

**ELIANE KEIKO KOBIRAKI CARVALHO**

**VILMAR GROSS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:  
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO-PR**

Trabalho de Conclusão do Curso, apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Formulação e Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Maria do Carmo Duarte Freitas

**CURITIBA**

**2007**

## **AGRADECIMENTOS**

Às nossas famílias e aos nossos filhos, pelo amor, pelo companheirismo e pela paciência.

Aos colegas de trabalho, pelo apoio e pelo incentivo.

À Professora Maria do Carmo Duarte Freitas , por suas orientações e apontamentos, fundamentais para o enriquecimento deste trabalho.

A todas as demais pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração e conclusão deste trabalho.

## LISTA DE ABREVIATURAS

BNH	- Banco Nacional da Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
COHAB	- Companhia Habitacional
COHAPAR	- Companhia Habitacional do Paraná
FCP	- Fundação da Casa Popular
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-B	- Índice de Desenvolvimento Humano Brasil
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDH-R	- Índice de Desenvolvimento Humano Regional
IPEA	- Instituto de Política Econômica Aplicada
IPMF	- Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD	- Programa das Nações Unidas
PPC	- Paridade do Poder de Compra
RDH	- Relatório de Desenvolvimento Humano
SEDU/PR	- Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Presidência da República
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

## RESUMO

CARVALHO, E. K. K. e GROSS, V. **POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO-PR.** O problema habitacional urbano é certamente um dos mais graves vivenciados no Brasil. O déficit habitacional está relacionado à impossibilidade do acesso das famílias de baixa renda à moradia, à terra urbana. Em pleno século XXI, observa-se que a população de baixa renda continua sem ter acesso aos financiamentos, devido ao alto valor das prestações, à falta de política de subsídios e às exigências legais e administrativas. O direito à moradia, consolidado como direito fundamental, em especial, e previsto expressamente como um direito social no artigo 6.º da Constituição Brasileira, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, com paz e dignidade. A integração entre governos federal, estaduais e municipais são metas do Plano de Ação em Regiões Metropolitanas (RMs), elaborado pelo Ministério das Cidades do Governo Luiz Inácio da Silva. A pesquisa investigatória efetuada no município de Campo Largo (Paraná), com a Coordenação de Habitação, teve como objetivo analisar quais as políticas formuladas e dotadas para atender à demanda por moradia das famílias de baixa renda. A Prefeitura da cidade realiza levantamentos de dados das famílias a partir do cadastro do Sistema Único de Saúde (SUS) e do mapeamento das áreas de risco, visando criar um cadastro único de todas as localidades e famílias residentes em Campo Largo. Priorizadas as emergências, busca captar recursos com governo federal e estabelecer parcerias com instituições religiosas, organizações não-governamentais, entre outras. Os principais programas habitacionais de Campo Largo precisam ser integrados e melhor sintonizados com o conjunto de políticas de desenvolvimento socioeconômico do município.

Palavras-chave: habitação, baixa-renda, Políticas Públicas.

e-mail: [vgross@bol.com.br](mailto:vgross@bol.com.br)

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	II
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	III
<b>RESUMO</b> .....	IV
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	3
2.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	3
2.2. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE.....	4
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	5
3.1. POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	5
3.1.1. Carência de Política Habitacional Brasileira .....	6
3.1.2. Aspectos Legais da Moradia no Brasil.....	9
3.2. HISTÓRICO DA HABITAÇÃO NO BRASIL.....	10
3.2.1. Período 1930 a 1980 .....	11
3.2.2. Período 1981 a 1990 .....	12
3.2.3. Período 1991 a 2002 .....	15
3.2.4. Situação Vigente - Ministério das Cidades .....	16
3.3. PROGRAMA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	18
3.3.1 Política Nacional de Habitação.....	18
3.3.2 A Influência nos Indicadores Socioeconômicos.....	19
3.3.3. Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.....	21
3.4. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL .....	23
3.4.1. Famílias de Baixa Renda.....	25
3.4.2. Plano de Aceleração do Crescimento - PAC .....	26
3.5. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO.....	27
3.5.1. Política de Habitação.....	29
3.5.2. Programa de Moradia de Interesse Social.....	30

3.5.3. Projeto Vida Nova.....	31
3.5.4. Projeto <i>Open Hands</i> - Mãos Abertas.....	33
3.6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	33
3.6.1. Gestão Pública e Avaliação.....	33
3.6.2. Eficiência, Eficácia e Efetividade .....	34
3.6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	37
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>39</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Diante da atual conjuntura e da geração de políticas pública na habitação, podemos observar que vários mecanismos foram criados e implantados, como metas prioritárias de vários governantes. Há muito a ser feito e implantado já que a população de baixa renda cresce a cada dia, levando em consideração de que devemos efetuar justiça social para os de menor poder aquisitivo e que possam ser inseridos na promoção do desenvolvimento social do país.

O sonho de varias pessoas, é um dia ter uma casa, mesmo que pequena onde possa ter como referencia sua vida, só que muitas pessoas não tem condições comprar ou fazer um financiamento, então elas recorrem as Companhias de Habitação Popular para baixa renda.

A situação em que se encontra o país nesse quesito, é resultado da falta de uma política habitacional centrada nas classes menos favorecidas da sociedade, como as dificuldades de acesso à moradia. A dívida social que o país apresenta e o conjunto das carências sociais acumuladas durante o rápido crescimento urbano.

Para abordar a questão habitacional o presente trabalho abordará Políticas Públicas Habitacionais: um Estudo de Caso no Município de Campo Largo/Pr. A pesquisa será realizada no município de Campo Largo estado do Paraná, em visita à Prefeitura Municipal, na Coordenação de Habitação, através de entrevista qualitativa, com o gestor da área de habitação e verificar quais são as políticas adotadas para as famílias de baixa renda.

Na entrevista serão levantados aspectos relacionados ao cadastramento e público atendido; existência de empreendimentos para essas famílias.

O estudo pretende analisar as políticas públicas adotadas pelo município, a partir das necessidades habitacionais e ao atendimento das demandas para a população de baixa renda.

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar o diagnóstico elaborado pelo IPARDES do “Atlas das Necessidades Habitacionais no Paraná – Regiões Metropolitanas”, diagnosticar o déficit habitacional no município de Campo Largo/Pr e terá como objetivo específico, compreender a sistemática da política habitacional e verificar o perfil e suas condições no processo habitacional das famílias de baixa renda e as medidas de Políticas Públicas Habitacionais que estão sendo adotadas para atender as demandas habitacionais dessas famílias.

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho, foi principalmente a pesquisa bibliográfica, artigos, periódicos e a pesquisa qualitativa para abordar as Políticas Públicas Habitacionais: um Estudo de Caso no Município de Campo Largo/Pr. A pesquisa será realizada no município de Campo Largo estado do Paraná, em visita à Prefeitura Municipal, na Coordenação de Habitação, através da pesquisa qualitativa, com o gestor da área de habitação e verificar quais são as políticas adotadas para as famílias de baixa renda.

Na entrevista serão levantados aspectos relacionados ao cadastramento e público atendido; existência de empreendimentos para essas famílias.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa qualitativa adotada para o desenvolvimento desse trabalho, foi para investigar diretamente junto ao gestor as políticas públicas habitacionais, vigentes e as novas modalidades com a implantação do plano de aceleração do crescimento.

### 2.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento desse estudo, realizaram-se pesquisas bibliográficas, documentais e estudo de caso, que embasaram e fundamentaram o tema.

Para GIL (1994, p.27), o estudo de caso é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, tornando possível a realização de estudos de caso em períodos curtos e com resultados passíveis de confirmação por outros estudos.

A pesquisa qualitativa foi adotada para investigar, junto ao gestor de habitação do Município de Campo Largo, as ações e programas na área habitacional.

Segundo GIL (1994, p.27) as pesquisas qualitativas são exploratórias, ou seja, estimulam os entrevistados a pensarem livremente sobre algum tema, objeto ou conceito. Elas fazem emergir aspectos subjetivos e atingem motivações não explícitas, ou mesmo conscientes, de maneira espontânea. São usadas quando se busca percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão abrindo espaço para a interpretação.

O instrumento de pesquisa buscou investigar aspectos adotados pelo município para a questão habitacional, abrangendo os seguintes temas: cadastro das famílias, programas ou projetos existentes e a percepção do gestor sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contempla o Programa Habitação de Interesse Social.

## 2.2. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE

A pesquisa foi realizada no Município de Campo Largo, no Estado do Paraná, no período de 11 a 15 de junho de 2007, em visita à Prefeitura Municipal, na Coordenação de Habitação, por meio de entrevista qualitativa com o gestor da área de habitação, com o objetivo de verificar quais são as políticas adotadas para as famílias de baixa renda.

Mediante a entrevista, levantaram-se aspectos relacionados ao cadastramento e ao público atendido e à existência de empreendimentos para essas famílias.

O estudo pretende analisar as políticas públicas adotadas pelo município, a partir das necessidades habitacionais e do atendimento às demandas para a população de baixa renda, com base no *Atlas das Necessidades Habitacionais no Paraná*, elaborado pelo IPARDES (2004).

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra “política” vem do termo grego *politiké*, que significa “ciência do governo das nações”. Consiste na arte de dirigir as relações entre os Estados e envolve os princípios que orientam a atitude administrativa de um governo em relação a uma nação. Trata-se, também, do conjunto de objetivos que servem de base à planificação de uma ou mais atividades.

