8	-36,2
CE	282.546	12,6	253.261	10,7	297.109	12,5	243.338	9,5	242.268	9,3	-14,3	-25,7
RN	108.081	12,7	98.524	11,1	112.512	12,2	112.644	11,5	111.308	11,3	3	-11
PB	112.569	11,0	98.660	9,2	103.709	9,7	122.485	10,3	111.895	9,5	-0,06	-13,8
PE	252.730	10,4	243.266	9,8	279.388	10,8	235.985	8,7	232.071	8,3	-8,2	-20,6
AL	106.189	12,8	79.101	9,1	113.717	13,1	99.542	111,1	87.719	9,5	-17,4	-26,1
SE	61.738	10,9	63.374	11,0	72.082	11,9	64.292	9,8	71.732	10,9	16,2	0
BA	438.016	11,2	436.512	10,8	421.684	10,2	416.711	9,6	355.973	7,9	-18,7	-29,6
MG	469.480	8,1	432.185	7,2	504.261	8,3	415.680	6,5	464.881	7,1	-1	-11,7
ES	85.852	8,1	81.292	7,5	99.599	9,0	83.353	7,3	71.068	6,0	-17	-26,1
RJ	434.948	8,3	409.487	7,7	384.550	7,0	378.246	6,7	396.060	7,0	-8,9	-15,5
SP	1.106.552	8,8	991.704	7,6	1.140.207	8,7	1.067.204	7,8	1.113.673	7,9	0,6	-10,2
PR	227.794	7,1	198.317	6,0	228.373	6,8	212.723	6,1	217.701	6,1	-4,4	-13,3
SC	138.187	7,1	136.932	6,8	129.299	6,4	137.076	6,4	132.839	6,0	-3,9	-15,3
RS	248.961	7,1	216.684	6,0	216.977	6,0	219.755	5,9	182.624	4,8	-26,6	-31,8
MS	71.077	9,4	74.788	9,9	79.404	10,3	78.844	9,6	64.070	7,3	-9,9	-22,6
MT	65.306	7,2	68.475	7,4	101.678	10,6	69.138	6,9	78.763	7,7	20,6	7,6
GO	141.633	7,8	153.933	8,1	183.003	9,7	191.273	9,3	161.290	7,7	13,9	-1,1
DF	96.279	12,8	98.536	12,9	114.172	14,4	118.532	13,6	115.922	13,6	20,4	6,7
Total	5.593.191	10,0	5.191.565	9,0	5.703.003	9,7	5.409.210	8,8	5.244.525	8,5	-6,2	-14,7

Tabela 2 – Déficit total (A) e relativo ao total de domicílios (B em %) por Unidade da Federação

Fone: IPEA (2013)

Em termos absolutos o *déficit* habitacional vem caindo no Brasil de 2007 a 2010 e aponta uma tendência de queda para os anos seguintes. Essa tendência, segundo a Nota Técnica da FJP (2014), pode ser atribuída à redução nos componentes domicílios precários (domicílios rústicos e improvisados) e coabitação familiar, principalmente no número de famílias conviventes que buscam constituir novo domicílio. No entanto, vale ressaltar que a redução do *déficit* não se deu de forma homogênea em todos os Estados nem em todos os componentes do indicador. O PMCMV não tem influência direta em componentes como ônus com aluguel, por exemplo. Outros programas, como o

PAC Urbanização, também deverão ajudar a conter o *déficit*, porém, ainda estamos distantes de um ponto de equilíbrio.

O *déficit* habitacional é uma radiografia do retrovisor, ou seja, o que era no ano passado pode ser maior ou menor este ano. O passivo habitacional do Brasil, segundo Bonduki (2009), é de 7 milhões de unidades habitacionais e já registra uma demanda de 27 milhões até 2024. Apesar de que nem todas as moradias deverão ser construídas com subsídios de programas habitacionais, os entes públicos necessariamente deverão estar envolvidos, seja por meio do arcabouço legal ou na confecção do plano diretor.

Portanto, a entrega de 1.547.473 até 2013 pode representar pouco no contexto acima previsto para 2024, mas é uma ação em expansão e deve ser considerada pelos governos como parte de uma política ampla, mas regionalizada. As pessoas migram, famílias são construídas, o sistema é dinâmico. Um programa como o MCMV tende a ajudar na problemática habitacional de qualquer cidade, mas poderá ter impacto diferente dependendo do tamanho do município, especialmente o de Manaus, cuja estatística abaixo a apresenta como a capital com o pior *déficit* habitacional relativo do país.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL					
	ABSOLUTO			RELATIVO		
Região Norte	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Porto Velho	21.368	20.490	878	17,90	18,70	8,60
Rio Branco	15.796	15.049	747	16,80	17,30	10,70
Manaus	105.587	105.044	543	22,90	22,90	22,00
Boa Vista	13.248	12.671	577	17,40	16,90	40,90
Belém	72.401	71.916	485	19,60	19,70	15,00
Macapá	21.104	20.540	564	22,40	22,60	16,00
Palmas	12.498	12.246	252	18,20	18,30	14,70
Região Nordeste						
São Luís	48.937	46.456	2.481	17,70	17,70	17,20
Teresina	32.243	29.644	2.599	14,50	14,10	21,60
Fortaleza	95.166	95.166		13,40	13,40	
Natal	34.721	34.721		14,70	14,70	
João Pessoa	29.325	29.325		13,80	13,80	
Recife	62.687	62.687		13,30	13,30	
Maceió	42.261	42.177	84	15,40	15,40	40,20
Aracaju	24.481	24.481		14,40	14,40	
Salvador	106.415	106.385	29	12,40	12,40	13,40
Região Sudeste						
Belo Horizonte	78.340	78.340		10,30	10,30	
Vitória	10.556	10.556		9,70	9,70	
Rio de Janeiro	220.774	220.774		10,30	10,30	
São Paulo	474.344	471.612	2.733	13,30	13,30	9,80
Região Sul						
Curitiba	49.164	49.164		8,50	8,50	
Florianópolis	14.847	14.428	419	10,10	10,20	7,90
Porto Alegre	48.466	48.466		9,50	9,50	
Região Centro-Oeste						
Campo Grande	25.681	25.352	330	10,30	10,30	10,00
Cuiabá	21.926	21.563	363	13,20	13,20	11,50
Goiânia	62.398	62.269	129	14,80	14,80	8,50
Brasília	126.169	123.568	2.601	16,30	16,30	11,20

Tabela 3 – Déficit habitacional total e déficit habitacional relativo ao total de domicílios por situação de domicílio, segundo capitais - Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico (2010, *apud Déficit* Habitacional Municipal no Brasil 2010, 2013).

1.3.4. O déficit habitacional em Manaus antes do PCMV

A situação habitacional do Amazonas, especialmente a de Manaus, conforme os números apresentados neste trabalho, está entre as piores do Brasil em termos de *déficit* absoluto. As políticas públicas implementadas até os anos 2000 não representaram avanço significativo para minimizar os

aglomerados urbanos formados ao longo das últimas décadas e a favelização proporcionada pela ocupação irregular.

Santos (2010) discorre que os problemas urbanos da cidade de Manaus precisam ser compreendidos a partir de aspectos sociais, políticos e econômicos. O aumento populacional ocasionado por fluxos migratórios não deve ser visto como única causa dos problemas sociais que surgem nesses aglomerados urbanos e dos *déficits* de moradia, bens e serviços públicos. Na verdade são decorrentes de um processo que congrega exclusão social e estratégia de sobrevivência.

Entre os anos de 1965 e 1980 o Amazonas foi aberto à expansão capitalista, apoiada pelos governos militares da época, que tinham como objetivo assegurar a soberania nacional e integrar a região ao cenário nacional. A partir da criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), em 1967, Morais e Venturato (2013) recordam que a cidade se tornou um centro absorvente e diversificado de mão-de-obra, atraídos pela atividade industrial, com consequências demográficas e econômicas significativas. A mancha urbana da cidade ampliou-se e a população de baixa renda que chegava, passou a ocupar as margens dos igarapés ou foi conduzida, de maneira obrigatória, às regiões periféricas da cidade.

No entanto, anteriormente à ZFM, já havia uma demanda por moradias devido a outros fluxos migratórios. Segundo Salazar (1985), até a década de 60 essa população era absorvida pela "cidade flutuante", que teve sua origem por volta dos anos 20. Esse processo provocou o início de um inchaço e o consequente aparecimento de favelas e sub-habitações. Os impactos da migração no cotidiano da cidade traziam como resultado um reordenamento do espaço público e o aparecimento de novos atores sociais, assim como a redefinição do modo de vida urbano (MELO E MOURA,1990).

Sobre a proliferação das moradias flutuantes, Salazar (1985) esclarece que não há como negar a influência que teve o êxodo rural nessa nova forma de habitar. Além disso, o crescimento populacional e a falta de recursos, cada vez mais escassos, deram origem a uma crise de residências que aos poucos foi obrigando muitas pessoas a procurar nos flutuantes sua nova moradia, por ser mais barato e, na pior das hipóteses, eles teriam casa com água a vontade.

> "As casas são pequenas, geralmente de um ou duas peças, onde habitam grande número de pessoas. Ambiente mal acomodados, insalubre e reduzidos. Não há um mínimo de conforto ou bem-estar que chegue a tornar suportável o ambiente; em lugares onde mal dá para dormirem duas pessoas, dormem sete, oito, nove e até mais seres humanos. A promiscuidade é total.

> ...
> Ainda há as chamadas "instâncias-flutuantes", de vários cômodos, onde se alugam quartos a mulheres. São verdadeiros prostíbulos de mais ou menos 6 metros quadrados, onde, muitas vezes anotamos a presença de mais de seis pessoas residindo em um só compartimento.
> ...
> O homem convive na mesma peça da casa com o gato, o porco e outros animais, como se pertencessem à mesma espécie.
> O grande número de trocos de enormes proporções nas camadas superiores da água impedem que a mesma tenha curso livre, ficando praticamente parada. Com a água parada os dejetos do homem e dos animais flutuam entre as casas. Mas, o homem, com aquela água poluída faz sua comida, seu café e mata sua sede". Serra e Cruz (1964, *apud* SALAZAR, 1985, p. 66-67)

Neste relato o autor constata, em sua pesquisa, as condições desumanas de habitabilidade às quais estavam sujeitos os moradores das casas flutuantes. Por outro lado, grande parcela dessa população, a qual não lograva êxito em trabalhos formais, acabou encontrando nos flutuantes suas novas ocupações, como autônomos ou comerciantes. Sobre este último, Salazar (1985) observa que o comércio a bordo de flutuantes tornou-se vantajoso para os proprietários dos chamados "flutuantes comerciais" pelo tempo e facilidade do transbordo de mercadorias, evitando-se ainda as taxas portuárias e tributos estaduais e municipais.

Esta situação acabou gerando grande preocupação dos comerciantes nos arredores da cidade pela concorrência desleal que o comércio-flutuante praticava àqueles, os quais desejavam a regulamentação da atividade e retirada dos moradores da região irregular. No entanto, sob a ótica humanitária, Lenz *et al* (apud SALAZAR, 1985) apontam que qualquer política de remoção daqueles moradores deveria incluir também um programa de readaptação às novas condições de vida e trabalho, já que muitas das ocupações servem à população dos próprios flutuantes.

Esses fatos desencadearam, em 1961, uma das primeiras reivindicações da sociedade amazonense ao Governo Federal no que tange à implementação de políticas habitacionais, cuja responsabilidade recaía sobre a Fundação Casa Popular à época. No documento, o então governador Gilberto Mestrinho expôs a situação precária e os riscos sociais e sanitários aos quais estavam expostos, e solicitava o provimento de recursos destinados à construção de 500 casas. O pleito, no entanto, não chegou a ser sequer apresentado, devido à renúncia do então presidente Jânio Quadros (SALAZAR, 1985).

Nos idos de 1970 pouco se avançou, em termos de políticas habitacionais, no sentido de prover moradias de interesse social. Santos (2010) observa que a crise, o *déficit* habitacional brasileiro e a inoperância do PNH, que privilegiava o financiamento da casa própria à classe média, em detrimento da população de baixa renda, resultaram em grave consequência na ocupação do espaço urbano da cidade. A partir da década de 80 constata-se, então, um aumento do fenômeno das "invasões", resultado de uma política habitacional ineficiente.

> Quando analisamos especificamente as intervenções do poder público na problemática da moradia, notamos que os projetos com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH) foram absolutamente ineficientes para atendente a demanda. Em 1983 as populações de baixa renda (considerada de 0 a 3 salários mínimos), tinham uma demanda potencial de 122.649 habitações, e até 1984 os agentes financeiros financiaram um total de 24.353 unidades, que não atingiram nem a terça parte do *déficit* identificado. (SANTOS, 2010, p. 216).

As políticas públicas desenvolvidas à época consistiam basicamente no processo de regularização de ocupações, distribuição de lotes e na desapropriação de terras particulares ou públicas para interesse social (SANTOS, 2010). A própria Secretaria de Habitação do Amazonas (SHAM), enquanto órgão responsável pelo planejamento e implementação das políticas púbicas habitacionais, passou a exercer uma atuação com caráter mais político do que interventiva, sobretudo com o agravamento do financiamento em decorrência da extinção do BNH.

É fato que as mudanças trazidas pelo processo de industrialização, iniciados a partir da criação da ZFM, afetaram a vida cotidiana dos manauaras e, por consequência, a estrutura da cidade. Dados de 1986 da Sociedade de Habitação do Amazonas (SHAM) e da Empresa Municipal de Urbanização e Desenvolvimento de Manaus (URBAM) já apresentavam um *déficit* de 100 mil moradias (SANTOS, 2010).

Nas últimas décadas, de acordo Assad (2006), o alto índice de ocupações irregulares mostra, por um lado, a ausência ou equívoco de políticas públicas para o problema habitacional e urbano e, por outro, evidencia uma forma de segregação espacial e social. Segundo a autora, entre 2002 e 2003 foram registradas mais de 100 ocupações no perímetro urbano, realizadas em áreas impróprias para habitação como encostas, nascentes de igarapé, barrancos, antigos depósitos de lixo e outros.

Essa realidade é alterada na medida que o PMCMV avança no país, injetando recursos para a construção de moradias com interesse social. Até 2012, os recursos provisionados pelo governo do Amazonas no desenvolvimento de projetos de moradia, subsidiada pela SUHAB, eram da ordem de 6 milhões de reais, segundo dados do Fundo Estadual de Habitação[7], disponível no Portal da Transparência.

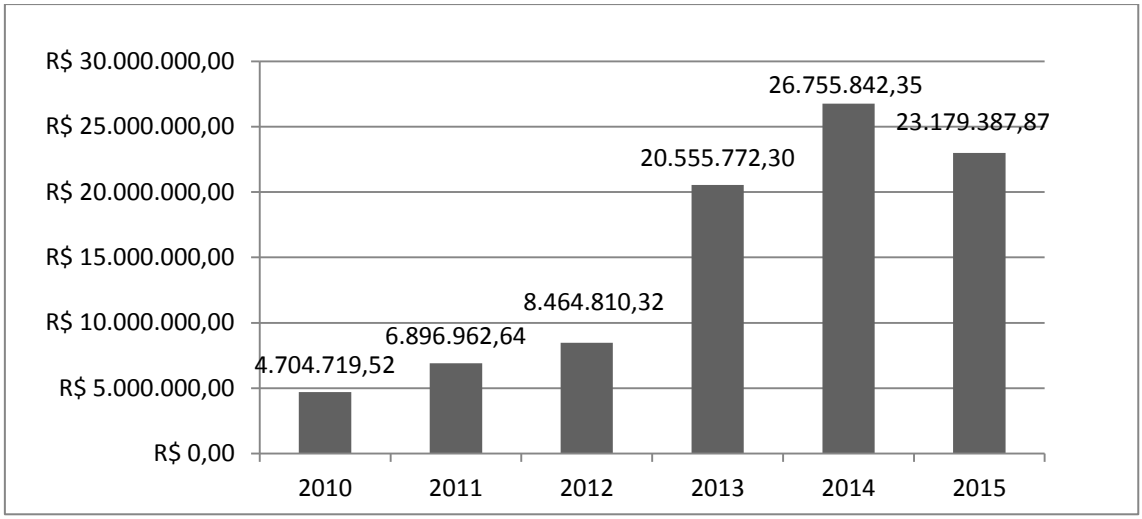


Gráfico 2 – Relatórios de Contratos – SUHAB

Fonte: *Website* Portal da Transparência

Pelo gráfico acima nota-se que somente a partir da implantação do PMCMV em nível nacional, em 2013, há investimentos expressivos, com aportes anuais médio de 24 milhões de reais, na execução dos projetos habitacionais. Esse montante corresponde ao quádruplo dos valores gastos anteriormente, sendo inéditos para essa finalidade, o que demonstra o compromisso do governo federal com o Programa.