As abordagens das políticas públicas observadas nos países desenvolvidos, com regimes democráticos estáveis e consolidados, têm acompanhamento e avaliação das ações implantadas. Fato que não ocorre nos países em desenvolvimento o caso do Brasil (FREY, 2000, p.4).

Na ciência política, destacam-se três abordagens, de acordo com os problemas de investigação levantados. A primeira delas foi salientada por Platão e Aristóteles nos questionamentos clássicos da ciência política, que se referem ao sistema político como tal e indagam sobre a ordem política certa ou verdadeira: o que seria um bom governo? Qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade?

A segunda trata do questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais em processos decisórios.

Finalmente, as investigações se voltam aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas trazem para a solução de problemas específicos (FREY, 2000, p.4).

#### 3.1. POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

No Brasil, a Política Nacional de Habitação tem por objetivos principais a universalização do acesso à moradia adequada, a melhoria das habitações existentes, a regularização dos assentamentos e a promoção do acesso à terra urbana (OCULUM, 2000).

Moreira (2002, p.1) afirma que na área das políticas urbana e habitacional observa-se a necessidade da atualização do déficit de moradias urbanas e se torna um imperativo subsidiar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, sejam elas iniciativas do setor público, sejam do setor privado.

No âmbito do governo federal, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUPR), órgão da Presidência da República, é responsável pela gestão dos Programas, cabendo à Caixa Econômica Federal (CEF) a operacionalização dos mesmos.

### 3.1.1. Carência de Política Habitacional Brasileira

Segundo Moreira (2002, p. 1), a discussão sobre esse tema é ínfima, mas é crucial para o entendimento do nível das necessidades habitacionais no País, onde se constata carência de política habitacional, nas esferas nacional, estadual e municipal.

Na busca por minimizar o impacto da afirmativa acima, deduz-se falta uma política consistente, duradoura e articulada entre os níveis de governo e com os diferentes atores sociais.

Para compreender essa importante questão, não basta mencionar sua existência ou suas limitações. Cabe delinear suas especificidades: organizar um censo sobre as demandas habitacionais locais – municipais ou estaduais: diretrizes de atuação para suprir as necessidades habitacionais, modos de regulação, fontes de recursos, política de financiamento, formas de participação da sociedade, tipos de programas e a política fundiária, entre outros (MOREIRA, 2002, p.1).

É preciso, também, prever sua articulação com outras políticas sociais, sobretudo a política urbana. Somente a partir de um levantamento da especificidade da política habitacional é possível entender os efeitos que estas exercem sobre as necessidades habitacionais vigentes e revertê-los.

De acordo com GÊGE (MOREIRA, 2002), representante do Fórum dos Cortiços na luta pela moradia popular, “o país está completamente desprovido de política social, entre elas a habitacional”.

A situação em que se encontra o Brasil é resultado da falta de uma política habitacional centrada nas classes menos favorecidas da sociedade, como as de acesso à moradia; da dívida social que o País apresenta; e do conjunto das carências sociais acumuladas durante o rápido crescimento urbano (MOREIRA, 2002).

Rodrigues (2003, p.30) afirma que “as primeiras intervenções do Estado brasileiro na questão da habitação são uma tentativa de minimizar os violentos efeitos do modelo desenvolvimentista adotado para o País nas camadas mais pobres da população”.

Segundo BONDUKI (1994), citado por RODRIGUES (2003, p.30), a postura do Estado brasileiro diante da política de habitação deveria ser a de “(...) Dar a cada trabalhador uma casa que seja sua, casa individual, melhor dito, casa familiar, porque liberdade exige um mínimo de propriedade. O homem que nada possui é a verdadeira definição do anti-social. Nós queremos o homem livre, o homem feliz”.

Estudos da Fundação João Pinheiro para o Ministério das Cidades apresentam dados e indicadores sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios brasileiros de 1991 a 2005. Os números de 2004 e 2005 foram obtidos mediante a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2005).

Observando-se o déficit habitacional em 2004, constata-se que a Região Sudeste concentra, em número absoluto, a maior parcela das carências habitacionais, posição antes ocupada pela Região Nordeste. São 2,9 milhões de moradias na Região Sudeste em 2005, representando 36,7% do total do déficit brasileiro; na Região Nordeste, o número é de 2,7 milhões, que correspondem a 34,7% desse déficit (IBGE, 2006).

De maneira geral, todas as unidades da Federação têm esse mesmo comportamento, com destaque para o Maranhão, que continua a apresentar a pior situação no País, embora tenha havido melhora significativa nesse período. Nas regiões

Sudeste e Sul, ao contrário, há ligeira tendência de crescimento da demanda por novas habitações, apesar do percentual bem menor do estoque de moradias. Em 2000, o déficit habitacional correspondia a 11,6% e 9,4%, para essas regiões, respectivamente; em 2005, subiu para 12,2% e 10,4% (tabelas 1 e 2).

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PERMANENTES - BRASIL REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)<sup>(1)</sup> - 1991/2000/2004-2005

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS			
	1991 (2)	2000 (3)	2004	2005	1991(2)	2000 (3)	2004	2005
<b>Norte</b>	..	848.696	825.351	850.355	..	30,1	23,2	22,9
Rorônia	...	47.895	81.509	59.959	...	13,8	19,1	13,9
Acre	...	23.639	29.069	30.051	...	18,2	18,2	18,5
Amazonas	...	174.924	206.391	212.487	...	30,7	27,6	25,8
Roraima	...	19.867	27.090	22.874	...	26,7	29,0	23,5
Pará	...	489.506	388.823	427.327	...	37,4	23,3	25,1
RM Belém	...	115.172	110.291	130.459	...	27,7	21,3	25,1
Amapá	...	22.413	21.589	15.546	...	22,7	17,9	11,5
Tocantins	...	70.452	70.880	82.111	...	25,1	20,5	23,1
<b>Nordeste</b>	2.314.932	2.851.197	2.728.971	2.743.147	25,7	25,1	20,8	20,6
Maranhão	583.970	620.806	584.746	539.571	59,4	50,2	41,3	37,4
Piauí	176.295	158.610	184.839	165.177	34,0	24,0	24,6	21,3
Ceará	332.608	451.221	416.547	424.321	24,7	25,7	20,3	19,9
RM Fortaleza	104.823	162.243	176.451	156.335	21,1	22,4	20,3	17,3
Rio Grande do Norte	122.694	140.030	143.205	143.319	23,6	20,9	18,5	17,9
Paraíba	132.272	160.194	163.504	153.320	19,1	18,9	17,7	16,3
Pernambuco	290.300	381.214	405.305	427.923	18,3	19,4	18,3	19,0
RM Recife	137.013	182.200	199.525	214.739	20,8	21,2	20,1	21,2
Alagoas	130.832	160.600	141.224	131.963	24,9	24,7	18,8	17,4
Sergipe	71.624	94.746	83.376	99.998	21,8	21,7	15,6	18,1
Bahia	474.338	683.775	606.226	657.555	18,9	21,6	16,5	17,8
RM Salvador	99.743	139.511	165.262	170.102	17,5	17,5	17,7	17,9
<b>Sudeste</b>	1.889.895	2.341.698	2.835.491	2.898.928	11,9	11,6	12,2	12,2
Minas Gerais	470.357	640.559	676.312	682.432	12,7	13,4	12,3	12,1
RM Belo Horizonte	100.275	155.894	166.110	174.400	12,2	13,3	11,8	12,0
Espírito Santo	80.123	99.098	114.700	125.412	13,0	11,8	11,7	12,5
Rio de Janeiro	452.161	505.201	534.052	580.621	13,1	11,9	10,9	11,7
RM Rio de Janeiro	349.700	375.314	407.997	442.153	12,7	11,5	10,9	11,8
São Paulo	887.258	1.096.840	1.510.431	1.510.463	11,0	10,6	12,8	12,4
RM São Paulo	424.531	529.202	772.835	738.334	10,7	10,6	13,8	12,7
<b>Sul</b>	548.107	678.875	878.181	873.708	9,2	9,4	10,7	10,4
Paraná	199.464	265.815	337.402	325.681	9,6	10,0	11,0	10,5
RM Curitiba	38.867	74.721	110.838	114.638	7,6	9,6	11,8	12,0
Santa Catarina	108.558	131.264	189.726	179.794	9,7	8,8	11,0	10,0
Rio Grande do Sul	240.085	281.800	351.054	368.233	9,6	9,3	10,3	10,6
RM Porto Alegre	81.354	102.025	134.538	148.721	9,5	9,2	10,4	11,3
<b>Centro-Oeste e (4)</b>	392.672	502.175	536.615	536.561	17,4	15,5	14,3	14,0
Mato Grosso do Sul	58.959	93.862	93.811	87.182	13,7	16,7	14,6	12,8
Mato Grosso	73.094	98.616	103.123	108.183	16,0	15,3	13,1	13,7
Goiás (4)	191.979	198.275	212.958	220.198	19,4	14,2	12,7	13,0
Distrito Federal	68.640	111.422	126.727	120.998	18,2	20,4	19,7	17,9
<b>Brasil (5)</b>	5.374.386	7.222.645	7.804.615	7.902.699	15,4	16,1	15,1	14,9
Total das RMs	1.404.615	1.836.282	2.243.847	2.285.462	13,6	13,0	13,8	13,7

FONTES: Dados básicos: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004-2005, Fundação João Pinheiro (FJP), Déficit Habitacional no Brasil 2000; Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas

- (1) A composição das regiões metropolitanas difere em cada ano, em função das alterações administrativas ocorridas no período.
- (2) Não é possível o cálculo do déficit da região Norte, uma vez que a PNAD só pesquisa as áreas urbanas da região.
- (3) Inclui as estimativas do componente depreciação, não calculado para os demais anos.
- (4) Inclusive Tocantins em 1991.
- (5) Não inclui, em 1991, as estimativas para a região Norte.

TABELA 2 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO - BRASIL, GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) - 2005

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				Total (1)
	até 3	de 3 a 5	de 5 a 10	mais de 10	
<b>Norte</b>	<b>61,3</b>	<b>19,3</b>	<b>12,4</b>	<b>7,1</b>	<b>100,0</b>
Rondônia	59,4	18,0	14,0	8,6	100,0
Acre	61,2	15,4	14,1	9,3	100,0
Amazonas	58,6	22,6	12,6	6,2	100,0
Roraima	67,0	14,9	12,3	5,8	100,0
Pará	64,3	18,6	10,7	6,4	100,0
<i>RM Belém</i>	<i>60,2</i>	<i>18,2</i>	<i>12,7</i>	<i>8,9</i>	<i>100,0</i>
Amapá	47,3	21,5	20,0	11,2	100,0
Tocantins	61,4	18,0	13,2	7,4	100,0
<b>Nordeste</b>	<b>70,6</b>	<b>13,8</b>	<b>9,5</b>	<b>6,1</b>	<b>100,0</b>
Maranhão	75,2	14,2	7,7	2,9	100,0
Piauí	70,9	13,1	9,2	6,8	100,0
Ceará	73,7	12,4	8,3	5,6	100,0
<i>RM Fortaleza</i>	<i>65,9</i>	<i>15,1</i>	<i>10,8</i>	<i>8,2</i>	<i>100,0</i>
Rio Grande do Norte	65,9	14,2	11,3	8,6	100,0
Paraíba	69,6	13,8	10,0	6,6	100,0
Pernambuco	70,9	13,2	9,5	6,4	100,0
<i>RM Recife</i>	<i>65,3</i>	<i>14,5</i>	<i>11,0</i>	<i>9,2</i>	<i>100,0</i>
Alagoas	74,4	12,5	8,0	5,1	100,0
Sergipe	66,7	15,3	10,8	7,2	100,0
Bahia	67,9	15,2	10,4	6,5	100,0
<i>RM Salvador</i>	<i>60,5</i>	<i>16,3</i>	<i>12,5</i>	<i>10,7</i>	<i>100,0</i>
<b>Sudeste</b>	<b>42,7</b>	<b>22,8</b>	<b>20,6</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>
Minas Gerais	51,5	21,8	16,9	9,8	100,0
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>44,9</i>	<i>22,5</i>	<i>19,1</i>	<i>13,5</i>	<i>100,0</i>
Espírito Santo	49,8	21,8	17,0	11,4	100,0
Rio de Janeiro	45,6	22,1	19,0	13,3	100,0
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>44,2</i>	<i>21,8</i>	<i>19,8</i>	<i>14,2</i>	<i>100,0</i>
São Paulo	37,2	23,6	23,7	15,5	100,0
<i>RM São Paulo</i>	<i>36,6</i>	<i>22,4</i>	<i>23,2</i>	<i>17,8</i>	<i>100,0</i>
<b>Sul</b>	<b>40,8</b>	<b>23,4</b>	<b>22,2</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>
Paraná	44,5	21,8	20,6	13,1	100,0
<i>RM Curitiba</i>	<i>34,9</i>	<i>23,4</i>	<i>24,6</i>	<i>17,1</i>	<i>100,0</i>
Santa Catarina	33,0	25,4	26,1	15,5	100,0
Rio Grande do Sul	41,6	23,7	21,6	13,1	100,0
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>37,4</i>	<i>23,3</i>	<i>22,6</i>	<i>16,7</i>	<i>100,0</i>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>50,4</b>	<b>19,5</b>	<b>16,5</b>	<b>13,2</b>	<b>100,0</b>
Mato Grosso do Sul	52,5	21,3	16,0	10,2	100,0
Mato Grosso	48,1	22,4	18,5	11,0	100,0
Goiás	56,9	20,1	14,3	8,7	100,0
Distrito Federal	35,7	15,5	20,4	28,4	100,0
<b>Brasil</b>	<b>50,3</b>	<b>20,5</b>	<b>17,7</b>	<b>11,5</b>	<b>100,0</b>
<i>Total das RMs</i>	<i>44,5</i>	<i>21,0</i>	<i>19,7</i>	<i>14,8</i>	<i>100,0</i>

FONTE: Dados básicos: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD (2005)

(1) Exclusive sem declaração de renda.

### 3.1.2. Aspectos Legais da Moradia no Brasil

A realidade brasileira mostra que as políticas sociais nacionais não estão dando a importância devida à problemática da moradia, enquanto direito social e humano.

A moradia foi incluída apenas em 2000, em Emenda Constitucional, no artigo 6.º da Constituição Federal Brasileira, de 1988. Ou seja, somente depois de onze anos da Constituição a moradia foi elevada a *status* de direito social. Ela também foi

incluída como direito humano no Tratado dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como na Agenda Hábítat da Organização das Nações Unidas - ONU (MOREIRA, 2002).

O reconhecimento da moradia como direito humano foi ratificado pelo Brasil em 1992, apesar das considerações sociais a esse respeito, do descaso e da falta de políticas habitacionais efetivas para atender às camadas mais baixas da população brasileira.

Da mesma maneira, de pouco vale ter incluído o direito à habitação na Agenda Hábítat, se os países não desenvolvem programas viáveis dentro da sua realidade de morar dignamente, significando uma violação aos direitos humanos (BONDUKI, 2000).

De acordo com as definições de dignidade e cidadania, uma moradia digna deve: estar ligada às redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone e pavimentação); estar localizada em áreas com equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; possuir instalações sanitárias adequadas; e garantir minimamente o conforto ambiental e a habitabilidade (PROJETO MORADIA, 2000).<sup>1</sup>

No Brasil, milhões de famílias não têm moradia digna. E não há, genericamente, uma política habitacional no País que possa conduzir a uma melhoria substancial das condições habitacionais.

### 3.2. HISTÓRICO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

A ocupação do solo brasileiro foi desordenada desde a sua descoberta. Pouco se sabe sobre as preocupações com habitação anteriores a 1930.

---

<sup>1</sup> Projeto Moradia - desenvolvido pelo Instituto da Cidadania, entidade criada para formular políticas públicas. Projeto Moradia foi adotado como programa de governo (Instituto Cidadania. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto da Cidadania, maio 2000.

### 3.2.1. Período 1930 a 1980

Entre 1930 e 1980, o Brasil viveu mais da metade do tempo sob regime de democracia restrita. Nesse período, os dois traços fundamentais do modelo de desenvolvimento brasileiro foram exacerbados: exclusão social e segregação espacial.

Resultado fortemente marcante dessa exacerbação foi que amplos setores da sociedade ficaram mergulhados no analfabetismo e na ignorância.

Com relação à questão habitacional desse período, o papel do Estado foi marcado pelo descompasso entre o discurso populista e a ausência de soluções práticas às necessidades habitacionais das classes populares.

Em 1946, o Governo Vargas iniciou a intervenção estatal no setor da habitação, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), com o objetivo de viabilizar uma política habitacional de âmbito nacional para população de baixa renda. O clientelismo político norteou sua linha de atuação.

O marco histórico começa com o golpe militar de 1964. Nesse ano, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo como objetivo ostensivo a construção de moradias para a população de baixa renda. Esse banco contou com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como com recursos voluntários provenientes das cadernetas de poupança (MOREIRA, 2002).

Predominantemente, os financiamentos eram destinados às classes médias e altas, sustentáculos do regime ditatorial. Como bem definem Ribeiro (1982), essa política habitacional teve um caráter “redistributivo às avessas”, atuando como um mecanismo suplementar de concentração de renda. Moreira (2002) destaca que os recursos financeiros foram destinados às classes mais elevadas da sociedade e às obras de infra-estrutura e saneamento.

Durante o período de vigência do BNH, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) financiou apenas um terço do total da produção de habitações construídas, produzidas tanto pelo mercado legal como pelo informal (MOREIRA, 2002).

Moreira (2002) constatou que menos de 13% dos recursos do sistema foi dedicado às famílias cuja renda mensal não ultrapassava cinco salários mínimos, sendo que a grande maioria encontra-se nessa faixa de renda.

A partir da classificação do BNH por faixa de renda para a população atendida, verifica-se a baixa capacidade de atuação junto às populações necessitadas, as quais não puderam realmente ser agraciadas com um financiamento do SFH.

Em meados da década de 1970, esse modelo de desenvolvimento do período militar mostrava os primeiros sintomas de exaustão. As condições de vida urbana tornam-se cada vez mais problemáticas. A crescente pobreza da população e o custo dos serviços de infra-estrutura acarretam condições habitacionais precárias. Esse fenômeno se refletiu no aumento de favelas nas principais cidades brasileiras, e a crise econômica dos anos 1980 acabou por implodir o sistema do BNH (MOREIRA, 2002).