[7] Relatório de Contratos. Disponível em: http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/mnt/info/ContratosOrgao.do?method=Pesquisar&counidadegestora=025202

2. METODOLOGIA

Com o intuito de responder à questão de pesquisa, foi utilizada nesta dissertação uma metodologia quali-quantitativa. Para os objetivos específicos foram realizadas pesquisas documentais, por meio do método de análise de texto e, para o objetivo geral, foi utilizado o método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

A pesquisa documental se vale de documentos confeccionados para diversos fins que servirão para referendar o conhecimento sobre o tema (GIL, 2010). Geralmente são assim chamados os documentos consultados internamente à uma organização como folders, documentos institucionais e jurídicos, cartas, testamentos, quadros, imagens, censos e diagnósticos demográficos, dentre outros. Nesta dissertação usou-se desta metodologia para analisar o contexto, os números e os programas existentes sobre o problema habitacional no Brasil.

Por meio dos relatórios 'Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010' e 'Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)', disponíveis nos sítios do Ministério das Cidades e IPEA, respectivamente, foi possível elucidar os números e estimativas da falta de moradias no país. Com relação aos programas habitacionais implementados que pretendiam corroborar na diminuição do *déficit* habitacional, foram utilizadas os documentos 'Cartilha Minha Casa Minha Vida' e '11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)' disponíveis, respectivamente, nos sítios do Ministério da Fazenda e Planejamento.

Especialmente sobre os programas habitacionais do Amazonas, foi analisado o relatório 'Conjuntos habitacionais construídos no Amazonas entre 1967 e 2015', disponibilizado pela Secretaria de Habitação do Amazonas – SUHAB (Apêndice 8), o qual discrimina em tipos, características e quantidades as unidades habitacionais construídas nos empreendimentos financiados pela SUHAB entre os anos de 1967 e 2015, na capital e no interior do estado. Cabe ressaltar que também foram realizadas entrevistas abertas com alguns representantes da SUHAB e da Caixa Econômica Federal, com o objetivo de esclarecer a narrativa histórica das políticas implementadas, de maneira a contribuir com um melhor entendimento do contexto.

Com relação ao método utilizado para o objetivo geral da pesquisa, Lefèvre e Lefèvre (2003) esclarecem que o DSC tem como propósito obter a expressão do pensamento livre dos entrevistados sobre determinado tema, sem amarras, mediante questionário aberto aplicado aos entrevistados. Nesta metodologia de pesquisa de representação, de acordo com os autores, é importante observar que a coleta de dados deve ser registrada na linguagem dos entrevistados, a fim de que estes possam expressar suas opiniões e pensamentos como de fato são, preservando, assim, sua essência.

Esta técnica tem como fundamento os pressupostos da Teoria das Representações Sociais, a qual permite, por meio de procedimentos sistemáticos e padronizados, agregar depoimentos sem reduzi-lo a quantidade (FIGUEIREDO *et al*, 2013). Nesse sentido, as pessoas tem a liberdade de emitirem juízo ou opinião individualmente, que posteriormente serão reconstruídos em um discurso coletivo que os represente.

O DSC, acrescenta Figueiredo *et al* (2013), diferencia-se das pesquisas de opinião tradicional uma vez que trata do opinante na primeira pessoa do singular, enquanto as demais evocam um distanciamento ou pluralização do sujeito (Ex: "os usuários do posto acreditam..."). Assim, a coletividade falando na primeira pessoa no singular, ilustra o funcionamento dessas representações sociais de maneira qualitativa, permitindo maior alcance da essência do pensamento. Por outro lado, a metodologia também possui um viés quantitativo, considerando-se que expressa a opinião de diversos indivíduos.

Os críticos dessa metodologia, em contraste, questionam as eventuais falhas ou insuficiências em termos quantitativos. Naturalmente, o método apresenta limitações que não podem ser preenchidas, como, por exemplo, quando é relevante conhecer o percentual daquele discurso coletivo ou em que bairro ou faixa etária ele é mais frequente. Isso demonstra que as pesquisas qualitativas e quantitativas não são excludentes, mas, sim, complementares.

Além do mais, os desenvolvedores da técnica acrescentam que não existe regra que indiquem se pequenos ou grandes números são os desejáveis para determinada pesquisa qualitativa. A expressiva quantidade de dados densos que os métodos quantitativos podem gerar conduz o pesquisador para a delimitação do tamanho da amostra, apenas por questões de ordem prática. Este

fato não invalida a pesquisa por essa razão, haja vista que a relevância estatística não é seu propósito (LEFÈVRE E LEFÈVRE, 2003).

Por esta metodologia os depoimentos verbais são transcrito integralmente e, destes, extraídos as ideias centrais (IC) ou ancoragens (AC) e suas correspondentes expressões–chaves (ECH) semelhantes identificadas no discurso individual para a composição do discurso único em primeira pessoa do singular. Vale destacar que o discurso-síntese não tem a pretensão de determinar a "palavra final" sobre o tema; ele representa um signo interpretante que busca construir uma das camadas das representações sociais (LEFÈVRE E LEFÈVRE, 2003).

2.1. Procedimentos metodológicos e definição do universo

Inicialmente, a pesquisadora analisou dados gerais sobre habitação disponíveis nos documentos oficiais dos institutos estatísticos do país como IBGE, Fundação Joao Pinheiro e outros. Em seguida traçou-se um panorama sobre os programas habitacionais sociais desenvolvidos no Estado do Amazonas por meio do relatório fornecido pela SUHAB, contendo o histórico dos empreendimentos habitacionais de baixa renda entregues à população (Apêndice 8).

Após essa análise, a pesquisadora aplicou o questionário, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFAM (Apêndice 3), a 20 beneficiários do maior complexo habitacional do PMCMV no País – o Residencial Viver Melhor, localizado na cidade de Manaus (AM). A amostra se deu por acesso e conveniência, e, sem prejuízo aos resultados, as entrevistas foram realizadas em duas datas distintas com os residentes, escolhidos aleatoriamente.

De modo a obter opiniões que reflitam plenamente a realidade do Programa, foram entrevistados moradores das duas tipologias de moradias construídas pelo MCMV, quais sejam as casas térreas e os apartamentos. Em alguns casos o próprio beneficiário, ao final da entrevista, indicou outros participantes da redondeza, dispostos a colaborar com a pesquisa.

Foram considerados como critérios de inclusão da pesquisa os proprietários beneficiários do PMCMV, maiores de 18 anos, e que residam na unidade habitacional. Não foi considerado o grau de instrução do proprietário nem o tempo de moradia na residência financiada pelo Programa, uma vez

que esses fatos são irrelevantes para o objetivo da pesquisa. É importante ressaltar que não houve registro das informações pessoais dos depoentes como nome, endereço ou grau socioeconômico, haja vista a necessidade de se obter o pensamento livre e sem intimidações de qualquer natureza.

Inicialmente, a pesquisadora se apresentou aos entrevistados, informou sobre os objetivos da pesquisa, e esclareceu que os depoimentos orais seriam gravados unicamente com o propósito de possibilitar sua transcrição e posterior tratamento dos dados, em âmbito acadêmico. Somente após o consentimento escrito dos depoentes foi apresentado o questionário, com tempo estimado máximo de 10 minutos de duração total.

Em quase todos os depoimentos foi necessário motivar os respondentes a detalharem melhor sua opinião com perguntas do tipo "e o que mais?" e "quer completar com mais alguma coisa?" e até mesmo repetindo a pergunta inicial de outra maneira. Alguns se encontravam tímidos e produziam respostas curtas e evasivas que poderiam não expressar totalmente o pensamento.

Considerando-se que toda pesquisa com seres humanos envolve risco, foram identificados alguns riscos, embora mínimos, e propostos formas de minimização junto ao entrevistado conforme mencionado no Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), Anexo 4 deste trabalho.

Como critério de escolha das perguntas abertas, buscou-se obter a percepção do beneficiário quanto à eficácia do programa para redução do *déficit* habitacional e proporção de moradia digna às famílias, conforme consta na proposta da Cartilha MCMV (2009), mediante financiamento habitacional subsidiado. Dessa maneira foram propostas três questões:

a) Fale como foi o processo para você ter conseguido a casa própria pelo PMCMV?

   Objetivo: Identificar facilitadores/dificultadores do acesso ao benefício

b) O que mudou para você e para sua família depois que vocês entraram no PCMCMV?

   Objetivo: Verificar a evolução/involução na qualidade de vida da família e se o programa atende ao objetivo de proporcionar moradia digna

c) Na sua opinião existe alguma coisa que você não gostou ou não gosta no PMCMV e que poderia melhorá-lo?

Objetivo: Identificar consequências não desejadas/esperadas pelo beneficiário após adesão ao programa ou oportunidades de melhoria. Verificar, ainda, se o programa proporciona diminuição do *déficit* habitacional.

Primeiramente foi realizado um pré-teste do questionário com alguns beneficiários indicados pela Presidente dos Síndicos do Residencial Viver Melhor, Sra. Nara Núbia Garcia, de maneira a identificar o grau de clareza dos questionamentos, sob a perspectiva do depoente. Como não foi registrado nenhum dificultador e todas as respostas atenderam às expectativas da pesquisa, o questionário foi aprovado para aplicação aos demais entrevistados, escolhidos aleatoriamente como mencionado acima.

Por meio dessas perguntas a pesquisa pode responder se os depoentes percebem mudanças na sua vida e de sua família decorrentes de sua inclusão nos programas habitacionais, como melhoria da qualidade de vida, acesso a serviços públicos, à moradia digna, equilíbrio no orçamento familiar e/ou endividamento com financiamento, dentre outros. Não obstante, os respondentes puderam fazer juízo de valor sobre o Programa em si, indicando as qualidades e fragilidades do ponto de vista do beneficiário morador, bem como adicionalmente relatar o que lhe conviesse sobre o tema proposto.

Vale destacar que, por ser uma metodologia recente e diferenciada, não se observa uma predominância deste método em pesquisas com essa temática, haja vista Nalin (2013), Lima (2012), D'Amico (2011). No entanto, o instrumento do DSC já se mostrou eficaz em pesquisas de opinião onde o pensamento coletivo precisa ser mapeado de maneira a produzir respostas ricas, detalhadas e confiáveis a exemplo de Motta, Melo e Paixão (2012).

A tabulação dos dados atendeu ao método do DSC, em que, primeiramente, cria-se o Instrumento de Análise de Discurso (IAD) para cada questão, por meio do *software MS Excel*, e, em seguida, é realizada a transcrição dos respectivos depoimentos. Os 20 depoimentos coletados foram aproveitados plenamente na pesquisa, haja vista que todos cumpriam os requisitos do perfil selecionado.

A partir dos discursos coletados foram selecionadas inicialmente as Expressões-Chave (ECH), que compreendem ressaltar os segmentos mais relevantes dos discursos, sejam eles contínuos

ou não. Das ECH foram identificadas as Ideias Centrais (IC) e catalogadas agrupando-as por semelhança (ex.: IC-1, IC-2). As ICs têm como propósito traduzir a opinião do entrevistado para seu real significado, isto é, naquilo que se quis dizer, e que pode estar eventualmente oculto.

Após análise dos IAD e reunião das expressões-chave relacionadas às ideias centrais, finalmente foi possível produzir um discurso único em um formato original e que representa a coletividade naquele tema. Para o tratamento de dados, conforme orienta o próprio método, foi realizada uma higienização de trechos irrelevantes para a pesquisa como nomes, situações cotidianas e outros, focando-se apenas as ECHs e extraindo dessas as ICs. Já para a sintetização das ideias produzidas pelos discursos individuais, conforme orientam Motta, Melo e Paixão (2012), foram utilizados conectores como conjunções e pronomes de modo que todo o discurso mantivesse um sentido claro e coerente, todavia sem perder a originalidade da fala dos depoentes. Vale ressaltar que as ICs menos relevantes estatisticamente serão analisadas de maneira geral, tem em vista sua pouca representatividade.

Em paralelo ao questionário aplicado aos beneficiários, foram realizadas duas entrevistas com representantes das áreas técnico-social e *marketing* da SUHAB e uma entrevista com o representante do setor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica, responsável pela execução das políticas habitacionais e de saneamento urbano, designadas pelo governo federal. O objetivo era obter maiores informações sobre a prática da execução dessas políticas, assim como outros dados subjetivos que não constem nos relatórios oficiais. As entrevistas foram solicitadas formalmente aos órgãos por meio de ofício, registradas pela pesquisadora e inserida nos resultados abaixo.

3. RESULTADOS

No capitalismo como conhecemos, a terra e sua propriedade privada colocam-se como questões fundamentais para o equacionamento do problema da habitação. Em todas as cidades e sociedades onde houve alguma disputa pelo solo, o homem lutou por seu abrigo. E na cidade de Manaus não foi diferente.

A cidade passou por grandes transformações em poucos anos, decorrente de um acelerado processo de industrialização. Deixou para trás um passado extrativista do final do século XIX, com características de vilarejo, para uma cidade industrial, que atraia diariamente trabalhadores de todo país em busca de melhores condições de vida. Com isso a estrutura da cidade se modificou rapidamente, formando novos bairros e invasões na periferia para comportar esse crescimento populacional.

Neste capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa histórica da política habitacional desenvolvida no Estado do Amazonas até o Programa Minha Casa Minha Vida, bem como as entrevistas realizadas com os beneficiários do Programa, conforme método já apresentado.

3.1. Histórico da Política Habitacional no Estado do Amazonas

O subsídio de moradias a famílias que não dispunham de renda para assumir os financiamentos habitacionais disponíveis no mercado foi essencial para contemplar a massa de moradores que migraram para a capital do Amazonas durante o século XX. A estagnação e decadência do surto da borracha, num período que iniciou-se em 1920 e foi até 1967, desencadeou um processo de debandada da população do interior do Amazonas em busca de empregos e facilidades de vida (SALAZAR, 1985). Somada a esse contingente, a ZFM também impulsionou esse *déficit*, já que atraia cada vez mais trabalhadores de toda parte do Brasil, essencialmente do Norte e Nordeste. Na ausência de moradias para todo esse contingente, muitas famílias se abrigavam em palafitas ou casas flutuantes sobre os rios.

> Em Manaus este problema adquiriu cor local, revelando esforço de adaptação do homem ribeirinho às condições do meio ambiente. A cidade flutuante que resultou dessa adaptação ao regime das aguas dos rios, sujeita a enchentes e vazantes, possui expressão ecológica econômica. Ela representa uma forma de sobrevivência do homem em busca de localização mais barata e mais acessível que lhe proporcione ao mesmo tempo moradia e sustento. O mercado, a praia e o centro da cidade favoreceu-lhe com a oportunidade de ganhar a vida como vendeiro, feirante, atravessador e empregado. A água, que é de todos e não tem dono, dá-lhe o espaço gratuito e livre para a construção da casa. O rio que é sua estrada e seu sustento, assegura-lhe a freguesia de produtos e gêneros.” Serra e Cruz (1964, apud SALAZAR, 1985, p. 56).

A política habitacional desenvolvida pelo Estado do Amazonas iniciou-se, então, em 1965, com a criação da Companhia de Habitação do Amazonas – Cohab-AM. A instituição tinha como objetivo estudar a questão da habitação de interesse social no Amazonas e executar soluções de acordo com a lei federal 4.380 de 1964, do recém-criado Sistema Financeiro de Habitação. Pela legislação interna da Cohab-AM, o poder executivo e a Companhia poderiam assinar convênios ou tratado com entidades públicas ou privadas para a obtenção ou garantia de financiamento que tivessem como foco a execução dos objetivos da Companhia. Na época, o governo estadual estipulou um percentual de 0,25% da receita do orçamento para a pasta habitacional, de maneira a minimizar os impactos do déficit habitacional que se aprofundava com a implantação da Zona Franca de Manaus, conforme esclarece o *website* da Secretaria de Habitação do Amazonas - SUHAB, aba 'Histórico da Instituição' (http://www.suhab.am.gov.br/home/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1&page=2, recuperado em 25/08/2015).