Quando Ernesto Geisel assumiu a Presidência da República (1974-1979), o País sofreu grandes mudanças nas políticas econômicas, tendo como consequência um aumento significativo na inflação, o que elevou o índice de pauperização e interferiu na política financeira habitacional.

Verifica-se, ainda, o crescimento da violência urbana e das más condições de habitabilidade nas cidades brasileiras. Fato não constatado no período do governo militar, dado que a política econômica era voltada para a criação de emprego na indústria. Além disso, promoveram-se o fortalecimento e a modernização no setor de Construção Civil .

### 3.2.2. Período 1981 a 1990

Nas décadas de 1980 e 1990, em função da grande demanda por habitação, o poder público procurou montar programas estratégicos de curto prazo, pois era fundamental dar respostas imediatas às necessidades vigentes. Hoje, em pleno

século XXI, não se observam mudanças significativas, e sim um vazio no setor. Isso porque o maior problema que se tem é que, desde a extinção do BNH, a adoção de programas não consegue causar impactos quantitativos e qualitativos.

O que houve durante os anos subseqüentes ao regime militar foi uma política habitacional regida por uma aliança de interesses políticos e clientelista dos setores e do capital de promoção imobiliária, como o de construção. Portanto, nos períodos ulteriores verifica-se uma política habitacional sucateada (MOREIRA, 2002).

Em 1986, fechou-se o BNH e seus contratos e fundos foram transferidos para a CEF. A recessão econômica praticamente paralisou o setor, sendo bloqueadas, por resolução do Banco Central, todas as possibilidades de novos financiamentos para setores populares (MOREIRA, 2002).

Após a extinção do BNH e com a transferência da gestão do FGTS pela CEF, a arrecadação entrou em declínio e não apareceu nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional no País, nem mesmo nos períodos de Fernando Collor de Mello (15/03/1990 a 02/10/1992), de Itamar Franco (02/10/1992 a 01/01/1995) e de Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 01/01/1999 no primeiro mandato e 01/01/1999 a 01/01/2003 no segundo mandato) (MOREIRA, 2002).

O fracasso dos planos econômicos para conter a inflação teve grande impacto no Sistema Financeiro de Habitação, que entrou em colapso em 1986, em decorrência das medidas adotadas no Plano Cruzado, que desequilibraram totalmente o balanço financeiro do BNH, afetando o SFH, que transferiu parte de suas atribuições para a CEF, a qual herdou um prejuízo de R\$ 2,5 bilhões.

Nesse contexto, ocorria superexploração da mão-de-obra trabalhista. Tendo em vista o modelo econômico vigente e as desigualdades sociais existentes, as Companhias de Habitação (COHABs) começaram a assumir a coordenação dos programas habitacionais, que eram apoiados nos recursos financeiros do Banco Habitacional.

A aquisição de imóveis passou a atender a uma população “selecionada” – famílias com maior poder aquisitivo –, sendo que existiam outras necessidades básicas a serem supridas. Conseqüentemente, as famílias de menor poder aquisitivo passaram a ocupar irregularmente áreas particulares e do próprio município (que, na verdade, deveria atendê-las), gerando os bolsões de pobreza. (MOREIRA, 2002).

Diante da crise econômica (arrocho salarial e inflação) e com os elevados índices de desemprego, o SFH não tinha como prover sua manutenção. No período de 1983 a 1984, o BNH, totalmente sem crédito, deixava descobertas as políticas sociais.

O BNH foi extinto em 1986, ficando a CEF responsável pelo controle dos recursos. Com o SFH sem respaldo, as instituições aliaram-se a outros órgãos, que, juntos, procuravam solucionar os problemas de habitação, como, por exemplo, no Paraná, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-Curitiba) e a Prefeitura Municipal de Curitiba.

Articulavam-se recursos para viabilizar o atendimento à demanda existente. Há quem diga que as COHABs transformam o mutuário em eterno inquilino, que paga mensalmente partes de sua propriedade, sofrendo a incidência dos juros e correção monetária.

No Governo Collor, em seu mandato, houve poucas inovações em relação aos governos anteriores, no que diz respeito ao SFH, pois a prioridade era o combate à inflação, fato que deixava em segundo plano os programas prometidos em campanha.

Além da CEF, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional também se tornaram responsáveis por partes da antiga política habitacional. Essa divisão causou dispersão, para não dizer retaliação, das políticas habitacionais. Desde então, o País ficou mergulhado num processo de desarticulação institucional para reger a política habitacional (MOREIRA, 2002).

### 3.2.3. Período 1991 a 2002

Em 1991, facilitou-se a aquisição da casa própria pela metade do saldo devedor ou pelo pagamento das prestações restantes sem juros.

No Governo Itamar Franco, lançou-se o Programa Habitar Brasil (PHB), para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, para municípios de menor porte, vinculados ao Ministério do Bem-estar Social com criação obrigatória de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-estar Social e do Fundo Estadual ou Municipal de Bem-estar Social, destinados às famílias de baixa renda ou habitantes de áreas de risco.

O financiamento desse fundo é oriundo de verbas orçamentárias ou de recursos de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Como até o final da Gestão Itamar não foram instituídos os conselhos, criou-se, então, o Fundo Nacional de Moradia Popular.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento, que instituiu os seguintes programas: Pró-Moradia, Habitar Brasil, Apoio à Produção, Carta de Crédito Individual e Associativo. No seu segundo mandato, criou-se o Ministério de Política Fundiária.

Diante dessa realidade, ao longo da história e nas diferentes conjunturas e governos, constata-se que a questão habitacional, no Brasil, estava em segundo plano e não ocupava o lugar que merecia. A política habitacional deveria ser articulada à política de desenvolvimento econômico e social, de modo a gerar empregos, aumentar o nível de renda, redefinir o sistema financeiro habitacional e estabelecer normas para o mercado imobiliário e de terra.

Segundo dados do Censo de 1991, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1940, 68% da população brasileira morava na

área rural, e 31%, nas cidades. Esses índices se inverteram, passando-se a 67,6% de habitantes vivendo em áreas urbanas.

Apesar da carência de programas consistentes e duradouros de ofertas de novas moradias, é importante ressaltar que a população continua a buscar soluções, mesmo que precárias. Ocupam-se áreas de risco, vive-se em amontoados nas favelas, em cortiços ou loteamentos ilegais. Sem alterações substanciais, essas soluções continuarão a ser, cada vez mais, a realidade das cidades brasileiras (MOREIRA, 2002).

#### 3.2.4. Situação Vigente - Ministério das Cidades

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a política habitacional do governo federal. Em 2001, a Lei Federal n.º 10.257 regulamentou essas competências no âmbito dos Estados e Municípios.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, constituiu um novo paradigma no quadro das políticas públicas, em razão do reconhecimento de que o Brasil é predominantemente urbano, já que 82% de sua população vive em cidades. O emprego, a cultura, o modo de vida prevalentemente urbano, até mesmo características que eram eminentemente rurais, há décadas, como a pobreza e a violência, ganham expressão nova e gigantesca no universo urbano.

O objetivo do Ministério das Cidades é tratar da cidade em seu conjunto, superando as políticas setoriais. Habitação, saneamento ambiental e transporte urbano são as áreas estruturadoras dos desenvolvimentos urbano e regional, da sustentabilidade ambiental e, de modo geral, do direito à cidade para todos.

O interesse do governo é que esse Ministério seja um canal por meio do qual os prefeitos e a sociedade civil (mediante suas organizações) sejam ouvidos e compartilhem as soluções que encontram, no que tange às prioridades e ao desenvolvimento planejado das cidades.

Em 2007, estados e municípios passam a ter maior participação na formulação da política habitacional. Esta passa a refletir a essência do Estado que a programa, segundo sua necessidade de criar alternativas viáveis para a implementação habitacional, assegurando a destinação dos vazios urbanos nas cidades e atendendo às demandas dos movimentos sociais urbanos que reivindicam terra e habitação.

QUADRO 1 - HISTÓRICO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

ANO	FATO	FONTE
1964	Golpe de estado - governo militar – ditadura até 1986. Cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), como parte do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sendo o governo gestor dos financiamentos.	Martignago e Cunha (1998)
Meados da década de 1970	Surtem as Companhias Habitacionais (COHABs), que passam a fazer investimentos para atender as famílias com rendimentos acima de três salários mínimos, sendo que a sua finalidade era o atendimento às famílias de menor poder aquisitivo.	Arretche (1990)
1970-1974	Aumenta a taxa de crescimento da economia e a reformula-se o SFH e o BNH. O mercado popular foi desprezado nesse ciclo.	Martignago (1978); Ferrão (2000)
1975	O PIB sofre queda, ocasionando crise no mercado habitacional.	Arretche (1990); Martignago (1998)
1976	O governo passa a liberar financiamentos, propiciando novo crescimento da construção.	Martignago (1998)
1977-1979	Ocorre nova crise, afetando o poder aquisitivo da classe média; grandes empresas sofrem retração, havendo diversos pedidos de falência e concordata. O SFH tem seus investimentos comprometidos, devido à grande alta de inadimplência dos mutuários.	Martignago (1998)
1980	O setor passa por um crescimento do mercado de habitação popular, que foi estimulado devido ao expressivo número de financiamentos concedidos pelo SFH.	Martignago e Cunha (1998)
1983-1985	Ocorre nova crise com a queda do PIB da construção e a partir de 1985, com a liberação de recursos das obras já contratadas nos anos anteriores.	Martignago e Cunha (1998)
1986	Fecha-se o BNH, e a CEF e as COHABs assumem seus atributos nesse setor, passando a financiar a habitação no País.	Coelho (2000); Baron (1995)
1987	A CEF libera recursos ao setor, os quais são considerados baixos, e os agentes financeiros diminuem seus financiamentos à classe média.	Martignago e Cunha (1998)
1995	A Construção Civil volta a crescer, em função da estabilização do Plano Real. Na década de 1990, o setor tem boa qualidade produtiva, com aperfeiçoamento dos operários e dos demais envolvidos na cadeia produtiva.	Coelho e Ferrão (2000)
2001	Cria-se o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH), para financiar habitações populares com subsídio do Orçamento da União mediante instituições financeiras, e a CEF, juntamente com outros bancos, passa a financiar a casa própria para a população de baixa renda por meio de linhas de créditos utilizando recursos do FGTS.	Ferrão (2000)

FONTE: Adaptado de DRATH estudos preliminares de Nikkel e Parchen (2006)

NOTA: Adaptado pelos autores

### 3.3. PROGRAMA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Programa de Habitação de Interesse Social foi criado pela Lei n.º 11.124/2005, dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).<sup>2</sup>

O Programa Habitação de Interesse Social, por meio da Ação do Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, objetiva viabilizar o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos em localidades urbanas e rurais (BRASIL, 2007).

#### 3.3.1 Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação (PNH) visa promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

A PNH estabelece as bases das políticas urbanas no âmbito dos municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais, que garantem a função social da propriedade urbana, a regularização fundiária e a ampliação do acesso da população de menor renda à terra urbanizada.

O Sistema Nacional de Habitação (SNH), principal instrumento da PNH, estabelece condições para enfrentar o déficit habitacional e promove o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos. Possui dois subsistemas: o Subsistema de

---

<sup>2</sup> Lei disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>.

Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), que tem como objetivos viabilizar o acesso à moradia digna, a todos os cidadãos.

O Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal n.º 11.124, de junho de 2005. Centraliza todos os programas e projetos que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda. O principal objetivo do SHIS é garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Os programas de habitação popular, chamados de programas de interesse social, têm recursos garantidos/assegurados no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo dados do SNHIS, no Brasil, cerca de 90% do déficit habitacional é registrado entre famílias que ganham até três salários mínimos.

### 3.3.2 A Influência nos Indicadores Socioeconômicos

O Brasil caracteriza-se pelo contraste brutal entre seus indicadores econômicos, que fazem dele a oitava economia industrial do Ocidente, colocando-se como um dos países emergentes em desenvolvimento (SACHS, 1999).

Esse crescimento, no entanto, não foi acompanhado de reformas sociais e políticas, contínuas e duradouras, como a política habitacional, mas, sobretudo, de uma forte concentração de renda e poder, para não dizer acirramento das condições até então existentes (ARANTES, MARICATO e VAINER, 2000).

Em 2002, os indicadores socioeconômicos delineavam a outra face do País, que ocupava o 79.º lugar nos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Era o quinto país em riscos de investimento, ao lado de países com Argentina e Nigéria, e também o pior na distribuição de renda, ao lado da

Índia. Esse contraste constitui o traço essencial de seu modelo de desenvolvimento, fundado no crescimento das desigualdades (MOREIRA, 2002).

Entre 2003 e 2004, o Brasil apresentou melhoras no IDH. Mas recuou no *ranking* mundial de desenvolvimento humano. Numa lista de 117 países, o Brasil passou de 69.º para 68.º na posição. A melhora se deve à mudança em todos os indicadores educacionais, principalmente na segunda metade da década de 1990. “O acesso mais amplo à escolarização, ocorrido na década de 90, foi crucial para iniciar o processo de redução da pobreza”, explicou Maria Helena Guimarães, que atua na Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de São Paulo (SCTDE).

A história do Brasil é marcada por poucas rupturas. E sempre que a nação necessitou de mudanças, predominaram soluções impostas às classes populares pelos grupos dominantes (MOREIRA, 2002).

A modernização do País foi conservadora e fortemente excludente. Os problemas que afetam a maioria do povo brasileiro são estruturais e têm raízes históricas profundas. Decorrem da ação de uma elite poderosa, reacionária e predatória que se considera dona do poder, revelando desprezo pelo povo e profunda aversão a qualquer reforma.

Moreira (2002) afirma que, com o crescente empobrecimento e com a rápida urbanização, observou-se um poderoso mecanismo de exclusão social e de segregação espacial, características perceptíveis nas cidades brasileiras.

Essas características são de uma sociedade radicalmente desigual. As cidades não só refletem passivamente essa marca, mas constituem processos ativos de reprodução dessa desigualdade.

### 3.3.3. Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, e também do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Esse índice parte do pressuposto de que, para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

O objetivo do IDH, criado por Mahbub Ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

O IDH pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver" (PNUD, 1999).

Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação.

Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

Apesar de ter sua primeira publicação em 1990, o Índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial.

É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e no Brasil.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é utilizado pelo governo federal e por administradores públicos, e pode ser consultado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, um banco de dados eletrônico com informações socioeconômicas sobre os 5.507 municípios do País, os 26 Estados e o Distrito Federal (mapas 1 e 2).

As classes de índices não revelam, no entanto, a desigualdade da condição de desenvolvimento entre os municípios. Para melhor observar esse comportamento, as classes devem ser organizadas considerando alguns casos de subclasses (IPARDES, 2000).

0,000 a < 0,300 = desenvolvimento humano baixo inferior;

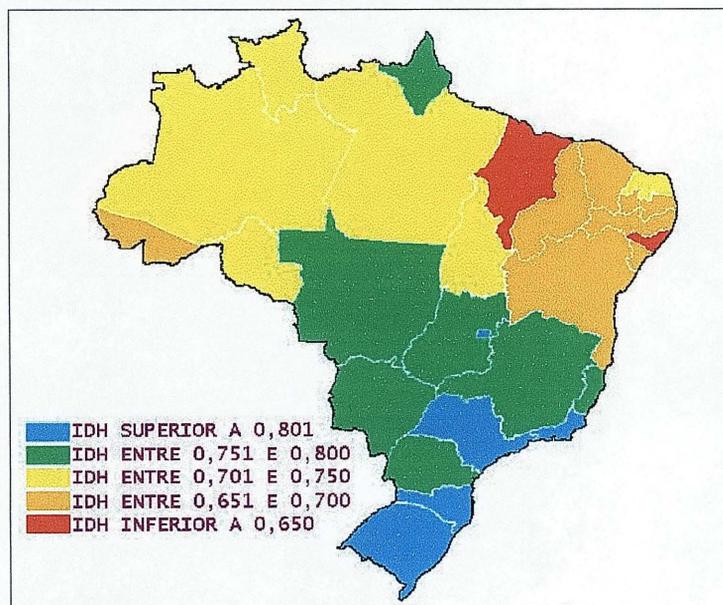
>= 0,300 a 0,500 = baixo;

>= 0,500 a < 0,650 = médio desenvolvimento humano;

>= 0,650 a < 0,800 = médio superior; e

>= 0,800 = alto desenvolvimento

MAPA 1 - IDH DOS ESTADOS BRASILEIROS



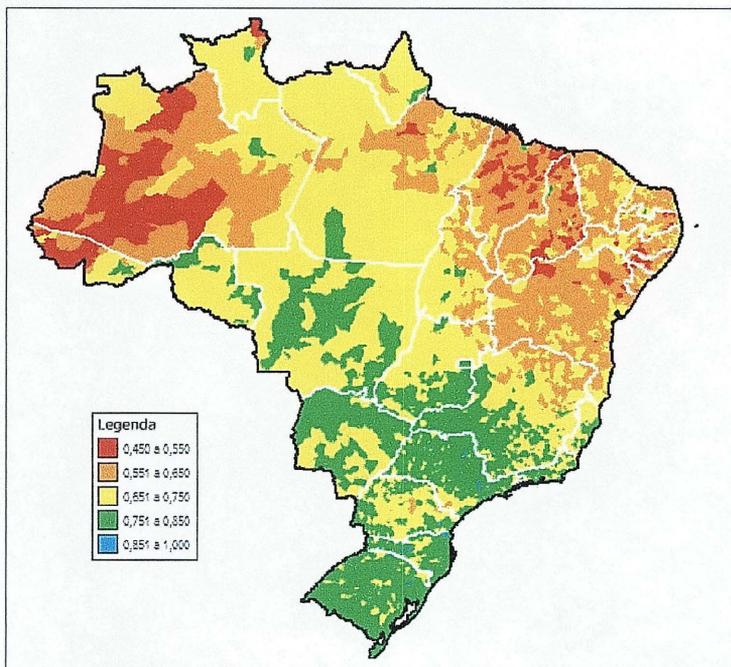
IDH - Brasil: 0,766  
 IDH - Paraná: 0,787  
 IDH-M - Campo Largo: 0,774  
 FONTE: PNUD, IPEA, FJP, IPARDES (2000)

População Brasil: 169.872.856  
 População Paraná: 9.563.458  
 População Campo Largo 92.782  
 FONTE: IBGE (2000)

PIB - Brasil: 9.729 em R\$  
 PIB - Paraná: 10.725 em R\$  
 PIB - Campo Largo: 9.356 em R\$  
 FONTE: IBGE/IPARDES - Contas Regionais (2000)

FONTE: PNUD (2000)

MAPA 2 - IDH DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS



FONTE: PNUD (2000)

É no âmbito urbano, ou seja, nas cidades, que a população tem sua vida social, e também nesse âmbito encontram-se as soluções para problemas que enfrentados no cotidiano. A Constituição de 1988 assegura o direito fundamental de morar com dignidade. E isso não envolve apenas a construção de casas, mas também a garantia de infra-estrutura, saúde, transporte público de qualidade, espaços de lazer e cultura, áreas de convivência social e segurança pública.