Na segunda metade dos anos 70, a Cohab-AM foi transformada em uma empresa pública, a Sociedade de Habitação do Estado do Amazonas – SHAM, pelo governador Henoch da Silva Reis. Sua finalidade era atender ao novo Plano de Desenvolvimento do Amazonas (PDA), elaborando estudos sobre os problemas de habitação de interesse social, planejamento e execução de conjuntos habitacionais, em cooperação com os diversos órgãos estaduais e municipais, assim como o Banco Nacional de Habitação.

Em 1995 o governador Amazonino Mendes transformou a SHAM na Superintendência de Habitação do Amazonas – SUHAB, tendo ampliando seus objetivos e vinculando-a à administração direta. Em seu regimento interno foi determinado como responsabilidades do novo órgão a formulação da política de habitação em consonância com os planos de desenvolvimento econômico e social do estado, planejamento, orientação normativa, coordenação e controle de sua execução. Também seria de sua gestão o apoio aos programas de geração e difusão de tecnologias simplificadas que possibilitem a construção de moradias de qualidade com custo reduzido, bem como a elaboração de programas e projetos referentes ao setor habitacional de interesse social. Em 1996 a SUHAB foi transformada em autarquia pela lei 2.409, quando passou a se chamar Superintendência de

Urbanização e Habitação do Estado do Amazonas, incorporando também outros programas habitacionais paralelos do Estado.

O desenvolvimento da política habitacional e entrega das moradias pela SUHAB, nas primeiras décadas da existência do órgão, foi tímida perante a demanda existente, e não contemplava elementos como louças ou revestimentos internos nos imóveis, segundo entrevista com a assessoria de comunicação do órgão. O relatório "Conjuntos Habitacionais Construídos no Período 1967-2015" de 2015, disponibilizado pela instituição (Anexo 8), contendo a relação geral dos conjuntos habitacionais, foi registrado um total de 31.924 moradias entregues na capital no período entre 1967 e 1997; uma média de 1.064 moradias por ano. Somente a partir de 2000 observou-se um salto quantitativo e qualitativo nessas políticas. Os dados descritos até o final desta sessão referem-se a este relatório.

Um dos primeiros grandes projetos habitacionais desenvolvidos em Manaus foi o "Conjunto Habitacional Cidade Nova", entregue em quatro etapas entre 1981 a 1987. As unidades habitacionais tinham metragens que variavam de 19,95 m^2 a 52,521 m^2 e contemplaram mais de 7.400 famílias, número recorde para uma política habitacional até então. Depois, entre 2001 e 2006, outro grande projeto foi entregue à população no bairro Nova Cidade, com mais de 9.500 unidades habitacionais.

O Conjunto Habitacional Cidadão, inaugurado em 2003 também no bairro Cidade Nova, foi outro projeto de grande impacto dessa nova política habitacional. Em terrenos doados pelo Estado, foram construídas moradias para a população carente cuja faixa de renda era de até três salários mínimos. Após o sucesso do Cidadão I, foram entregues outros conjuntos do mesmo formato, sendo o último, Cidadão XII, inaugurado em 2010, quando o modelo foi absorvido pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Em todo o projeto foi possível contemplar mais de 5.049 famílias.

Destaca-se que muitas unidades desses conjuntos foram destinadas às famílias dos servidores públicos, de acordo com o técnico social da SUHAB. A instituição financiava apartamentos em até 20 anos para este público, com subsídio de até R$ 35.000 e a contribuição mensal dos mutuários não poderia ultrapassar 30% da renda familiar, que variava entre R$ 1.600,00 a R$ 3.000,00.

Outro fator relevante foi que a entrega dos conjuntos habitacionais proporcionou não apenas moradia digna para famílias de baixa renda, mas iniciou a expansão da cidade para outras zonas, antes

pouco habitadas. Em muitos casos os conjuntos tornaram-se referência na região, dando nome a novos bairros e contribuindo para o desenvolvimento da indústria, comércio e serviço locais.

Com relação às políticas habitacionais dos municípios do interior, a SUHAB registrou a primeira entrega de moradias em 1969, nas cidades de Itacoatiara, Parintins e Benjamin Constant. Foram beneficiadas 422 famílias com unidades habitacionais que mediam entre 37,95 m^2 a 54,78 m^2. Nos anos seguintes observou-se uma lacuna de políticas habitacionais que contemplasse essa população, que perdurou até 1983. Somente na década de 80 nota-se um avanço nesse sentido, com alguns convênios realizados entre as prefeituras locais e a SUHAB. Entre 1983 e 1988 foram entregues mais de 1.400 unidades habitacionais, distribuídas em diversas cidades como Manacapuru, Boca do Acre, Manicoré, Borba, Careiro, Coari, Maués e Humaitá.

O *déficit* habitacional no interior também era elevado, mesmo considerando-se o grande êxodo para a capital à época da criação da Zona Franca de Manaus. Havia – e ainda há – muitas coabitações e habitações precárias devido às enchentes, que obrigavam a diversos grupos familiares a residirem sob o mesmo teto, além do adensamento de pessoas, como consequência do aumento populacional e da formação de novas famílias.

Já o Programa Minha Casa Minha Vida, idealizado pelo Governo Federal e executado pelos municípios, vem contribuindo para a redução do *déficit* em todo o Estado desde 2011. Inaugurado em duas etapas em Manaus, o Residencial Viver Melhor já contemplou até o momento 8.895 famílias, cuja faixa de renda era de até três salários mínimos. Na terceira etapa estão previstas mais 2.000 unidades, a ser entregues em 2016, segundo entrevista com o técnico social da SUHAB.

De acordo com a regra do PMCMV, o governo municipal deve ser o executor dos projetos habitacionais que utilizam esses recursos. No entanto, excepcionalmente na cidade de Manaus, os terrenos foram doados pelo Estado, bem como a seleção de famílias realizada pela SUHAB, haja vista a inexistência de política habitacional pelo município naquele momento.

É oportuno observar que a construção dessas unidades deve atender a padrões de qualidade determinadas pelo Ministério das Cidades. No entanto, segundo entrevista com a Sra. Jackeline Farah, há constantes reclamações por parte das construtoras quanto à dificuldade em atender às exigências da

Cartilha MCMV (2009) com os recursos disponibilizados pelo projeto, apesar de serem conhecedoras das regras nas licitações prévias.

A infraestrutura dos conjuntos habitacionais é um item de destaque na nova política habitacional. Devido ao quantitativo de moradores, os serviços públicos essenciais normalmente são ofertados à população na redondeza, de modo a proporcionar condições de moradia plena, a exemplos de escolas, creches, delegacia e transporte público antes da inauguração. No entanto, há registro de conjuntos, a exemplo do Residencial Viver Melhor, que são entregues sem dispor de alguns serviços básicos, e assim permanecem por anos, os quais são alvos de crítica ao Programa, conforme relatado pelos beneficiários nas entrevistas dessa pesquisa.

Uma vez que normalmente estão localizados em bairros periféricos da cidade ainda pouco desenvolvidos, as áreas comerciais próximas ou vinculadas aos conjuntos habitacionais, na qual empresários podem adquirir o espaço e comercializar produtos, também são fundamentais. No entanto, vale ressaltar que os proprietários desses estabelecimentos não podem ser mutuários do conjunto de acordo com a regra do PMCMV, exceto quando se tratar de banca em feira, uma vez que descaracterizaria o sentido de proporcionar moradia aos mais necessitados. Há, todavia, algumas unidades térreas, que seriam casas, adaptadas pelos mutuários a mercadinhos/venda, as quais seriam desvios da finalidade do projeto, porém, tolerada pelas autoridades.

3.1.1. Seleção das Famílias para o MCMV e o Acompanhamento Social

O processo ordinário para a obtenção da moradia do PMCMV em Manaus subsidiada pelo ente público inicia-se com o seu cadastramento no banco de dados da SUHAB. O responsável deve realizar uma inscrição contendo os dados pessoais do seu grupo familiar e aguardar o contato para validação dos dados. Considerando que não existem moradias suficientes para todos os qualificados pelas regras do Programa, o Estado realiza uma priorização, mediante critérios já estabelecidos em lei: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Posterior a esses critérios, selecionam-se os cidadãos com maior tempo de inscrição. Vale ressaltar que, em 2011, o banco de inscritos da SUHAB já registrava mais de 18 mil famílias.

Segundo o técnico social da SUHAB, quando um projeto habitacional MCMV está em fase de conclusão, os dossiês das famílias selecionadas são encaminhadas à Caixa Econômica Federal para análise dos técnicos. O banco consulta, dentre outras informações, os dados pessoais do grupo familiar nos cadastros do FGTS, Beneficiários do Programa Bolsa Família, PIS (Programa de Integração Social), CADMUT (Cadastro de Mutuários) e outros. O objetivo é averiguar se todos atendem aos requisitos do Programa, principalmente com relação à situação financeira e de bens imóveis, confirmando que não possuem outras fontes de rendas das já declaradas, propriedade de imóveis e/ou se já foram beneficiados em outros programas habitacionais.

Após a aprovação do mutuário, é firmado um contrato deste diretamente com a Caixa, a qual financiará o saldo devedor do imóvel mediante subsídio federal, normalmente com prestações simbólicas para as famílias, entre 25,00 e 83,00 reais. Nos contratos habitacionais são esclarecidas algumas regras para os mutuários, dentre elas a proibição da locação dos imóveis a terceiros, bem como a permanência do bem em nome da Caixa por 10 anos. Conforme esclarece a técnica social da Caixa, o banco também realiza fiscalizações e reintegrações de posse, quando é o caso, por meio de denúncias pelo mau uso ou arrendamentos/alugueis à terceiros.

Na entrevista, o técnico social da SUHAB ainda relata que, em sua maioria, as famílias contempladas por qualquer programa habitacional são pulverizadas, isto é, oriundas de diversos locais da cidade, e possuem características distintas em seus hábitos e costumes. São pessoas que viviam em co-habitações, alguns em área de risco, selecionadas pelo ente público por meio de um cadastro prévio, considerando as prioridades, e que a partir daquele momento irão conviver no mesmo espaço. É essencial, ele conclui, que haja um trabalho social específico para minimizar os impactos dessas diferenças entre os condôminos e proporcionar uma boa convivência.

Para minimizar esses fatores, também previstos pelo Governo Federal, foi estabelecido por lei o percentual de 0,5% do valor do contrato para o acompanhamento social do PMCMV. Todavia, nas primeiras entregas, percebeu-se que esse quantitativo era escasso para o atendimento das demandas a serem assistidas. Assim, após a mudança em lei, foi implementada uma alteração deste

percentual para o exercício seguinte, designando mais 1,5% do investimento para o trabalho técnico social, sob responsabilidade do ente público (Prefeitura).

No caso de Manaus, o primeiro conjunto habitacional do PMCMV – Residencial Viver Melhor I, entregou 3.511 unidades com um trabalho social iniciado pela Caixa Econômica e, após a suplementação do orçamento, concluído pelo ente público, no caso a SUHAB. Já na segunda etapa, que entregou 5.384 unidades, a atividade foi gerida desde o início pelo governo do Estado, por meio de uma consultoria contratada para esse fim, o que permitiu um trabalho contínuo, mais qualitativo e preventivo, conforme relata o técnico social da SUHAB.

O divisor de águas, comparando com a sistemática utilizada anteriormente ao MCMV, quando os recursos eram ainda oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, foi a implantação do trabalho social pré-ocupação, realizado de forma profunda, com análise e apoio a esses moradores. Ainda durante a obra, o ente público – no caso de Manaus, a SUHAB – é responsável pelo trabalho de conscientização junto aos futuros mutuários na questão da educação ambiental, geração de emprego e renda e regras de convivência. A partir da entrega das unidades, quando da instalação do condomínio pela construtora e eleição de um síndico por bloco/quadra, os beneficiários também são orientados quanto à conservação do imóvel, regras de uso de varal de roupa, som alto, coleta de lixo e outros, para o bom convívio dos moradores.

Outro importante fator dessa nova política habitacional, de acordo com Amore, Shimbo e Rufino (2015) seria a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Neste novo formato a instituição financeira (Caixa Econômica Federal) e as empresas (construtoras) ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas.

Após a entrega do imóvel também há um acompanhamento trimestral com reuniões por bloco de condôminos, no qual os moradores expõem os dificultadores, suas dúvidas e questionamentos aos assistentes sociais e, estes, quando possível, encaminham as demandas às esferas responsáveis. Todos os relatórios de visita são encaminhados ao Ministério das Cidades que, por força da Lei 11.977/2009, deve averiguar a cada seis meses o resultado dos trabalhos. Entretanto, em entrevista

com a técnica social da Caixa, foi relatado que a visita do Ministério das Cidades não ocorre na periodicidade prevista na Lei, nem em profundidade.

Apesar desse trabalho prévio, existem alguns fatores que dificultam a integração dos moradores nessa nova forma de viver em um espaço coletivo, seja no entendimento de onde termina o espaço público e inicia o privado, ou quanto à aceitação do morador em arcar com as despesas inerentes aos imóveis regulares. Alguns exemplos são os custos de contas de água, energia e taxa de condomínio. Em sua maioria os condôminos nunca residiram em unidades verticais, ou arcavam com essas despesas, pois viviam em condições de moradias precárias que não dispunham desses serviços. De acordo com entrevista junto à SUHAB, há relatos de furto de energia elétrica, sendo considerado esta uma prática normal e socialmente aceita entre os moradores.

A construção das unidades habitacionais nas franjas da sociedade, isto é, em áreas longínquas e periféricas, também é um fator de desestímulo para os moradores. Muitos mantem vínculos de cunho pessoal e profissional em seus bairros de origem e, nessa ruptura, sentem-se excluídos e limitados. Lemos (2010) analisa que a nostalgia em relação aos amigos feitos pela vizinhança antiga se contrasta com o caminho a ser percorrido nessa nova construção. Há que se familiarizar com o novo ambiente e estabelecer novas redes de amizade e intimidades, para que possam se distinguir como moradores. Esse processo não é simples e nem fácil, ao contrário, traz a melancolia da perda do antigo lugar e, por conseguinte exacerbar as deficiências do novo lugar (LEMOS, 2010).

Segundo entrevista com a técnica social da Caixa Econômica Federal, os fenômenos de ‘perificar’ as pessoas e verticalizar os empreendimentos, no Brasil, corroboram para esse sentimento. Por um lado, os técnicos afirmam que a construção dessas unidades só é possível em locais periféricos, no entanto, a sociedade deve se perguntar: qual o legado que programas como o MCMV deixará para a cidade em 20 anos? Será essa a única ou a melhor forma de proporcionar a moradia digna para a população de baixa renda?

Observa-se que os atores visíveis das políticas habitacionais recebem considerável atenção da imprensa e do público, sendo influente na definição da agenda governamental e atuando nos fluxos de problemas e política. Porém, há que se considerar a percepção da comunidade e de quem irá

usufruir diretamente do resultado dessas políticas. Os beneficiários, portanto, são os atores invisíveis de maior destaque, pois poderão contribuir sobremaneira para a composição de ideias e soluções, uma vez que vivenciam a situação. Além do mais, são considerados pelos especialistas um importante capital político para o governante a ampliação da governança e da gestão participativa, apesar de ser ainda tímida esta prática na política brasileira.

3.2. A percepção do beneficiário: o resultado dos Discursos Coletivos

No tratamento dos dados da pesquisa, inicialmente, foram identificadas e categorizadas as Ideias Centrais (IC) mais frequentes nos discursos coletivos. Para a primeira pergunta foram identificadas e analisadas duas ICs. Já na segunda pergunta foram registradas três ICs e descartadas outras duas (IC-6 e IC-7), considerando a pouca representatividade individualmente (13% e 3%, respectivamente) no âmbito da pesquisa e, ainda, por identificar parte de seu entendimento inserido nas demais ICs da pesquisa.

Na terceira pergunta constataram-se nove ICs, sendo que as cinco últimas foram descartadas pelos mesmos motivos da pergunta anterior.