### 3.4. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Segundo Arretehe (1999), em sua reflexão sobre o tema, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social, de educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo.

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular. Considerando todas as atividades relativas à gestão dessas políticas eram, no início dos anos 1990, centralizadas no governo federal, tem-se a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Desse modo, alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 1980, têm impacto nas condições sob as quais vem se realizando o processo de transferência de atribuições na área social.

No Estado Federativo Brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isso implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implantar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais.

A discussão do tema no artigo 182 da Constituição Federal passa pela caracterização do Brasil, com suas expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política, sobre a capacidade administrativa de seus governos, atributos estruturais das unidades locais de governo, classificados como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, que têm um peso determinante para a descentralização.

Mas tais fatores não são determinantes em si: seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos, designadas como um legado das políticas prévias, das regras constitucionais e da própria engenharia operacional de cada política social.

No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar em nível de governo a responsabilidade pela gestão dessas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização

derivada daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e de seu modo efetivo de implementação.

Portanto, nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire de cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir, de modo mais ou menos espontâneo, competências de gestão.

Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARRETEHE, 1999).

#### 3.4.1. Famílias de Baixa Renda

O total da população brasileira, apurado pelo Censo Demográfico de 2000, é de 169,5 milhões de habitantes. Dessa população, 81,2% está localizada em áreas urbanas (cidades e vilas), representando um contingente de 137,7 milhões de habitantes (IBGE, 2000).

Não há evidências da definição do conceito de população de baixa renda. Segundo a literatura pesquisada, refere-se à população que se encontra abaixo da linha da pobreza.

Para definir a linha de pobreza, grande parte dos estudiosos têm adotado como critério a subsistência com uma renda inferior a US\$ 2 por dia, o equivalente a US\$ 60 por mês, ou algo em torno de R\$ 180 mensais, ou seja, aproximadamente 75% do valor do salário mínimo vigente entre abril de 2003 e abril de 2004. (BREMAEKER, 2004).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Data da cotação do dólar utilizada 28/04/2003 a taxa de R\$ 2,9915 real/Brasil - Banco Central do Brasil.

A maior concentração da população de mais baixa renda do País está na Região Nordeste (37,90% do total), seguida da Região Sudeste (35,04%). A Região Sul apresenta o melhor padrão de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), concentrando 12,04% da população brasileira de mais baixa renda, seguindo-se em importância as regiões Norte (8,95%) e Centro-Oeste (6,07%).

De acordo com Sergei Soares (2000), economista e pesquisador do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), o Brasil caracteriza-se pela desigualdade desde sua colonização. Segundo ele, a partir de 2001, a desigualdade começou a cair rapidamente. Comparado com países da África e da Ásia, o Brasil era o país mais desigual do mundo. Em 2007, esse título passou à África do Sul.

Outro indicador relacionado com a pobreza é o PIB, que representa o valor agregado na produção de todos os bens e serviços ao longo de um ano dentro de suas fronteiras. O PIB *per capita* é a divisão desse valor pela população do país (SOARES, 2000).

Trata-se de um indicador eficaz para a avaliação da renda de um universo amplo, como países e unidades da Federação. Esse é o critério usado mundialmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o cálculo do IDH-R dos países e dos Estados.

#### 3.4.2. Plano de Aceleração do Crescimento - PAC

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), conta com uma série de medidas de expansão ao crédito e ao financiamento voltadas, principalmente, para o setor habitacional e obras de infra-estrutura. Foi estruturado considerando também a necessidade de melhorias no ambiente de negócios do País, contendo iniciativas para agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infra-estrutura.

O déficit habitacional na Região Sul é de aproximadamente 873 mil moradias, conforme informações do Ministério das Cidades. De acordo com dados da Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2006), 19,3% dos domicílios não possuem serviços completos de saneamento (que inclui acesso conjunto ao abastecimento de água com canalização interna, à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial e a serviços de coleta de lixo).

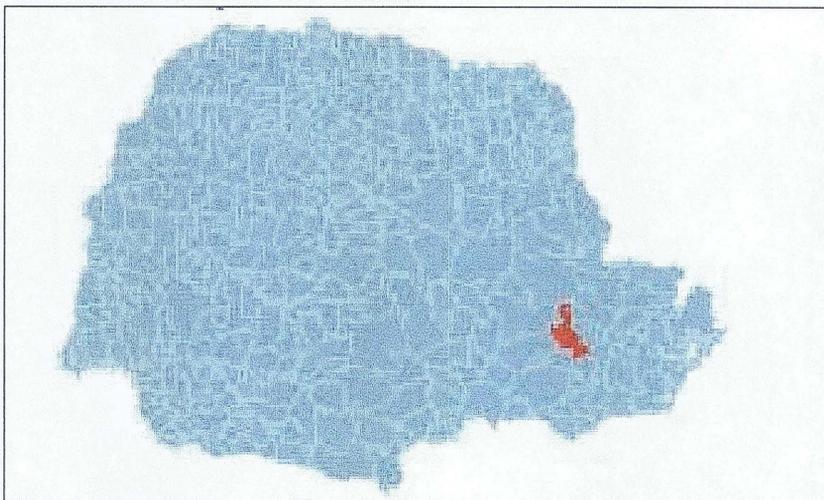
### 3.5. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO

O Município de Campo Largo foi criado em 23 de fevereiro de 1871 pela Lei Estadual n.º 219. Ocupa uma área total de 1.252.677 km<sup>2</sup>, que corresponde a 2% da área total do Estado. Situa-se na Região Sudeste e faz parte da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Em posição privilegiada, localiza-se no corredor de exportação para o Mercosul, distante 25,2 km da capital, tendo como principal acesso a Rodovia Federal BR-277 (IPARDES, 2007).

Possui um solo rico em caulim e argila, próprios para a fabricação de cerâmica e porcelana utilitária e decorativa, o que possibilitou a formação de um parque industrial. O surgimento de empresas pioneiras na localidade ocorreu a partir da década de 1950. Porém, a maior concentração de empresas ocorreu a partir da década de 1990 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO).

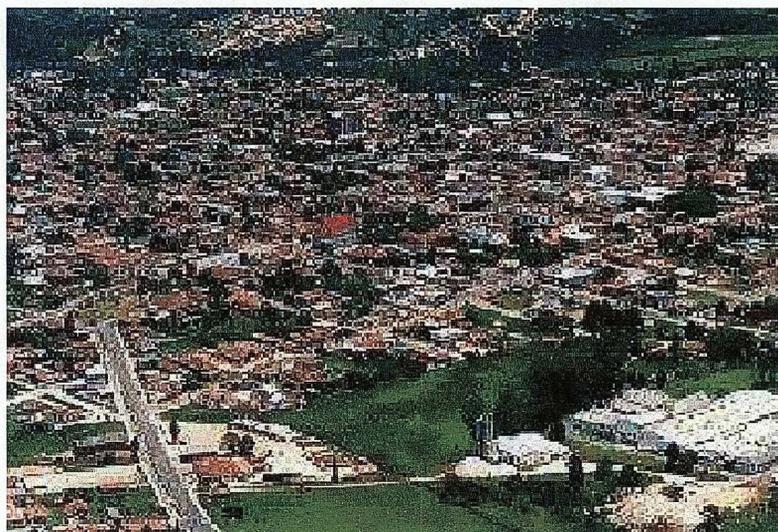
Com grande abundância de matéria-prima mineral, o município destaca-se pelo grande número de indústrias cerâmicas: azulejos, pisos e louças.

MAPA 3 -LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO NO MAPA DO ESTADO DO PARANÁ



FONTE: IPARDES

FIGURA 1 - IMAGEM AÉREA DO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO



FONTE: SEDU - Paranacidade

Segundo dados do IBGE (2000), o total da população censitária do município é de 92.782 habitantes (77.223 na área urbana e 15.559 na rural). Ainda de acordo com o IBGE (2004) o PIB *per capita* calculado pelo IPARDES foi de R\$ 9.356,00. O IBGE também estimou a população total para 2006 em 107.746 habitantes.

Conforme a classificação nacional, o IDH-M de Campo Largo é considerado médio superior ( $\geq 0,650$  a  $< 0,800$ ) (tabela 3).

TABELA 3 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH-M) - 2000

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH-M) - 2000

INFORMAÇÃO	ÍNDICE	UNIDADE
Esperança de vida ao nascer	69,24	anos
Taxa de alfabetização de adultos	93,25	%
Taxa bruta de frequência escolar	77,55	%
Renda per capita	267,31	R\$ 1,00
Longevidade (IDHM-L)	0,737	
Educação (IDHM-E)	0,880	
Renda (IDHM-R)	0,706	
IDH-M	0,774	
Classificação na unidade da federação	78	

FONTE: IPARDES

### 3.5.1. Política de Habitação

Na gestão anterior até 1998, a Secretaria da Habitação de Campo Largo foi desativada, e o município, nesse período, ficou sem qualquer política habitacional para atender às famílias mais necessitadas, que moram em áreas de riscos na periferia.

Na gestão 2004-2008, implantou-se na Secretaria de Infra-Estrutura a Coordenação de Habitação, que está em funcionamento há cinco meses.

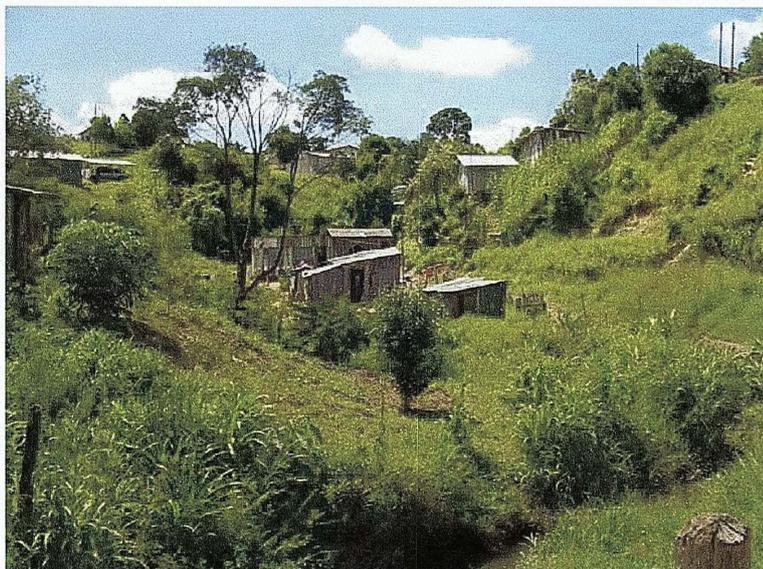
Para atender às famílias sem moradia e que vivem em áreas de risco, o município conta com mecanismos de informações do cadastro das famílias, que é feito diretamente no local onde elas vivem, de fotos áreas dos locais para o mapeamento do número de famílias residentes nessas localidades e por meio do cadastro único do SUS, que relaciona as famílias de baixa renda já cadastradas e que acessam um ou mais benefícios sociais do governo federal.

A política adotada pela Secretaria de Infra-Estrutura para atender a essas famílias que vivem abaixo da miséria e de baixa renda é a mesma adotada pelos órgãos federais e agentes financeiros: elas devem receber até 3 salários mínimos e a prestação das unidades não pode ultrapassar 10% do salário mínimo vigente.

A Coordenadoria de Habitação possui diretrizes para tentar sanear o déficit habitacional no município de aproximadamente em 3 mil famílias que vivem em condições precárias, áreas de risco, fundo de vale e em situação abaixo da miséria.

O Programa Vida Nova é uma ação emergencial de realocação das famílias que moram em área de risco em implementação.

FIGURA 2 - JARDIM TROPICAL - OCUPAÇÃO EM FUNDO DE VALE



FONTE: Prefeitura Municipal de Campo Largo-PR (2007)

### 3.5.2. Programa de Moradia de Interesse Social

A Prefeitura qualificou-se ao Programa de Habitação de Interesse Social do Governo Federal, para atender a famílias de baixa renda. O seu gerenciamento é de responsabilidade da Coordenadoria de Habitação da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, em conjunto com a Secretaria Municipal de Promoção Social.

O município firmou convênios com a COHAB de Curitiba e a COHAPAR do Governo do Estado do Paraná para dar seguimento ao Programa. Os terrenos destinados aos novos conjuntos habitacionais são de competência da Prefeitura, e as parcerias dão suporte técnico e de construção.

Outro apoio importante será o Conselho Municipal de Habitação, já instituído e regulamentado, que atende aos casos de inadimplência estimados em 30%, segundo dados do gestor de habitação.

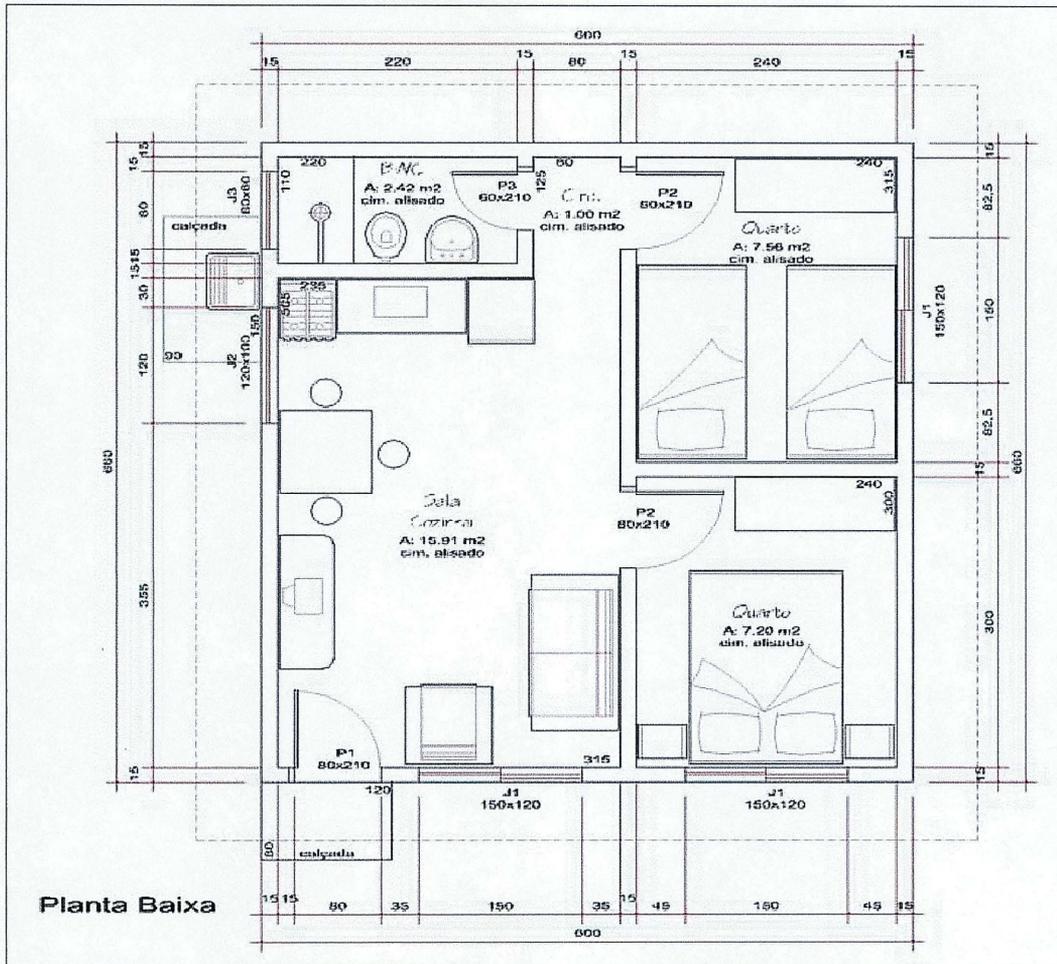
Também conta com outros apoios de Secretarias Municipais, como Ação Social e Saúde e Educação. Sendo assim, existem ações conjuntas para atender às demandas sociais e procurar dar condições dignas para a população menos favorecida.

### 3.5.3. Projeto Vida Nova

O Projeto Piloto vai atender a 47 famílias que residem em situações de risco, sendo 34 delas do Jardim Tropical e 13 do Jardim Melyane, em processo de realocação para o Loteamento Francisco Gorski, cada família terá, como benefícios imediatos, uma nova casa de alvenaria, endereço fixo, saneamento básico, luz e água com tarifa social, transporte coletivo e titularidade do imóvel.

As unidades habitacionais são padronizadas medindo 39,60 m<sup>2</sup> (conforme planta baixa e modelo da unidade abaixo) a um custo de R\$ 16.329,00, sendo acrescido de R\$ 7.000,00 o custo do terreno, totalizando, assim, R\$ 23.329,00. O mutuário pagará prestações no valor de 10% do salário mínimo vigente, em junho de 2007 (salário mínimo é de R\$ 380,00), sendo o valor da prestação de R\$ 38,00/mês.

FIGURA 3 - PLANTA BAIXA DA UNIDADE



FONTE: Prefeitura Municipal de Campo Largo-PR (2007)

FIGURA 4 - MODELO DA MORADIA



FONTE: Prefeitura Municipal de Campo Largo-PR (2007)

Para garantir que a unidade não seja vendida, alugada, doada, cedida ou emprestada, o contrato é efetuado em nome da mulher, com cláusulas bem específicas para o seu cumprimento.

Em 2007, as áreas ocupadas irregularmente serão recuperadas e revitalizadas com equipamentos públicos de lazer, e a faixa atingida pelo rio terá sua mata ciliar recuperada.

#### 3.5.4. Projeto *Open Hands* - Mãos Abertas

Projeto de habitação popular em parceria com a Prefeitura Municipal de Campo Largo, executado com recursos da ABBA Promoção Social - Organização Cristã Inglesa.

O projeto prevê a construção de 50 unidades, no ano de 2007, sendo nove delas construídas no Jardim Cristo Rei. A construção das casas será em tijolos de concreto fabricada no município, com tecnologia moderna onde os tijolos são encaixados gerando uma economia na construção.

O objetivo do Projeto é envolver as famílias na construção, oferecendo acompanhamento durante cinco anos, com atendimento social e geração de renda.