Vale ressaltar que, embora fossem 20 entrevistados, alguns discursos foram identificados em mais de uma IC, o que elevou a quantidade de respostas totais, de acordo com a frequência relativa demonstrada nas tabelas abaixo.

Pergunta 1: Fale como foi o processo para você ter conseguido a casa própria pelo PMCMV?				
#	IDEIA CENTRAL	QTD	FREQ. RELATIVA	PERCENTAGEM
IC-1	O tempo de espera para ser contemplado no MCMV é longo	19	19	56%
IC-2	Dificuldade em entrar no PMCMV	15	34	44%
TOTAL		34	34	100%

Tabela 4 – Pergunta 1 do Instrumento de Pesquisa

Fonte: Entrevistas realizadas.

Pergunta 2: O que mudou para você e para sua família depois que vocês entraram no PMCMV?				
#	IDEIA CENTRAL	QTD	FREQ. RELATIVA	PERCENTAGEM
IC-3	O PMCMV melhorou a vida	20	17	37%

IC-4	Com o PMCMV não há mais custo com aluguel	14	31	26%
IC-5	Pouca infraestrutura do Conjunto Viver Melhor	11	42	21%
IC-6	O PMCMV aumentou outras despesas da família	7	53	13%
IC-7	O transporte público é muito bom no PMCMV	2	60	3%
TOTAL		53	62	100%

Tabela 5 – Pergunta 2 do Instrumento de Pesquisa

Fonte: Entrevistas realizadas.

Pergunta 3: Na sua opinião existe alguma coisa que você não gostou no PMCMV ou que poderia melhorá-lo?

#	IDEIA CENTRAL	QTD	FREQ. RELATIVA	PERCENTAGEM
IC-8	Problemas estruturais dos imóveis	9	9	18%
IC-9	Despesas referente à moradia aumentaram	8	17	16%
IC-10	Faltam serviços bancários	7	24	13%
IC-11	Critérios de concessão da moradia não são claros	6	30	12%
IC-12	O PMCMV não tem nada a melhorar	5	35	10%
IC-13	Faltam serviços de saúde	5	40	10%
IC-14	Falta policiamento	4	44	8%
IC-15	Faltam escolas	3	47	6%
IC-16	O transporte público é precário	3	50	6%
TOTAL		50	50	100%

Tabela 6 – Pergunta 3 do Instrumento de Pesquisa

Fonte: Entrevistas realizadas.

Mediante análise quantitativa foram construídos os DSC para cada IC e analisados qualitativamente sob a ótica dos objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida. A intenção é constatar se a percepção do beneficiário condiz com a expectativa do MCMV como programa habitacional promotor de inclusão social por meio do acesso à moradia digna e diminuição do *déficit* habitacional. As ideias centrais descartadas serão examinadas após a análise dos discursos válidos.

IC-1 O tempo de espera para ser contemplado no MCMV é longo
Olha, eu tive que esperar muitos anos né. Eu nem esperava mais que ia sair. Eu estava inscrita na SUHAB e desde então eu vim tentando, buscando, indo e eles sempre dizendo que era pra mim aguardar, que ainda não tinha nada certo. Aí quando foi em 2013 eu fui lá e disseram que eu podia levar toda a minha documentação que ia sair umas casas pra 2014. Foi feito um processo de documentação, espera, abertura de vaga e aí a gente conseguiu depois de 9 anos, graças a Deus.

Quadro 4 – Ideia Central 1

Fonte: Entrevistas realizadas

No discurso da IC-1 acima, pode-se observar o significado da espera pela moradia própria pelo depoente. As moradias entregues pelo PMCMV, aguardadas por muitos anos por grande parte dos beneficiários, são resultado da persistência das famílias. Elas acreditam que serão contempladas e que aquela situação precária é passageira, não importa o tempo de espera. A resiliência e confiança em um futuro melhor são, portanto, características essenciais para suportar as dificuldades. A 'autoconfiança', como nos ensina o pensador alemão Axel Honneth é aquele elemento que confere a quem o possui, pelo simples fato de ter sido amado, a certeza do próprio valor, certeza essa que permite encarar derrotas e perdas como fatos transitórios e o enfrentamento de todo tipo de desafio e de dificuldades com confiança e esperança. (SOUZA, 2009).

De outra forma, também são observados neste discurso elementos que indicam a descrença nas políticas públicas habitacionais, uma vez que o problema da moradia própria vinha sendo postergado pelos governos indefinidamente até a última década. Programas ambiciosos como o MCMV vem sendo concretizados em todo o país e representam esperança para essa população. No entanto, há um grande anseio das famílias pela moradia própria há muito tempo e, naturalmente, a quantidade de habitações ofertadas não contempla todas as famílias de baixa renda que necessitam. O que lhes resta é esperar. O *déficit* habitacional acumulado não será eliminado pelo PMCMV se não houver um investimento perene, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação (BONDUKI, 2009).

IC-2 Dificuldade no processo da obtenção da moradia
Eu tinha uma inscrição na SUHAB, no Programa Cidadão, e aí não sei o que aconteceu, passou muitos anos lá. Tinha aquele processo todo "volta tal dia" aí assim eu fui, sempre persistindo né. Eu ia de vez em quando, mas diziam que tava pra segunda visita. Depois me chamaram e quando eu fui lá já era para passar pro PMCMV. Daí foi uma assistente social me visitar aí foi daí que eles começaram a fazer todos os processos comigo né, me visitaram bastante, aí foram ver onde eu morava. Ai naquele momento eu passei ainda 3 anos morando alugado.

Quadro 5 – Ideia Central 2

Fonte: Entrevistas realizadas

Neste discurso o beneficiário discorre sobre a morosidade do processo para a obtenção da moradia nos órgãos responsáveis pela implementação do MCMV. A falta de transparência do processo, do ponto de vista do cidadão, e as diversas idas e vindas necessárias à SUHAB desgastam a relação estado-beneficiário, além de perpetuar uma gestão pública ineficiente. De acordo com Pó e Abrúcio (2006), o legado do corporativismo e do insulamento burocrático do regime militar no Brasil continuam influenciando o comportamento da burocracia e seu relacionamento com o sistema político e com a sociedade, sendo exemplo o processo de concessão de moradias populares representados nessas ICs.

Observa-se ainda a falta de continuidade das políticas públicas, uma vez que a cada novo governo os projetos já existentes são revisados, renomeados, muitas vezes apenas por fins políticos, sem acréscimos relevantes. Essa prática traz transtornos à população, como a necessidade de realizar novas inscrições e retrabalhos aos demais envolvidos.

A pouca agilidade no atendimento aos anseios da população, percebido nos discursos, é um dos maiores entraves dos governos brasileiros. Apesar dos recentes programas como o MCMV, o quantitativo de moradias disponibilizadas, conforme Apêndice 8, não possui expressão quantitativa diante da demanda, o que gera a longa espera dos beneficiários. Até 2002, o Estado atuou meramente como espectador de um país que vinha ‘‘explodindo’’ demograficamente, apenas respondendo timidamente aos movimentos e pressões populares em prol de moradias (NOAL E JANCZURA, 2011).

Segundo o técnico social da SUHAB, a concessão do benefício da moradia se dá por prioridades, conforme determina a Lei n. 11.977/2009: famílias que tenham integrantes com doenças crônicas e deficientes, idosos e moradores de áreas de risco. Após o atendimento deste público são chamadas as famílias inscritas por ordem de antiguidade, para então iniciarem o processo de análise da situação financeira do grupo familiar. Se aprovadas, as famílias ainda recebem visitas dos assistentes sociais e participam de reuniões periódicas antes da entrega do empreendimento, de maneira a facilitar sua adaptação e convívio em sociedade na nova moradia. Não basta cumprir os requisitos do perfil de baixa renda; se não houver moradias suficientes o tempo na “fila” será uma constante.

IC-3 O PMCMV melhorou a vida
Depois que eu ganhei o apartamento mudou muita coisa né. A gente morava em casa alugada e agora a gente tem a casa própria. A gente paga as prestações, mas ela é relativamente baixa dentro das condições que a gente tem né. E isso aí foi tudo que a gente tava precisando e querendo. Eu jamais ia imaginar que eu iria ganhar uma casa toda forrada né, com cerâmica entendeu, a casa dos sonhos! Antes era só 2 compartimentos a nossa casa, bem apertado. E com o dinheiro do aluguel, olha aí... vc tá vendo... deu pra gente ter uma condução. Então melhorou muito mesmo. Não posso reclamar. Eu tô muito feliz, muito feliz mesmo.

Quadro 6 – Ideia Central 3

Fonte: Entrevistas realizadas

De acordo com a IC-3, nota-se a percepção do beneficiário quanto a um dos objetivos do Programa, que consiste em proporcionar moradia digna e a melhoria da qualidade de vida a essa população. No discurso, é evidente a satisfação do beneficiário ao receber sua casa/apartamento, em obter um imóvel completo, que atenda às necessidades de sua família, além de eliminarem o custo com aluguel, que é um dos objetivos do programa.

Para os beneficiados de moradia subsidiada, ter casa é poder dormir tranquilo, sem medo de que alguém venha toma-lhe algo tão sonhado e idealizado por ele. É não mais pagar aluguel, ter mais despesas. É ter um canto pra dormir e viver. É também uma demonstração de poder, de *status* social frente aos seus pares. (LEMOS, 2010).

A maioria dos entrevistados relatou ainda que, mesmo considerando o compromisso do financiamento habitacional assumido pelos próximos dez anos, há muito mais benefícios. A moradia própria é a realização de um sonho não só para as classes menos favorecidas, mas para toda a sociedade brasileira, que vislumbra no imóvel os conceitos de segurança e solidez. Esta percepção também pode ser observada nas estatísticas do Programa.

Segundo relatório Nota Técnica da FJP (2014), os primeiros resultados do PMCMV mostram que o *déficit* habitacional, em 2011, correspondia a 5,889 milhões de domicílios, o que representa 9,5% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Em 2012 esse número caiu para 5,792 milhões, o equivalente a 9,1% de *déficit* relativo. Essa queda demonstra que as políticas habitacionais

estão produzindo resultados positivos para a melhoria da condição de vida da população de baixa renda.

As famílias que moravam em condições de co-habitações precárias, barrancos e encostas com riscos de desabamento, às margens dos inúmeros igarapés que recortam a cidade ou arcavam com onerosos aluguéis, após o MCMV puderam usufruir de uma qualidade de vida melhor, adquirir outros bens e elevar o padrão financeiro da família, diminuindo, assim a desigualdade social. Para Sachs (1999), enquanto persistirem as grandes diferenças sociais e os níveis de exclusão que se conhece hoje no Brasil, as políticas sociais compensatória serão indispensáveis, além da urgência em promover o acesso universal aos serviços sociais de base – educação, saúde, saneamento, moradia.

Nesse sentido, D'amico (2011) complementa que o valor social da moradia é muito maior que seu valor econômico, uma vez que uma pessoa com moradia tende a preocupar-se mais com aspectos relacionados a saúde, educação, trabalho e outros, afastando-se da criminalidade e do ócio improdutivo. Dessa forma, além das vantagens diretas para os moradores, a habitação adequada contribui para diminuir a pobreza, a mortalidade infantil, incentivar a poupança, proteger o patrimônio familiar e outros aspectos positivos, ou seja, contribui para a promoção da liberdade indivdual dos indivíduos.

IC-4 Com o PMCMV não há mais custo com aluguel
Eu ficava preocupada com aluguel, dormia preocupada porque a gente paga e não demorava já vinha outro pra vencer e graças a Deus eu agradeço porque desde que cheguei aqui na minha casa eu não me preocupo mais com isso. Foi 10 anos pagando aluguel que comecei na mesma casa com 150, e saí de lá pagando 700 reais. O aluguel come junto com a gente né... É muito difícil. E hoje eu me sinto realizada porque eu tô no que é meu, eu tô na minha casa né, então é a tão sonhada moradia.

Quadro 7 – Ideia Central 4

Fonte: Entrevistas realizadas

O DSC da IC-4 denota claramente o alívio no orçamento dos beneficiários quanto a uma despesa essencial das famílias, que é o custo da moradia. Isso ocorre porque parte dos contemplados pelo MCMV residia em casas ou apartamentos alugados, arcando com onerosos compromissos

financeiros mensalmente. O ônus excessivo com aluguel é um dos itens que compõe o *déficit* habitacional, sendo contabilizado neste cálculo as famílias que despendem mais de 30% da renda familiar com esta despesa.

De acordo com o relatório IPEA (2013), este item foi o único componente que, além de não ter sido minimizado com a nova política habitacional, teve um aumento de 30% no período. No entanto, atribui-se a esse incremento as oscilações do mercado imobiliário no Brasil, com reflexos também no mercado de aluguel.

A moradia por meio do aluguel é uma condição existente no país desde a época da Lei das Terras (1850), onde o processo de acesso à terra urbana e rural passou a ser mediante a compra de um direito de propriedade ou pagamento de um aluguel periódico, ambos regulados pelo mercado, analisa Singer (2002, apud NALIN, 2013). Nesta direção, Villaça (1986) ensina que o cortiço foi a principal "solução de mercado" para abrigar as multidões despejadas das fazendas decadentes, das senzalas e também os imigrantes despossuídos. O aluguel se tornou a primeira forma econômica de habitação para esse homem livre.

Com a industrialização o problema foi transferido para as cidades, onde, segundo Nalin (2013) até os anos 1960, em torno de 60% da renda familiar era utilizada para custear o aluguel. Décadas depois observa-se que o fenômeno permanece uma constante em Manaus, onde o valor do aluguel não acompanha a renda e, assim, as famílias se veem espremidas financeiramente entre o aluguel e o mínimo da subsistência. Este fato evidencia a importância do Estado e sua ingerência, por meio de políticas públicas, para minimização do *déficit* habitacional.

IC-5 Pouca infraestrutura do Conjunto Viver Melhor
Quando a gente veio pra cá no começo foi muito difícil porque não tinha nada aqui né. Não tinha como você comprar uma caixa de fósforos! A gente saiu de um lugar que a gente tinha acesso à escola, posto de saúde, posto policial e aqui tudo é novo. Só foi entregue os apartamentos e casas, mas os equipamentos comunitários nós não temos. Estamos adquirindo agora com o tempo, mais ainda é muito precário. Essa UBS que colocaram aqui não dá conta não. A nossa área comercial foram os próprios moradores que estão construindo ainda porque está em fase de licitação muitas áreas. E a segurança também ficou mais complicado porque antes tinha um posto da polícia né, agora ele saiu daqui. Então ficou mais complicado porque já teve muitos crimes aqui. Eu acredito que

precisa melhorar muito a segurança aqui no Viver Melhor ainda.

Quadro 8 – Ideia Central 5

Fonte: Entrevistas realizadas

IC-10 Faltam serviços bancários
O que tá faltando pra nós aqui é negócio de banco né, loteria que não tem. E como a gente já tá com 3 anos aqui, acho que já era pra estarem providenciando isso. É muito difícil pra gente ir lá fora, podendo ter aqui ao menos uma loteria, pra gente resolver, amenizar um pouco.

Quadro 9 – Ideia Central 10

Fonte: Entrevistas realizadas

Pela similaridade entre si, uma vez que rementem à problemas de infraestrutura do conjunto habitacional Viver Melhor, as duas ICs acima serão analisadas conjuntamente.

Pelo exame do discurso da IC-5, pode-se interpretar que a entrega das moradias, na ótica do beneficiário, é apenas parte do processo da implementação da política habitacional. A expectativa, mesmo que implícita, dos moradores é que as moradias sejam entregues com alguma infraestrutura pública básica como escolas, posto de saúde, policiamento e outros. No caso do Residencial Viver Melhor, as famílias se depararam com um bairro ainda sem a devida urbanização, apesar de este ser um dos requisitos para a entrega do projeto.

Da mesma forma, na IC-10 os depoentes registram a falta de serviços bancários, a exemplo das loterias, próximos ao Conjunto Habitacional, o que gera a necessidade de deslocamento para outros bairros, com o consequente custo envolvido. Este serviço, apesar de privado, faz parte do cotidiano de boa parte da população brasileira, principalmente a mais carente, haja vista que o pagamento de diversos benefícios sociais são realizados pelos bancos e seus parceiros.

É preciso destacar os avanços no desenho do Programa ao associá-lo a outras dimensões da política social, bem como envolver o município, que é o ente responsável pela política urbana, à qual a política habitacional deve estar submetida (SANTOS E DUARTE, 2011). Contudo, ainda há uma falha na harmonização desses procedimentos com os entes públicos envolvidos na entrega, percebido

nitidamente pelo morador do conjunto habitacional Viver Melhor, que obtém sua casa/apartamento sem dispor de condições plenas de moradia.

Vilaça e La Mora (2004) afirmam que os equipamentos comunitários são fundamentais no incentivo e promoção da sociabilidade em comunidade, minimizando inclusive problemas sociais como droga e violência. Esses equipamentos possibilitam uma maior convivência entre as pessoas, assim como uma maior integração dos assentamentos precários com as áreas vizinhas. Os autores acrescentam, ainda, que os serviços públicos devem ser ofertados de maneira eficiente e eficaz, sobretudo com regularidade e qualidade, dentre os quais se destacam a coleta e tratamento de lixo, limpeza e transporte púbico, programas preventivos de saúde, iluminação pública, segurança, espaços de convivência e Correios.

A construção de moradias em locais periféricos das cidades, sem infraestrutura básica, não é prerrogativa do MCMV. A retirada dos moradores das "cidades flutuantes", como observa Salazar (1985), na década de 60, também foi orquestrada sem considerar a infraestrutura no novo local, com muita influência política e pressa para realocar aquela população. Apesar de bons planos e interesse da administração pública na confecção de todo um aparato social, os moradores foram entregues à própria sorte nos pseudos conjuntos habitacionais ou, ainda, em lugares distantes para que construíssem seus barracos a seu aberto.

Essa prática também é percebida pelos próprios moradores nos dias atuais. O PMCMV, apesar de ter proporcionado um volume significativo de subsídios para o atendimento das necessidades habitacionais, também negligenciou o enfrentamento do problema da segregação socioespacial, incentivando a proliferação de grandes conjuntos em periferias precárias e mal equipadas (ROLNIK *et al*, 2015).

Segundo entrevista com a diretora de *marketing* da SUHAB, previamente à entrega das unidades habitacionais, o PMCMV orienta que seja desenvolvido um trabalho conjunto da Prefeitura de Manaus com o Estado do Amazonas para a instalação da infraestrutura pública essencial. Estes serviços acessórios viabilizarão a transferência dessas famílias de seus bairros de origem para o novo local com o mínimo de impacto. Todavia, a entrega desses serviços no Residencial Viver Melhor não

se deu de maneira adequada, deixando desassistida aquela nova comunidade por um longo período. No caso de alguns serviços, como feiras públicas e agências bancárias, ainda se nota a omissão do Estado.

IC-8 Problemas estruturais dos imóveis
Os nossos banheiros dão muita infiltração. Quando dá infiltração geralmente dá mais no 3 o andar então geralmente quem sofre mais é quem tá no 1o e no 2o andar. No caso do 1 o andar eles alagam por ser baixo e por não terem um contra piso. O piso é feito apenas na laje no nu e no cru, e colocam a cerâmica. E aí quando chove transborda. Outra dificuldade também são as rachaduras. E a gente sempre solicitou retorno tanto da empresa da Direcional quanto da própria Caixa e da Suhab. O meu questionamento é a questão da manutenção dos 5 anos que a empresa tem que dar pra isso. Enquanto a gente não estava morando a gente não viu os problemas. Depois que a gente passou a morar começou a aparecer todos esses problemas e até hoje a gente enfrenta esses problemas de moradia aqui dentro do Residencial.

Quadro 10 – Ideia Central 8

Fonte: Entrevistas realizadas

Nesse DSC, o beneficiário demonstra sua insatisfação com a qualidade da unidade habitacional. Os moradores, principalmente os das unidades verticais, atribuem à baixa qualidade do material utilizado e ao tipo de projeto simplificado como causas dos diversos problemas estruturais apresentados como rachaduras, infiltrações e alagamentos. Eles argumentam ainda que não há apoio tempestivo dos responsáveis (Caixa/SUHAB) e construtora no atendimento das demandas. Dessa maneira, reforça-se a percepção, para o beneficiário, de que após a entrega da moradia, o poder público abstém-se de quaisquer problemas oriundos do projeto já entregue, como se não houvesse responsabilização. Portanto, o problema da ineficiência persiste. Os mesmos problemas do insulamento burocrático.

A qualidade dos materiais e componentes utilizados na construção de moradias, assevera Saule Júnior (1999, apud NALIN, 2013) são elementos essenciais para a durabilidade e segurança de uma edificação. O autor descreve ainda que uma habitação, para ser considerada como tal, deve possui algumas características mínimas: privacidade, segurança e espaço físico adequados; durabilidade e estabilidade estrutural; iluminação, ventilação e aquecimento apropriados, infraestrutura básica como

água, saneamento, tratamento de resíduo e proximidade do trabalho e serviços. No entanto, a população de baixa renda perece com a baixa qualidade de suas habitações muito antes do MCMV.

Segundo Azevedo (2007), para a maioria desta população a construção por conta própria, modalidade conhecida como autoconstrução, vem sendo uma das poucas soluções disponíveis para que possam resolver seus problemas habitacionais. Entretanto, em razão da escassez de recursos e de tempo disponível das famílias, essas construções prolongam-se por um longo período de tempo, além de se caracterizaram pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce.

Essa condição de precariedade acaba se repetindo nos programas habitacionais de interesse social, como pode ser observado neste discurso coletivo. Apesar dos subsídios diretos e indiretos, nos países subdesenvolvidos, as casas populares são ainda muito caras para a população de baixa renda. A política habitacional enfrenta, então, um dilema, pois, se optam pelo subsídio em maior escala, comprometem drasticamente a quantidade de casas ofertadas; se buscam um nível maior de eficácia e qualidade, excluem parte da população que necessita da moradia, tendo em vista que diminuirá a oferta (AZEVEDO, 2007).

Na mesma vertente Rolnik *et al* (2015) destaca que qualidade do projeto, do padrão construtivo e dos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras, o que faz com que esses aspectos não sejam levados em conta.

Se o objetivo dos programas habitacionais é proporcionar a moradia digna para as famílias, não faz sentido que o poder público ignore esses problemas. O pleito dos beneficiários por moradia digna inclui um local plenamente habitável, de outra forma, eles continuarão vivenciando a mesma realidade anterior.

IC-9 Despesas referente à moradia aumentaram
A única coisa que eu reclamo é a conta de agua e luz que eu não tenho condição de tá pagando. Dizem que é pra baixa renda, mas acho que não é; é pra pessoas de classe média né. A minha água vem 439 e a minha luz vem 200, 300 reais, sendo que ninguém passa o dia em casa, a gente só chega

a noite. Não é possível não ter ninguém em casa e a gente pagar esse absurdo.

Quadro 11 – Ideia Central 9
Fonte: Entrevistas realizadas

Por esta IC observa-se a frustração do beneficiário com relação a despesas não planejadas em seu orçamento vinculadas à moradia própria, e que, na condição de proprietário de uma unidade habitacional, passarão a ser uma obrigatoriedade. Enquanto moradores improvisados de moradias não regulares essas pessoas não eram chamadas a essa responsabilidade, já que o poder público não os atingia plenamente. Muitas dessas famílias residiam em flutuantes ou áreas invadidas, nas quais não havia um controle adequado das empresas que fornecem água ou luz e, mesmo se houvesse, em muitos casos observa-se a prática ilegal dos chamados "gatos" na rede elétrica e no sistema de abastecimento de água, permitindo seu uso indiscriminado sem o pagamento dos custos.

No momento em que se veem alcançados pelas exigências de taxas e impostos, os beneficiários constatam o elevado custo da vida como cidadão pleno em uma metrópole, o que inclui arcar com as devidas obrigações. Essa percepção também foi registrada na pesquisa de Lemos (2010), no qual os moradores do Parque Residencial Manaus (PRM), mais conhecido como PROSAMIM, alegaram não ter condições econômicas de continuar vivendo naquele local, devido às despesas que adquiriram com o novo imóvel, como taxa de luz, água e taxa de esgoto. Assim, mesmo que proibido, há famílias que pensam em vender o imóvel por falta de recursos.

De fato, o impacto dessas despesas no orçamento familiar é hoje muito expressivo para a população de baixa renda, principal foco das unidades habitacionais do PMCMV. A renda familiar média não comporta a elevação contínua de despesas como a que tem se visto no país nos últimos anos. De acordo com Assad (2006) a deterioração da qualidade de vida da população brasileira, não está na falta de recursos públicos, uma vez que este vem crescendo ano a ano. A questão central está na destinação dos recursos públicos que, a partir da condução atual na implementação das políticas públicas, promove a concentração da riqueza e amplia as desigualdades sociais.

Nesse sentido, Clève (2006) conclui que nos últimos anos o Estado brasileiro converteu-se num aparelho de expropriação de recursos da sociedade para direcioná-los ao mercado financeiro.

Segundo o autor, os gastos do país com educação, saúde e habitação correspondem a um montante muito inferior ao dispendido com o serviço da dívida pública, enquanto um modelo de desenvolvimento inclusivo e democrático, conforme as antigas promessas constitucionais, vai sendo afastada cada vez mais da realidade.

IC-11 Critérios de concessão da moradia não são claros
Eu vou te ser muito sincera assim.. eu queria saber como é que foi a escolha desse critério. Não é uma questão de justiça assim...mas eu acho que tem muita gente que mora no Residencial Viver Melhor que não precisa, mas também tem muita gente que precisa. 60% das pessoas que moram aqui precisam, são pessoas humildes. Que vieram de diversos locais da nossa cidade, que moravam de aluguel, moravam em casa cedida, na casa de parentes. Mas tem muitos que já tinham imóveis aí fora. Eu acho que é preciso ser revista essa questão de critérios pra uma avalição de quem ganha um imóvel desses.

Quadro 12 – Ideia Central 11

Fonte: Entrevistas realizadas

No discurso da IC-11 nota-se o desconhecimento, e também a crítica, do beneficiário quanto aos critérios utilizados para a seleção das famílias que serão beneficiadas com uma unidade habitacional subsidiada. Essa falta de transparência quanto às regras da concessão, aliada à percepção de que muitos beneficiários não se enquadram na condição de baixa renda, geram dúvidas quanto à idoneidade do Programa e um sentimento de injustiça perene.

Conforme ensina a Cartilha MCMV (2009), Estados e municípios realizam cadastramento da demanda e, após triagem, indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único. Em entrevista realizada na SUHAB, o Técnico Social complementa que, em Manaus, as famílias beneficiadas são selecionadas mediante um cadastro próprio, as quais tem seu perfil socioeconômico analisado e aprovado pela Caixa Econômica Federal.

No entanto, segundo afirma a Técnica Social Caixa Econômica Federal, as análises realizadas atem-se às rendas formais registradas em nome dos membros da família, ou seja, não estão incluídas quaisquer rendas informais, como autônomos. Nesse contexto, a renda subestimada de

algumas famílias pode ter contribuído para um eventual desvio dos critérios, indicando como beneficiárias famílias com melhores condições econômicas, e, portanto, fora do escopo do Programa.

Ainda há outras questões a serem observadas nesse interim. Conforme observa Amore, Shimbo e Rufino (2015), cada Prefeitura apresenta maneira diferenciada quanto à forma de seleção de famílias, o que nem sempre garante clareza. Algumas utilizam sorteio, mas nem todas dispõem de sistemas informatizados ou bases cadastrais adequadas, que garantam equidade; outras selecionam por ordem de cadastramento em *sites*, no entanto, privilegiam demandas sociais latentes, como funcionários públicos do município, famílias oriundas de reassentamento de áreas de risco, numa tentativa de sanar outra demanda social.

Dessa forma, tanto a falta de clareza do cadastro quanto a transparência dos sorteios são motivos que contribuem para a frustração dos beneficiários presente neste discurso coletivo. Somado a isso, tem-se ainda uma percepção de que alguns moradores não poderiam ter sido escolhidos, por disporem de boas condições financeiras, e estariam 'tirando o lugar' de famílias que realmente necessitam do benefício. É necessário, portanto, que as Prefeituras adequem suas linhas de trabalho, profissionalizando as técnicas de seleção com base nas regras previstas, além de proporcionar clareza e transparência à população.

3.2.1. Fatores com pouca representatividade

As ideias centrais 6 e 7 referentes à pergunta 2, foram mencionados por 7 e 2 entrevistados, respectivamente, conforme Tabela 7. A primeira trata de um discurso similar ao obtido na IC-9, quanto ao aumento de outras despesas percebidas pela família como água, luz, condomínio e transporte. Já na IC-7, dois beneficiários enalteceram o transporte público, considerando boa sua disponibilidade, frequência e qualidade ("O transporte aqui é bom, tem horário certo").

A instalação de equipamentos e fornecimento de serviços como transporte público, apesar de não ser um dos objetivos do Programa, faz parte dos requisitos acessórios na implantação de um conjunto habitacional, principalmente no caso do Conjunto Viver Melhor, localizado em uma área periférica. Em seu capítulo I – Diretrizes Gerais, o Estatuto da Cidade estabelece os parâmetros que

devem orientar a construção da política urbanística, em todas as instâncias do poder público, como exemplos, o transporte e os serviços públicos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). No caso deste conjunto habitacional, sem o transporte público as pessoas ficariam isoladas e dependentes de transportes alternativos e particulares, que são sabidamente mais custosos.

De outro lado, a maior parte dos entrevistados, representados pelas IC-5 e IC-16 e analisados acima (Quadros 6 e 7), foram contrários à opinião da IC-7. Naqueles discursos os usuários se mostraram insatisfeitos principalmente com a quantidade e com as limitadas linhas de ônibus disponíveis, inferindo que a atuação do poder público foi parcial na oferta de serviço e, consequentemente, prejudicando a habitabilidade na região.

As outras ideias centrais com pouca representação foram referentes à pergunta 3. Nas ICs 13, 14 e 15 (5, 4 e 3 respostas, respectivamente) nota-se a insatisfação dos entrevistados com o fornecimento dos serviços públicos em geral. A falta de policiamento ("Existem furtos a toda hora aqui no conjunto"), escolas ("Meus filhos tem que estudar em bairros distantes pois aqui só tem escola para crianças pequenas") e postos de saúde ("Temos que nos deslocar até outro bairro, gastando dinheiro de passagem, porque o posto não dá conta de atender a todos") foram itens registrados como precários, os quais necessitam de maior investimento para o atendimento adequado à população.

Nesse sentido Lemos (2010) endossa que para a população pobre morar 'perto de tudo' é fundamental para que tenham visibilidade enquanto cidadão, pois não serão marginalizados pelo governo que muitas vezes não atende as demandas das populações que moram na periferia. É ter como garantia uma vivência menos sofrida socialmente. Portanto, a falta desses serviços públicos, é como se o Estado estivesse restringindo os direitos dos moradores.

Finalmente, na IC-12, mencionada por 5 entrevistados, os beneficiários afirmam que não há necessidade de mudança ou melhoria no Programa, uma vez que ele proporciona moradia digna para uma população que nunca teve acesso. A opinião desses moradores se coaduna com o constatado pelos especialistas. Maricato (2009, APUD Adauto, 2013) afirma que entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%. Então todo investimento que ataque de frente esse *déficit* será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que for possível.

CONCLUSÕES

A problemática da habitação no Brasil vem sendo observada pelas políticas públicas com maior interesse nas últimas décadas. O inchaço das cidades e crescimento das moradias improvisadas são condições que afetam não apenas quem vive nesses locais, mas toda a sociedade que usufrui do espaço urbano. Dessa maneira, conjuntos habitacionais subsidiados como o MCMV seriam uma das soluções para minimizar os impactos da falta de habitação para a população de baixa renda.

Nesta modalidade de política pública habitacional, as vantagens alcançam tanto o produtor das unidades habitacionais quanto os beneficiados, por meio de subsídios financeiros, além de incentivar a economia local com a geração de empregos diretos e indiretos na construção civil, e ainda, podem promover uma melhor organização do espaço público das cidades, que será usufruída por toda a sociedade.

Entretanto, conforme recomenda o *accountability*, toda política pública implementada requer análise de sua eficácia, uma vez que os recursos são finitos, escassos e, portanto, devem atender aos principais anseios da sociedade. Nas entregas das unidades habitacionais do PMCMV percebemos que o foco dos governos vem sendo na quantidade de famílias atendidas; em minimizar o *déficit* habitacional. Mas não constatamos uma preocupação pós-entrega no sentido de avaliar se aquela moradia atendeu às necessidades da população de baixa renda, considerando todos os objetivos do Programa. Ou seja, não há uma preocupação quanto à responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização perante a sociedade, que é o patrocinador e também beneficiário da política pública.

Essa pesquisa teve como objetivo avaliar o resultado das novas políticas públicas habitacionais em Manaus (AM) nos últimos doze anos. Especificamente, apontamos os objetivos do PMCMV, evidenciamos as estatísticas do Programa e avaliamos sua eficácia na cidade de Manaus (AM) na percepção dos 20 beneficiados entrevistados. Para realização da pesquisa, aplicamos a ferramenta do discurso do sujeito coletivo (DSC), conforme questionário autorizado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFAM, e interpretou-se os resultados.

Os objetivos do MCMV descritos pela Lei Federal 11.977/2009, que regulamenta o Programa, foram identificados e comparados com os DSC, quais sejam: criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Com base nesses objetivos foram realizadas três perguntas aos beneficiados, tendo como intuito identificar, no discurso coletivo, se as demandas da sociedade por moradia digna e tudo que gira em seu entorno, estão sendo plenamente atendidas pelo Programa.

Vale destacar que durante a pesquisa os entrevistados puderam expressar livremente sua opinião quanto às três questões propostas sobre o MCMV, da forma como quisessem, relatando suas experiências e percepções enquanto beneficiados. Não houve direcionamento de perguntas em qualquer sentido em detrimento de outro.

Inicialmente podemos interpretar que os entrevistados percebem o benefício da moradia própria subsidiada como uma mudança de paradigma, como se resgatassem a dignidade da família para uma nova condição social. São vistos, agora, pela sociedade em geral e no seu próprio meio, como cidadãos, com direitos e obrigações a serem exercidos. O orgulho da propriedade habitacional, mesmo que ainda parcial, haja vista as condições do Programa, os faz confiantes em seu futuro.

Os beneficiários do MCMV relataram que a entrada no Programa foi essencial para a melhoria da qualidade de vida de sua família. Em termos comparativos entre o período anterior e posterior à inserção no Programa, os entrevistados apontaram mudanças principalmente quanto ao aumento da renda, através da diminuição das despesas com aluguel e também quanto à satisfação particular na obtenção de um imóvel ‘completo, com forro e cerâmica’ inclusos, o que representa para eles ‘a casa dos sonhos’.

Considerando-se o elevado custo da moradia no orçamento familiar brasileiro, é expressivo o impacto do Programa para esses beneficiários. A satisfação desta necessidade, promovido pelo MCMV, resgata principalmente a população de baixa renda do ciclo de pobreza da qual veio. Sem ele, boa parte desse público ainda estaria custeando alugueis onerosos, vivendo em coabitações familiares, em adensamento excessivo e/ou em habitações improvisadas. Concluímos, portanto, que entre os

beneficiários entrevistados em Manaus (AM), os objetivos do Programa quanto à proporção de moradia digna foram alcançados.

Em relação ao *déficit* habitacional absoluto registrado na cidade de Manaus (AM) de 105.587 moradias em 2010, podemos afirmar que o MCMV contribuiu positivamente com a entrega de mais de 13.734 unidades num período de cinco anos, entre 2010 e 2014. Por meio desta política habitacional, o *déficit* foi minimizado em 13% no período, feito recorde até então. Para efeito comparativo, o quantitativo de unidades habitacionais entregues pelo Governo do Estado na capital do Amazonas, num período de 35 anos (1967 e 2002), totalizou 32.424 moradias.

Esses números demonstram que o diferencial do PMCMV é sua celeridade na concessão de moradias, principalmente quanto ao extrato de renda mais baixo. No entanto, o relato do beneficiário nos discursos revela sua insatisfação com o tempo de espera na fila para ser contemplado, assim como a dificuldade deste processo. É fato que muitos beneficiários aguardam esse momento há muitos anos, dessa forma, por mais ágil que seja a política e que esta reflita nos números do *déficit* habitacional, seu sentimento de espera e resiliência remonta de tempos anteriores. A desconfiança também permeia todo o processo, haja vista as longas etapas pelas quais são submetidos.

A instalação de infraestrutura adequada ao conjunto habitacional, apesar de ser parte do compromisso do poder público local, segundo a Lei 11.977 que regulamenta o MCMV, foi avaliada pelos beneficiários como insuficiente. Em sua percepção o novo bairro, apesar de localizado em bairro periférico, deveria estar completo, com todos os serviços públicos essenciais disponíveis como saúde, transporte, lazer, segurança e escola. No entanto, os novos moradores se deparam apenas com prédios e casas prontos. Essa situação dificulta a readaptação das famílias e alinha-se com as críticas ao Programa, uma vez que esse modelo de desenvolvimento urbano priva as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade ou de inserção efetiva na cidade.

Os problemas estruturais dos imóveis relatados pelos beneficiários também foram constatados na pesquisa, principalmente no caso das moradias verticais. Como o imóvel ainda está em garantia, os beneficiários devem realizar todos os procedimentos burocráticos necessários para uma intervenção, e que normalmente requer persistência e uma longa peregrinação entre os órgãos responsáveis, como a Caixa e Construtora. Assim, concluímos que a qualidade da moradia entregue pode não ser a mais adequada nas

especificações requeridas ou, ainda, indica a necessidade de outros controles dos processos e melhor gestão durante a execução da obra e após a entrega, de modo que os beneficiários não se percebam em situação de desamparo.

Outra crítica observada pelos beneficiários foram os critérios de concessão do benefício. Percebemos nos discursos que não há clareza na seleção e divulgação das famílias que serão contempladas pelos órgãos responsáveis. Essa situação os induz a duvidar da idoneidade do Programa, tendo em vista as diferentes faixas de renda contempladas. Logo percebemos uma falha do Programa nesse âmbito.

A criação de um programa habitacional que construa moradias apenas no sentido de minimizar o *déficit* habitacional da população carente não é suficiente para a solução da questão da habitação no Brasil, afinal, ela já existe muito antes de qualquer programa habitacional que podemos nos remeter. Por outro lado, percebe-se que o MCMV foi inserido como uma política pública prioritária em uma conjuntura política ímpar no Brasil: prosperidade econômica, questionamentos sociais quanto aos impactos das sub-moradias no espaço urbano, inclusão dos novos conceitos sobre cidade sustentável na pauta mundial e, principalmente, a necessidade de atender a uma demanda latente da população de baixa renda quanto à falta de moradias.

Os beneficiários do MCMV são assertivos quando afirmam que, por mais que existam falhas, o Programa transformou a realidade social de milhares de famílias, proporcionando moradia digna e melhorias na condição financeira, especialmente em Manaus (AM). Poucas políticas públicas tiveram esse impacto no País. Portanto, há que se reconhecer seu valor.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.) **Minha Casa ... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros**. 1ª ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

Assad, Tâmara Maciel. **A problemática das "invasões" na cidade de Manaus: Perspectivas de legalização fundiária à luz do estatuto da cidade**. In: Anais XV Congresso Nacional do CONPED, Manaus/AM, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare - Habitação social nas Metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania**. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

BONDUKI, Nabil. **Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida**. Revista Teoria e Debate, Ed. 82. São Paulo, 2009.

BRASIL. **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 35 p.

BRASIL. Governo Federal. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014).** Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 07 de Julho de 2009**.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro. ***Déficit* Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em: 12/05/2015

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 9, 1999.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Cartilha Minha Casa Minha Vida. Brasília - MCMV, 2009**. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2009/marco/Cartilha-Minha-Casa-Minha-Vida.pdf/view>. Acesso em: 05/09/2015.

CAMPOS, Anna Maria. ***Accountability*: Quando podemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, Paraná, v. 54, Jan/2006. 28 p.

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Trabalhos Premiados, p. 33, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf>. Acesso em: 15/12/2014.

DEMO, Pedro. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006.

FIGUEIREDO, Marília; CHIARI, Brasília; GOULART, Bárbara. **Discurso do Sujeito Coletivo: uma breve introdução à ferramenta de pesquisa qualiquantitativa**. Revista *Distúrb Comum*. São Paulo, 129-136 p., Abril, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Nota Técnica - *Déficit* Habitacional no Brasil Anos 2011 e 2012: Resultados Preliminares**. Centro de Estatística e Informações – CEI. Belo Horizonte, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GOVERNO DO ESTADO. Secretaria de Habitação do Amazonas - SUHAB. Portal da Transparência. **Contratos por natureza de contratação 2010 a 2015**. Disponível em: <http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/mnt/info/Contratos.do?method=Pesquisar>. Acesso em 26/11/2015.

GRAU, Nuria Cunill. ***Responsabilización por el Control Social. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana***. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, Nov/2001. v. 21, n. 55, 30-41 p.

IBGE. **Censo Demográfico 2010 - Resultados do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 11/05/2015.

IPEA. **Estimativas do *Déficit* Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf >. Acesso em: 04/05/2015

LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa**. Caxias do Sul: Educs, 2003.

LEMOS, Janeth de Araújo. **Vivendo a transição de ambiente de moradia: Um estudo com moradores do Parque Residencial Manaus – Prosamim**. 2010. 89f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) - Programa de Pós Graduação em Ciências do ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Universidade Federal do Amazonas, Manaus.

LIMA, Maurício Godoi Amaral. **O Sistema de Financiamento Imobiliário Residencial no Brasil e suas Tendências**. 2012. 144p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Atuariais). PUC, São Paulo.

MELO, Mario Lacerda; MOURA, Helio. **Migrações para Manaus**. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1990.

MORAIS, Maria de Jesus; VENTURATO, Raquel de Duarte. **Reforma urbana nas cidades de Manaus (AM) e Rio Branco (AC): entre o "deslocamento" forçado e a "despossessão" de bens materiais e simbólicos**. Revista Contemporânea, v. 3, n. 1 p. 89-110. Jan.–Jun., 2013.

MOTTA, Gustavo; MELO, Daniel; PAIXÃO, Roberto. **O jogo de empresas no processo de aprendizagem em administração: o discurso coletivo de alunos**. Revista da Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 342-359, maio/jun. 2012.

NALIN, Nilene Maria. **O Trabalho do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: o direito à moradia em debate**. 2013. 252f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2013.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira. **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil.** Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, Vitória da Conquista/BA, ano 7, n. 9, Jan./jun. 2010.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Roseane. **A política nacional de habitação e a oferta de moradias**. Textos & Contextos , Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157 - 169, jan./jul. 2011.

O'DONNELL, Guilhermo. ***Accountability* horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova nº 44, 1998.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, vol.40, n.4, pp. 679-698, 2006.

ROLNIK, Raquel *et al*. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.

ROMZEK, Barbara; DUBNICK, Melvin. ***Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. Public Administration Review***. v. 47, no. 3 (May - Jun., 1987), pp. 227-238. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/975901>. Acesso em: 05/05/2015.

SACHS, Celine. **São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Tradução de Cristina Murachco**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva; DUARTE, Sandro Marino. **Política Habitacional no Brasil: Uma Nova Abordagem para um Velho Problema**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, nº 18, 2011.

SANTOS, Carolina Cassia Batista. **Exclusão social e lutas por moradia na cidade de Manaus.** Revista SER Social, Brasília, n. 3, p. 135-162, 2010.

SANTOS. Claudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Texto para discussão nº 464. Ipea. Brasília, 1999.

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

SOUZA, Jessé; colaboradores Andre Grillo *et al*. **Ralé Brasileira: Quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: AATR, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

UNITED NATION. ***The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. (Agenda Habitat).*** *United Nation Human Settlements Program*. Turkey, 1996. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/declarations/documents/The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 22/03/2015

VILAÇA, Ana Paula; LA MORA, Luis. **Habitabilidades e Lutas pelo Direito a Moradias**. ClaCS 04/ ENTAC 04, São Paulo, jul/2004. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade5.pdf>. Acesso em: 30/11/2015.

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

APÊNDICE 1 – Instrumento de Entrevista

A. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Informar aos respondentes sobre os objetivos da pesquisa, identificação dos autores e da Universidade. Esclarecer, ainda, sobre a confidencialidade da pesquisa, solicitar a assinatura do Termo de Consentimento.

B. APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO ABERTO

1) Fale como foi o processo para você ter conseguido a casa própria pelo PMCMV?

Objetivo: Identificar facilitadores/dificultadores do acesso ao benefício

2) O que mudou para você e para sua família depois que vocês entraram no PCMCMV?

Objetivo: Verificar a evolução/involução na qualidade de vida da família e se o programa atende ao objetivo de proporcionar moradia digna

3) Na sua opinião existe alguma coisa que você não gostou no PMCMV ou que poderia melhorá-lo?

Objetivo: Identificar consequências não desejadas/esperadas pelo beneficiário após adesão ao programa ou oportunidades de melhoria. Verificar, ainda, se o programa proporciona diminuição do *déficit* habitacional.

APÊNDICE 2 – Tabela para Análise de Resultados

Serão realizadas três perguntas abertas e cada uma deverá ter sua tabulação específica, identificando-se as ideias centrais dos discursos. Espera-se de 03 a 06 ideias centrais geradas pelos discursos. As menos representativas serão desconsideradas.

#	*DISCURSO*	*EXPRESSÕES-CHAVE*	*IDEIAS CENTRAIS*					
			A	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
11								
12								
13								
14								
15								
16								
17								
18								
19								
20								

APÊNDICE 3 – Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa da UFAM

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS - FUA (UFAM)

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Políticas Públicas Habitacionais: uma avaliação do PMCMV na cidade de Manaus sob a ótica dos beneficiados

Pesquisador: michelle costa marques dos santos

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 41440015.4.0000.5020

Instituição Proponente: Universidade Federal do Amazonas

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.016.723

Data da Relatoria: 08/04/2015

Apresentação do Projeto:

Resumo:

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a eficácia das políticas públicas habitacionais na cidade de Manaus na percepção do beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ao longo dos últimos governos brasileiros (2002 a 2014), percebe-se uma mudança de mentalidade da administração pública, convergindo para uma nova realidade mundial de combate à desigualdade social. A carência histórica de políticas públicas fetivas de vem sendo substituída por programas contínuos de inclusão social, econômica e habitacional de alcance nacional.Particularmente quanto ao quanto ao acesso à moradia, de acordo com o 11º Balanço do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), desde 2009 foram entregues mais de 1,8 milhões unidades habitacionais em todo o Brasil pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que corresponde a mais de 7 milhões de pessoas beneficiadas. Por meio de parcerias com os municípios, estados e o setor privado, o governo federal tem investido no
financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e por ações de Urbanização de Assentamentos Precários para proporcionar moradias principalmente à população de baixa renda. Especialmente na capital do Amazonas, a problemática da habitação é crítica. Não só pela falta de planejamento das famílias, mas também por migrações de pessoas

Endereço: Rua Teresina, 4950
Bairro: Adrianópolis **CEP:** 69.057-070
UF: AM **Município:** MANAUS
Telefone: (92)3305-5130 **Fax:** (92)3305-5130 **E-mail:** cep@ufam.edu.br

oriundas do interior e de outros estados, principalmente os do Norte, em busca de melhores condições de vida em Manaus nas últimas décadas. Em alguns casos essas pessoas se vêem obrigadas a residir em palafitas, já que não há um planejamento habitacional.Neste ínterim, faz-se necessário avaliar se as políticas implementadas nos últimos 12 anos são eficazes para mudar este panorama do ponto de vista de quem as utiliza.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Avaliar os resultados das novas políticas públicas habitacionais em Manaus nos últimos 12 anos, na percepção dos beneficiários.

Objetivo Secundário:

a) Examinar os conceitos e teorias que fundamentam a implementação de programas sociais habitacionaisb) Investigar a problemática do déficit habitacional na cidade de Manaus antes e após a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)c) Evidenciar as estatísticas do PMCMV e avaliar sua eficácia em Manausd) Analisar os resultados da percepção dos beneficiários

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Considerando-se que toda pesquisa com seres humanos envolve risco, serão relatados a seguir os possíveis riscos e formas de minimização dos mesmos. Reforça-se ainda que, nesta pesquisa, os riscos foram identificados como mínimos, uma vez que será utilizada a técnica retrospectiva de pesquisa (questionário) e não se realiza nenhuma intervenção ou modificação intencional em âmbitos fisiológicos ou psicológicos e sociais dos
indivíduos. Neste caso, apontam-se os seguintes riscos: 1) Exposição da imagem e das informações pessoais do beneficiário e sua família 2) Constrangimento do entrevistado em responder perguntas de cunho pessoal e/ou trazer à memória situação desagradável vivida. Para esses riscos o pesquisador tomará como providencia alguns esclarecimentos, em linguagem compreensível ao entrevistado, conforme segue 1) Será informado, no início, a justificativa, os objetivos e os procedimentos que serão utilizados na pesquisa 2) Será garantido ao entrevistado sigilo que assegure a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa 3) Será esclarecido que toda informação obtida é sigilosa e só será publicada mediante autorização 4) Será informado no inicio da entrevista que o depoente terá liberdade para se recusar a participação ou retirar seu consentimento, liberdade do sujeito se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo

ao seu cuidado.

Benefícios:

A pesquisa pode contribuir para avaliar a eficácia do maior programa habitacional do país em termos científicos. Na literatura não há muitas pesquisas que avaliem a percepção de beneficiário sobre o tema, isto é, se satisfaz a necessidade de quem o utiliza e se atende às demais necessidades inerentes à moradia digna, como o acesso aos serviços públicos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

1.Metodologia Proposta:

Para os objetivos específicos serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais por meio do método de análise de texto e, para o objetivo geral, será utilizado o método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).Lefèvre e Lefèvre (2003) esclarecem que o método DSC tem como objetivo obter a expressão do pensamento livre dos entrevistados sobre determinado tema, sem amarras, mediante questionário aberto aplicado aos entrevistados. No caso desta pesquisa, o pesquisador aplicará o questionário a 20 beneficiários do PMCMV. Por questões de acesso e conveniência, e, sem prejuízo aos resultados, as entrevistas serão realizadas em duas datas distintas com os residentes do maior complexo habitacional da cidade de Manaus (AM)- Residencial Viver Melhor, escolhidos aleatoriamente, de maneira a obter maior representatividade. Espera-se, durante a condução das entrevistas, que o próprio beneficiário indique outros possíveis entrevistados na redondeza, dispostos a colaborar com a pesquisa. Importante ressaltar que as entrevistas serão gravadas para posterior transcrição, no entanto, não haverá registro das informações pessoais dos depoentes como nome, endereço ou grau sócio econômico. Nesta metodologia de pesquisa de representação, de acordo com os autores, é importante observar que a coleta de dados deve ser registrada na linguagem dos entrevistados, a fim de que estes possam expressar suas opiniões e pensamentos como de fato são, preservando, assim, sua essência. Para escolha das perguntas abertas do questionário a se aplicado, buscou-se obter a percepção do beneficiário quanto à eficácia do programa para redução do déficit habitacional e proporção de moradia digna às famílias, mediante financiamento habitacional subsidiado. Dessa maneira foram propostas três questões: 1)Fale como foi o processo para você ter conseguido a casa própria pelo PMCMV.Objetivo: Identificar facilitadores/dificultadores do acesso ao benefício 2)O que mudou para você e para sua família depois que vocês entraram no PCMCMV? Objetivo: Verificar a evolução/involução na qualidade de vida da família e se o programa

atende ao objetivo de proporcionar moradia digna 3)Na sua opinião existe alguma coisa que você não gostou ou não gosta no PMCMV e que poderia melhorá-lo? Objetivo: Identificar consequências não desejadas/esperadas pelo beneficiário após adesão ao programa ou oportunidades de melhoria. Verificar, ainda, se o programa proporciona diminuição do déficit habitacional.

Tamanho da Amostra no Brasil: 20

Critério de Inclusão:
Serão considerandos como critérios de inclusão da pesquisa os proprietários beneficiários do PMCMV, maiores de 18 anos, e que residam na unidade habitacional. Não será considerado o grau de instrução do proprietário nem o tempo de moradia na residência financiada pelo PMCMV. O local de recrutamento será na zona norte da cidade de Manaus, especificamente no Residencial Viver Melhor, maior empreendimento do PMCMV no Brasil. Serão abordados os entrevistados nas respectivas residências.

Critério de Exclusão:
Serão excluídos da pesquisa os moradores não proprietários das residências, ou seja, pessoas que detenham a posse do imóvel mas por alguma razão não residam no local. A razão para essa exclusão remete à fidelidade do cumprimento dos objetivos do Programa, qual seja
proporcionar moradia aos que não possuem.

2.CRONOGRAMA: ADEQUADO
3.ORÇAMENTO: ADEQUADO

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:
1.Folha de rosto: ADEQUADA
2.Instituição Proponente: ADEQUADA
3.Riscos(NO CORPO DO PROJETO): ADEQUADOS
4.Critério de inclusão e exclusão: ADEQUADOS
5.Termos de Anuência: ADEQUADOS (FORAM APENSADOS AO PROTOCOLO DE PESQUISA)
6.Instrumentos de Pesquisa: ADEQUADOS
7.TCLE: ADEQUADO
8.CRONOGRAMA: ADEQUADO

9.ORÇAMENTO: ADEQUADO

10.Benefícios: ADEQUADOS

11.Declaração que os resultados serão tornados públicos: ADEQUADO

12.Declaração sobre uso e destinação de material: ADEQUADO

13.Curriculum Lattes: FOI APENSADO AO PROTOCOLO DE PESQUISA

14. Tamanho da Amostra: ADEQUADO

Recomendações:

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Em razão do exposto, somos de parecer favorável que o projeto seja APROVADO, pois a pesquisadora cumpriu totalmente as determinações da Res.466/2012.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

MANAUS, 09 de Abril de 2015

Assinado por:
Eliana Maria Pereira da Fonseca
(Coordenador)

APÊNDICE 4 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFAM

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACUDADE DE ESTUDOS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE E CONTROLADORIA – PGCC

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de convidar o (a) Sr (a) _____ para participar da Pesquisa Científica intitulada "Políticas Públicas Habitacionais: uma avaliação do PMCMV na cidade de Manaus sob a ótica dos beneficiados", sob a responsabilidade da mestranda Michelle Costa Marques dos Santos. A pesquisadora poderá ser contatada pelo endereço Rua Ramos Ferreira, 596, 3º andar, Centro, telefone fixo (92) 3133-4955, e-mail michelle.d.santos@caixa.gov.br, bem como seu orientador, Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça, no endereço Av. Gen. Rodrigo Octávio Jordão Ramos, 3000, Campus Universitário, Faculdade de Estudos Sociais, Bloco Administrativo, Sala 05, 2º andar, Bairro Coroado I, telefone fixo (92) 3305-4517, e-mail mauricio@ufam.edu.br.

O objetivo da pesquisa será avaliar os resultados das novas políticas públicas habitacionais em Manaus nos últimos 12 anos, na percepção dos beneficiários. Para tanto, foi elaborado os seguintes objetivos específicos:

a) Examinar os conceitos e teorias que fundamentam a implementação de programas sociais habitacionais
b) Investigar a problemática do *déficit* habitacional na cidade de Manaus antes e após a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
c) Evidenciar as estatísticas do PMCMV e avaliar sua eficácia em Manaus
d) Analisar os resultados da percepção dos beneficiários

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista aberta, a qual será gravada e transcrita pelo pesquisador para posterior análise dos dados. Esclarecemos que a sua contribuição é de extrema importância para o resultado desta pesquisa.

Considerando que toda pesquisa com seres humanos envolvem riscos, mesmo que mínimos, serão tomadas algumas providencias. Os riscos decorrentes de sua participação identificados nesta pesquisa são a exposição da imagem e das informações pessoais do beneficiário e sua família e o constrangimento do entrevistado em responder perguntas de cunho pessoal e/ou trazer à memória

situação desagradável vivida. Para esses riscos, oferecemos as seguintes formas de minimização: 1) Informações sobre a pesquisa, com a justificativa, os objetivos e os procedimentos que serão utilizados na pesquisa; 2) Garantia ao entrevistado de sigilo que assegure a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa; 3) Garantia de que toda informação obtida será considerada sigilosa e só será publicada mediante autorização e 4) Garantia do direito e da liberdade para se recusar a participação ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, mesmo após a coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

Informamos, ainda, que o (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.
Se você aceitar participar, estará contribuindo para avaliar a eficácia da política habitacional do país em nível científico, sendo esta pesquisa uma possível fonte de subsídio para o desenvolvimento de políticas públicas.

Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFAM, na Rua Teresina, 495, Adrianópolis, Manaus-AM, telefone (92) 3305-1181, ramal 2004, celular 99171-2496 e e-mail cep.ufam@gmail.com.

Consentimento Pós–Informação

Eu,_____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/ ____/ _____

Assinatura do participante

Impressão datiloscópica

_____

Assinatura do Pesquisador Responsável

APÊNDICE 5 – Termo de Anuência SUHAB

SUHAB
Superintendência de Habitação

AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado "Políticas Públicas Habitacionais: uma avaliação do PMCMV na cidade de Manaus sob a ótica dos beneficiários", a ser conduzido pela mestranda Michelle Costa Marques dos Santos, sob a orientação do Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça do Departamento de Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta Comunidade.

Manaus, 27 de Fevereiro de 2015.

Jackeline Pinheiro Farah
Assessoria de Comunicação
SUHAB
Chefe de departamento

Nome – cargo/função
(carimbar)

APÊNDICE 6 – Termo de Anuência Caixa

CAIXA

Superintendência Regional do Amazonas
Rua Ramos Ferreira, 596 - 5º Andar – Centro
CEP 69010-120 – Manaus / AM

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado "Políticas Públicas Habitacionais: uma avaliação do PMCMV na cidade de Manaus sob a ótica dos beneficiados", a ser conduzido pela mestranda Michelle Costa Marques dos Santos, sob a orientação do Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça do Departamento de Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta Instituição.

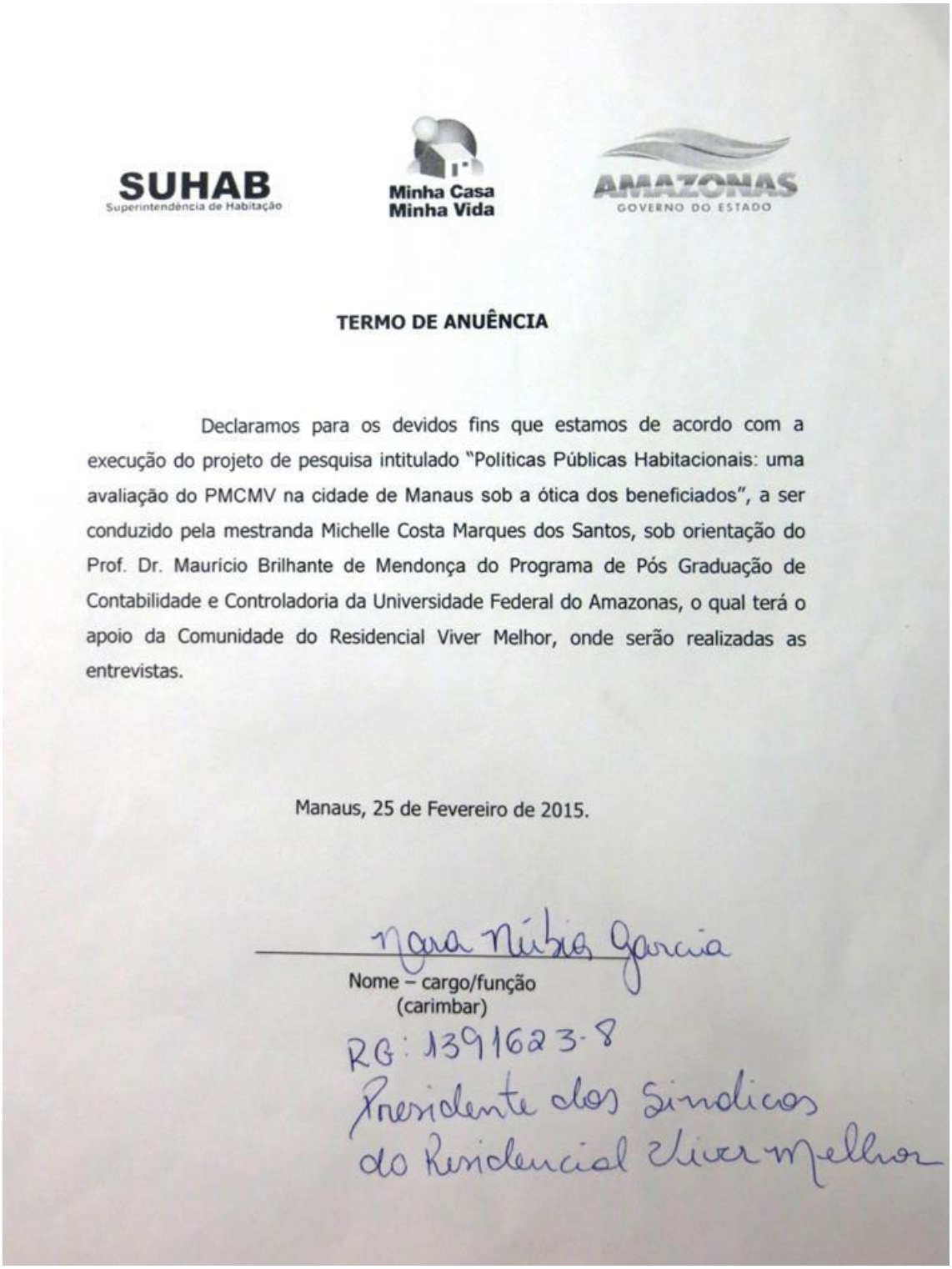
Manaus, 25 de Fevereiro de 2015.

WELLINGTON LOPES DA SILVA NETO
Gerente Regional
Matr. [illegible]
SR Amazonas
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

____

Nome – cargo/função
(carimbar)

APÊNDICE 7 – Termo de Anuência Comunidade



SUHAB
Superintendência de Habitação

Minha Casa
Minha Vida

AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado "Políticas Públicas Habitacionais: uma avaliação do PMCMV na cidade de Manaus sob a ótica dos beneficiados", a ser conduzido pela mestranda Michelle Costa Marques dos Santos, sob orientação do Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça do Programa de Pós Graduação de Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio da Comunidade do Residencial Viver Melhor, onde serão realizadas as entrevistas.

Manaus, 25 de Fevereiro de 2015.

Nara Núbia Garcia

Nome – cargo/função
(carimbar)

RG: 1391623-8

Presidente dos Síndicos
do Residencial Viver Melhor

APÊNDICE 8 – Conjuntos habitacionais construídos no Amazonas entre 1967 e 2015

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
01	Flores	Flávio Espírito Santo	1967	306	27,95	G. 21/27	Alvenaria tijolos
	TOTAL			306			
02	Costa e Silva	Irmãos Prata Eng. e Com. e CERTAM-Com. e Eng. Ltda	1968	140	37,43	AM 2/37	Alvenaria tij. Cer.
				222	45,59	AM 3/45	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			362			
03	Castelo Branco I	Irmãos Prata Eng. e Com. e CERTAM-Com. e Eng. Ltda	1969	417	37,95	AM. 1/37	Alvenaria tij. Cer.
				450	46,62	AM. 2/46	Alvenaria tij. Cer.
				436	54,78	AM. 3/54	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			1.303			
04	31 de Março I	Construções Amazônia S.A - CONAMA S.A/Eng. Com. e Transportes Alpejo Ltda/ Construções e Transportes-CONSTRAN S.A/Construtora Marabá S.A. - COMAB	1970	211	29,96	AM. 1/30	Alvenaria tij. Cer.
				212	38,34	AM. 2/38	Alvenaria tij. Cer.
				141	43,26	AM. 2/44	Alvenaria tij. Cer.
				261	45,78	AM. 3/46	Alvenaria tij. Cer.
				175	51,02	AM. 3/51	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			1.000			
05	31 de Março II	Construtora Marabá S.A COMAB	1972	211	29,96	AM. 1/30	Alvenaria tij. Cer.
				212	38,34	AM. 2/38	Alvenaria tij. Cer.
				142	43,26	AM. 2/43	Alvenaria tij. Cer.
				261	46,78	AM. 3/47	Alvenaria tij. Cer.
				174	51,02	AM. 3/51	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			1000			
06	Ajuricaba I	Flávio Espírito Santo	1975	181	29,96	AM. 1/30	Alvenaria tij. Cer.
				385	43,26	AM. I. 2/43	Alvenaria tij. Cer.
				193	52,46	AM.I. 2/52	Alvenaria tij. Cer.
				241	46,78	AM. I.3/47	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			1000			
07	Flores II	Construtora Procon Ltda	1976	30	38,34	AM.I. 2/38	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			30			
08	Castelo Branco II	Construtora Procon Ltda	1977	62	38,34	AM.I.2/38	Alvenaria tij. Cer.
				73	52,46	AM.I.2/52	Alvenaria tij. Cer.
				256	59,73	AM.I.3/60	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			391			
09	Japiinlândia	Certam-Engª e Com. Ltda	1977	187	59,73	AM.4.I.3/60	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			187			
10	31 de Março - 2ª Etapa	Norteléctrica	1977	66	38,34	AM.I.2/38	Alvenaria tij. Cer.
				61	52,46	AM. 2/52	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			127			

SUHAB SECRETARIA DE ESTADO DE
ESTADUAL DE HABITAÇÃO INFRAESTRUTURA

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	AREA UNITARIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
11	Ajuricaba II	Nortelétrica	1977	58	52,46	AM.4.I.2/52	Alvenaria tij. Cer.
				69	59,73	AM. 4.I.3/60	
	TOTAL			**127**			
12	Cidade Nova - 1ª Etapa	ROBHS/Coroad/SOL/SIHABAM/ESAM	1981	589	34,38	AM.5.I.1/34AM.5.I.2/41	Alvenaria tij. Cer.
				1021	41,2		Alvenaria tij. Cer.
				190	52,51	AM.6.I.3/53	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**1800**			
13	Cidade Nova - 2ª Etapa	CONTAM - Construtora Tambaú S.A.	1985	1839	19,95	AM.7.I.0/20	Alvenaria tij. Cer.
				800	31,53	AM.9.I.1/31	Alvenaria tij. Cer.
				1200	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**3839**			
14	Cidade Nova - 3ª Etapa	CONTAM - Construtora Tambaú S.A.	1986	375	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
				375	31,53	AM.9.I.1/31	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**750**			
15	Cidade Nova - 4ª Etapa	CONTAM - Construtora Tambaú S.A.	1987	719	31,53	AM.9.I.1/31	Concreto Celular
				496	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**1215**			
16	Renato Souza Pinto - 1ª Etapa	CONCIC Engenharia S.A	1988	500	40,53	AM.9.I.2/40	Concreto Celular
	TOTAL			**500**			
17	Cidade Nova - 5ª Etapa	CONTAM - Construtora Tambaú S.A.	1989	600	31,53	AM.9.I.1/31	Alvenaria tij. Cer.
				600	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**1200**			
18	Ribeiro Júnior - 1ª Etapa	EGO-Emprr. Geral de Obras	1989	482	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**482**			
19	Augusto Montenegro - 1ª Etapa	MAC-Empr. Imobiliários Ltda	1989	499	42,25	AM.10.I.2/40	Alvenaria/concreto celular
					40,83		
	TOTAL			**499**			
20	Renato Souza Pinto - 2ª Etapa	CONCIC Engenharia S.A	1989	412	40,53	AM.10.I.2/40	Concreto simples
	TOTAL			**412**			
21	Jardim Canaranas - 1ª Etapa Setor I	Batestacas e Constr. Ltda	1989	500	40,53	AM.10.I.2/40	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**500**			
22	Oswaldo Frota I	CONCIC Engenharia Ltda	1992	500	19,95	0/20	Alven. blocos cim.
	TOTAL			**500**			
23	Oswaldo Frota II	CONTAM	1992	250	19,95	0/20	Concreto celular
		PLANECON		250	19,95	0/20	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**500**			

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
24	Américo Medeiros	MAC-Empr. Imobiliários Ltda	1992	400	19,95	0/20	Alven. blocos cim.
	TOTAL			**400**			
25	Jardim Canaranas - 1ª Etapa Setor II	Batestacas e Constr. Ltda		250	19,95	AM.7.I.0/20	Alvenaria tij. Cer.
		PLANECON		250	19,95	AM.7.I.0/20	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			**500**			
26	Amadeu Soares Botelho	Qualit Engenharia Ltda	1992	400	19,95	AM.7.I.0/20	Pré-moldada de placas
	TOTAL			**400**			
27	Francisca Mendes II - 3ª Etapa	Unipar Construções Ltda	1993	500	19,95	0/20	Concreto Celular
28	Francisca Mendes II - 4ª Etapa	Construtora Capital Ltda	1993	500	31,53	AM.9.I-1/31	Concreto Celular
29	Deputado Sérgio Pessoa Neto	PLANECON	1993	500	31,53	1/31	Alvenaria tij. Cer.
	TOTAL			1500 **1.000**			
30	Boas Novas	Construtora Tetoplan	1997	500			Madeira
	TOTAL			**500**			
34	Galiléia	Construtora Soma Ltda	2003/2004	1080			Concreto Celular
	TOTAL			**1080**			
35	Vila Nova	Construtora Capital	2003/2004	276			Concreto Celular
	TOTAL			**276**			
36	Nova Cidade Entregas: 2001 - 1.177 Un 2002 - 2.403 Un Total - 3.580 Un 2003/2004 - 5.015 Un	Construtora Capital	2001/2004	2000	36,03		Concreto Celular
		Construtora Rayol	2001/2004	539	36,03		Concreto Celular
		J. Nasser Engenharia	2001/2007	2000	36,03		Concreto Celular
		Construtora Engeplan	2001/2004	2000	36,03		Concreto Celular
		Baukraft Engenharia	2001/2004	1000	36,03		Concreto Celular
		Contec Engenharia	2001/2004	500	36,03		Concreto Celular
		Cessão Rayol-Engeplan	2003/2004	961	36,03		Concreto Celular
		Cessão Rayol-Baukraft	2005/2006	500	36,03		Concreto Celular
	TOTAL			**9500**			
36	N. Cidade	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2005	188	33,10	1/33	Solo-cimento
	TOTAL			**188**			
37	Cidadão I	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2003	478	33,10	1/33	Solo-cimento
	TOTAL			**478**			
38	Cidadão II - Amine Lindoso	COENCIL - Construções e Empreendimentos Civis Ltda	2003	66			Solo-cimento
		COLUMBUS - Construções e Empreedimentos		7			
	TOTAL			**73**			
39	Cidadão III - Carlos Braga	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2004	403	33,10	1/33	Solo-cimento
	TOTAL			**403**			
40	Cidadão IV - João Paulo II	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2005	1320	33,10	1/33	Concreto-Celular
	TOTAL			**1320**			
41	Cidadão V	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2008	631			Concreto-Celular
	TOTAL			**631**			
42	Cidadão VI	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2009	421	33,1	1/33	Concreto-Celular

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1987 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
43	Cidadão VII	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2008	421			
	TOTAL			423			
44	Cidadão Petropólis	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2007	423			
	TOTAL			32	33,1	1/33	Concreto-Celular
45	Cidadão IX- Lula	Construtora AG Empreendimento Ltda	2008/2009	32			
	TOTAL			500	38,50		Concreto-celular
46	LAR HANSENIANOS	CONSTRUTORA MARIUÁ	2009/2014	500			
	TOTAL			88		PAVILHÃO	ALV. CONVENC.
47	Cidadão Petrópolis	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2007	88			
	TOTAL			32	33,1	1/33	Concreto-Celular
48	Conjunto Passarinho	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2007/2008	32			
	TOTAL			41	33,1	1/33	Concreto-Celular
49	CONJUNTO VIVER MELHOR I - Cidadão X	METRO QUADRADO ENGENHARIA	2010	41			
			2011	310	33,10	1/33	Concreto-celular
			2012	250			
			2013	376			
			2014	165			
	TOTAL			186			
50	Cidadão XII - 1ª ETAPA	CONSTRUTORA AMAZÔNIDAS LTDA	2010	1287			
	Cidadão XII - 2ª ETAPA			156	33,10		Concreto-celular
	TOTAL			644	33,10		Concreto-celular
51	Residencial Ozias Monteiro I	DIRECIONAL ENGENHARIA	2012	800			
	TOTAL			800		Apartamentos	ALV. ESTRUTURAL
52	Residencial Viver Melhor 1ª Etapa	DIRECIONAL ENGENHARIA	2012	800			
	TOTAL			3511		Apartamentos/Casas	ALV. CONVENC.
53	CONJUNTO VIVER MELHOR II - Cidadão XI	CONSTRUTORA RD ENGENHARIA	2013	3511			
	TOTAL			512		Apartamentos	ALV. ESTRUTURAL
54	CONJUNTO VIVER MELHOR III- Cidadão XIII	CONSTRUTORA RD ENGENHARIA	2013	512			
	TOTAL			512		Apartamentos	ALV. ESTRUTURAL
55	Residencial Viver Melhor 2ª Etapa	DIRECIONAL ENGENHARIA	2014	512			
	TOTAL			5384		Apartamentos/Casas	ALV. CONVENC.
56	PROMORADIA II - CONJ. VIVER MELHOR IV	DIRECIONAL ENGENHARIA	2014	5384			
	TOTAL			928		Apartamentos	ALV. ESTRUTURAL
				928			
	CONJUNTOS DA SUHAB - INTERIOR						
01	Iracy - Itacoatiara	CERTAM-Com. e Eng. Ltda	1969	35	37,95	AM.1/37	Madeira
				60	46,62	AM.2/46	Madeira
				55	54,78	AM.3/54	Madeira
	TOTAL			150			
02	Vitória Régia - Parintins	Novoa & Cia Ltda	1969	28	37,95	AM.1/37	Madeira
				110	46,62	AM.2/46	Madeira
				54	54,78	AM.3/54	Madeira

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2016

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
	TOTAL			192			
03	Umarizal - Benjamim Constant	Irmãos Prata Eng. e Com.	1969	25	29,95	AM.1/30	Madeira
				37	38,62	AM.2/38	Madeira
				18	46,78	AM.3/46	Madeira
	TOTAL			80			
04	Alberto Ventura - Manacapuru	Flávio Espírito Santo	1974	15	33,64	AM.1.I-1/34	Madeira
				26	42,4	AM.2.I-2/42	Madeira
				25	50,53	AM.3.I-3/51	Madeira
	TOTAL			66			
05	Casas para remoção - Coari Parque Residencial Naíde Lins de Albuquerque - Coari	Planecon	1996	60	29,16	Padrão A	Madeira
		Planecon	1997	216	55,49	H2QT	Alven. tij.cer.
	TOTAL			276			

PROJETOS FICAM - INTERIOR (CONVÊNIOS)

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
01	Boca do Acre	Convênio SUHAB/Prefeitura	1983	50			Madeira
02	Borba	Convênio SUHAB/Prefeitura	1984	50			Madeira
03	Manacapuru	Convênio SUHAB/Prefeitura	1984	50			Madeira
04	Nhamundá	Convênio SUHAB/Prefeitura	1984	20			Madeira
05	Careiro	Convênio SUHAB/Prefeitura	1984	50			Madeira
06	Manicoré	Convênio SUHAB/Prefeitura	1984	50			Madeira
07	Humaitá	Convênio SUHAB/Prefeitura	1985	60			Madeira
08	Lábrea	Convênio SUHAB/Prefeitura	1985	20			Madeira
09	Coari	Convênio SUHAB/Prefeitura	1985	50			Madeira
	TOTAL			400			

LOTEAMENTOS DA SUHAB - CAPITAL (MANAUS)

01	Loteamento Amazonino Mendes - Mutirão		1993	5895	29,16	padrão B	Madeira/modelo do IPT
02	Loteamento Riacho Doce		2001	826			
03	Loteamento Ponta Negra		1995	735			
	TOTAL			7456			

PROJETO PROMORAR - CAPITAL

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
01	Coroado	PAVCON-Pav. e Const. Ltda	1985	53		casa	Madeira
02	Compensa	PAVCON-Pav. e Const. Ltda	1986	53		casa	Madeira
	TOTAL			106			

BLOCOS DE APARTAMENTOS -SUHAB-CAPITAL

01	Parque Ayapuá	ARCA - Const. e Com. Ltda	1985	600		Apartamento	Alven. e con. Arm.

CONJUNTOS IPASEA - SUHAB (CAPITAL)

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
01	Villa Rica	Consórcio Capital - Jakef	set/1993	216	42,90	casa	Concreto Celular
02	Villa Nova	Consórcio Capital - Jakef	set/1994	400	42,90	casa	Concreto Celular

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
03	Villa da Barra	Consórcio Capital - Jakef	set/1995	601	42,90	casa	Concreto Celular
04	Villa Real	Consórcio Capital - Jakef	set/1996	913	42,90	casa	Concreto Celular
	TOTAL			2130			

PROGRAMA HABITACIONAL CIDADÃO (INTERIOR)

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
1	CIDADÃO ITACOATIARA	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2007	613	33,10	1/33	Concreto Celular
	TOTAL			613			
2	MANACAPURU I	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2005	66	33,10	1/33	Concreto Celular
	MANACAPURU II		2005	51		1/33	Concreto Celular
	TOTAL			117			
3	RIO PRETO DA EVA	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2007	117			
	TOTAL			117			
4	SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA	M.S SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA.	2006	145		casa	
	TOTAL			145			

CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS DO CONTRATO DAS 6480 PONTO DISTINTOS DA CIDADE

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
1	Nova Floresta	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2003	36	33,10	1/33	Concreto-celular
	TOTAL			36			
2	Riacho Doce	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2003	10	33,10	1/33	Concreto-celular
	TOTAL			10			
3	Grande Vitória	Rios Empreendimentos e Construções Ltda	2004	66	33,10	1/33	Concreto-celular
	TOTAL			66			

CONJUNTOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS PELO IPASEA - CAPITAL

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
01	Vista Bela	Arca - Arquitetura e Cont. da Amazônia	1979	299	63,2	2/Q	Empréstimo do BNH
02	Hiléia I	Engecenter - Const. De Eng. e Com LTDA	1982	558	54,02	2/Q	Empréstimo do BNH
03	Hiléia II	Engecenter - Const. De Eng. e Com LTDA	1982	549	54,02	2/Q	Empréstimo do BNH
04	Manoa I	Engecenter - Const. De Eng. e Com LTDA	1984	500	41,04	1/Q	Empréstimo do BNH
05	Manoa II	Engecenter - Const. De Eng. e Com LTDA	1985	400	41,04	1/Q	Empréstimo do BNH
06	Mundo Novo	Planecom - Planej. Emp. e Const.	1987	417	53,23	2/Q	Empréstimo CEF
07	Nova República	Castor Engenharia Ltda	1987	621	53,23	2/Q	Empréstimo CEF
	TOTAL			3344			

CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NO PERÍODO 1967 - 2015

RELAÇÃO GERAL DOS CONJUNTOS SUHAB - CAPITAL E INTERIOR

Nº	CONJUNTOS	CONSTRUTORAS	ANO DE EXECUÇÃO	UNIDADES CONSTRUÍDAS	ÁREA UNITÁRIA (m²)	TIPO DO IMÓVEL	SISTEMA CONSTRUTIVO
CONJUNTOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS PELO IPASEA - INTERIOR							
01	Pedro Negreiros 1ª Etapa (Maués)	Engecenter - Cont. Ind. Com. Ltda	1985	130	53,35	2/Q	Empréstimo do BNH
02	Newton Cabral (Manicoré)	Planecom - Planejamento Emp. E Const.	1986	130	53,35	2/Q	Empréstimo do BNH
03	Macurany (Parintins)	Planecom - Planejamento Emp. E Const.	1986	171	55,49	2/Q	Empréstimo do BNH
04	João Novo (Parintins)	Planecom - Planejamento Emp. E Const.	1988	276	55,49	2/Q	Empréstimo CEF
05	Mangabeira (Humaitá)	Comagi Construtora Ltda	1988	120	53,35	2/Q	Empréstimo CEF
06	Novo Horizonte (Itacoatiara)	Construtora Capital Ltda	1987	200	55,49	2/Q	Empréstimo CEF
TOTAL				1027			
TOTAL GERAL				**66.981**			