### 3.6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram obtidos, através da pesquisa no município e dos estudos do Atlas das Necessidades Habitacionais, e constatou-se que as políticas na área habitacional estão sendo implementadas e de forma gradual atendida. Existe por parte dos gestores, a preocupação de diminuir o déficit habitacional, atendendo os casos mais críticos das famílias vivendo em áreas de riscos.

#### 3.6.1. Gestão Pública e Avaliação

Com a descentralização ocorrida no país nos últimos anos a partir da Constituição Federal de 1988, através da instituição de Conselhos Municipais, expressa hoje, uma sociedade mais exigente e conhecedora dos seus direitos.

No entanto, os cidadãos, estimulados a participar da vida sócio-política, são continuamente informados pelos meios de comunicação, quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos e dos investimentos dos recursos públicos. Os gestores públicos, hoje não somente procuram aplicar corretamente os recursos públicos, como buscam otimizar a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

Portanto a avaliação constante do desempenho da gestão pública vem requerendo cada vez mais a mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados, legitimado pela avaliação de uma sociedade que almeja a transparência, a eficiência e a eficácia da gestão pública.

### 3.6.2. Eficiência, Eficácia e Efetividade

Atualmente, a população brasileira encontra-se mais atenta aos fatos e acontecimentos, manifestando uma nova realidade, tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional como em exigências sempre maiores de que os serviços proporcionados pelo governo à sociedade sejam otimizados em relação aos recursos que consomem.

Portanto é quase obrigatória a referência a indicadores de situação, de desempenho e de resultados para se poder divulgar qualquer programa ou atividade pública efetiva.

JANNUZZI (2003) diferencia os indicadores segundo três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação de efetividade social do programa, enfim, dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político.

Eficiência no uso dos recursos, eficácia na obtenção de metas e efetividade social da política pública.

Outra autora assim define:

Por avaliação de efetividade então entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. (RICO, 2001, p.31).

Então assinala que efetividade diz respeito ao impacto da ação sobre a situação, questiona as propostas, objetivos e ações desenvolvidas, não no sentido de capacidade de execução, mas em termos de sua capacidade de dar respostas ao desafio posto pela realidade por inteiro.

Essa modalidade de avaliação se apóia em: dados estatísticos da realidade pela própria organização; em dados secundários disponíveis, registros e recenseamentos além de pesquisas que possam demonstrar informações adicionais de grande validade para análise do antes e do depois da intervenção. De acordo com Rico:

A avaliação da eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas, isto por ser a menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às mais alcançadas e, deste modo, conclui pelo fracasso ou sucesso da política (RICO, 2001, p.34).

Pode-se então analisar eficácia a partir de estudos de adequação da ação para o alcance dos objetivos e do grau em que estes foram alcançados.

Além de acompanhar o desempenho e o rendimento, incide sobre as mudanças ocorridas na realidade a qual está se trabalhando. Tem como aspectos fundamentais: permitir o acompanhamento e avaliação do alcance; o controle dos resultados em termos das mudanças alcançadas com índice maior de certeza. Nesse caso, permite-se apreender com maior segurança, as mudanças na realidade que independem da ação interventiva.

Esta avaliação, portanto, pode ser feita entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados, esse tipo de avaliação, embora bastante negligenciada, impõe-se porque a eficiência é um objetivo democrático, porque na verdade ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte (RICO, 2001, p.34).

Sendo que o objetivo maior é reestruturar a ação desenvolvida, para obter ao menor custo e menor esforço e os melhores resultados.

Para esta autora, tem que ter decidido quais os dados que serão úteis para a análise dos resultados. Trabalha-se com indicadores que confirmam ou contradizem os resultados obtidos. Usa como critérios: rendimento técnico-administrativo; otimização dos recursos disponibilizados e análise de dados quantitativos.

A análise com relação às Políticas Públicas adotadas no Município de Campo Largo segue de maneira satisfatória e procura atender as demandas do município. Quando existe pontos críticos, a intervenção é feita de imediato, de forma rápida e eficiente.

Na Política Habitacional, o município esta em fase de estruturação da equipe de técnicos para atuarem nessa problemática.

Para o levantamento das famílias serão utilizados o cadastro do SUS; localização e mapeamento dos locais em áreas de risco, onde resultará num cadastro único de todas as localidades e famílias residentes nesses locais.

Há uma carência de Política Habitacional no município, mas esse quadro tende a mudar na gestão do Prefeito (período 2004-2008), que vem adotando medidas para minimizar a pobreza em seu município.

O Projeto Vida Nova encontra-se em execução, visando atender uma pequena parcela de famílias que serão removidas das áreas de risco para unidades habitacionais, onde contarão com área urbanizada e infra estrutura.

O Plano de Habitação da Prefeitura contempla projetos, procurando atender um número mais expressivo das demais famílias.

As ações implementadas pela prefeitura receberão recursos do Governo Federal, para atender as políticas públicas habitacionais dos municípios com a implantação do Programa de Habitação de Interesse Social.

Com esse programa, o município já se qualificou para buscar os recursos necessários e formar as suas parcerias para dar início a essa nova política habitacional.

### 3.6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os conceitos e procedimentos aplicados à Política de Habitação de Interesse Social para Campo Largo permitem destacar a metodologia utilizada para redefinir elementos articuladores das propostas, tendo na produção do mapa um instrumento focalizador da pobreza na cidade.

A possibilidade de “espacializar” o conceito de Interesse Social tem duplo alcance:

- permite a visualização das áreas ocupadas pelas comunidades carentes, revelando não apenas os dados estatísticos, mas os diversos limites e proximidades desses espaços. É um exercício inicial de reconhecimento;
- ao permitir a clara identificação de tais áreas, possibilita a essas comunidades um caminho para a articulação por meio de lutas comuns, incentivando sua participação e mobilização.

A análise das políticas públicas adotadas constata que elas seguem de maneira satisfatória e procuram atender às demandas do município. Quando existem pontos críticos, a intervenção é feita de imediato, de forma rápida e eficiente.

Na política habitacional, o município está em fase de estruturação da equipe de técnicos para atuar nessa problemática.

Para o levantamento de dados das famílias, utiliza-se o cadastro do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como o mapeamento das áreas de risco. Essas duas fontes de informação são reunidas num cadastro único de todas as localidades e famílias residentes nesse município.

Verificam-se carências de políticas habitacionais em Campo Largo, mas esse quadro tende a mudar na gestão do atual prefeito (2004-2008), o qual vem adotando medidas para minimizar a pobreza no município.

O Projeto Vida Nova encontra-se em execução, visando atender a uma pequena parcela de famílias, que serão removidas das áreas de risco para unidades habitacionais, onde contarão com área urbanizada e infra-estrutura adequada.

O Plano de Habitação da Prefeitura contempla projetos que procuram atender a um número mais expressivo de famílias.

As ações implementadas pela Prefeitura receberão recursos do governo federal destinados às políticas públicas habitacionais dos municípios com a implantação do Programa de Habitação de Interesse Social. Com esse programa, o município já se qualificou para buscar os recursos necessários e formar as suas parcerias para iniciar uma nova política habitacional.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual conjuntura, observamos que todos os países sofrem a dificuldade em atender as necessidades habitacionais das classes mais pobres.

O desequilíbrio existente entre oferta e procura de moradias, gera elevação de preços dos imóveis, que impede a população de baixa renda do acesso à moradia, originando as favelas, cortiços e ocupações em áreas irregulares cresça.

No entanto, o déficit habitacional apresentado no Brasil, não se define apenas por conta dessa defasagem, pois se ele existe, é porque grande parte da população brasileira está excluída do mercado da produção de moradias por dois motivos: de um lado, uma distribuição de renda profundamente desigual gerada na economia, e por outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, impondo um elevado preço ao direito de habitar.

Além do déficit quantitativo, observa-se no setor habitacional um grande déficit qualitativo, este está para demonstrar a deteriorização da “qualidade” da vida urbana que se manifesta na superpopulação em áreas restritas da poluição progressiva do ar e da água, de falta de habitações e áreas de recreações adequadas, agravadas por deficiências cada vez mais sérias na infra-estrutura educacional e sanitária.

O fundamental à política habitacional no Brasil, é poder incorporar o conceito de propriedade previsto na Constituição Federal de 1988, que garante o direito de propriedade, e assegura de que esta ficará subordinada à sua função social e a responsabilidade da administração pública em ter o cidadão como um cliente que tem o direito e o dever de saber onde estão sendo aplicados os recursos públicos, buscando padrões otimizados de eficiência, eficácia e efetividade, avaliando e co-responsabilizando-se com a administração pública.

E como apresentado o Estudo de caso em Campo Largo, o Município está procurando incorporar o conceito de propriedade de acordo com a Constituição, pois, a implantação e operacionalização dos Programas Habitacionais no Município, trazem ônus para o município, como a necessidade em dispor de equipamentos sociais e infra-estrutura básica, mas em contrapartida, dinamiza o comércio local e aumenta a arrecadação, incrementando a economia do município, gerando empregos através da contratação de funcionários por parte das construtoras, empresas de serviços de segurança e, principalmente, cumpre com o seu papel de oportunizar o acesso à moradia, inserido no planejamento urbano e com foco na qualidade de vida da população.

Concluimos que, quem participa na construção das verdadeiras Políticas Públicas Habitacionais, não é o indivíduo isolado, mas os diversos grupos constituídos de atores das políticas públicas. Um indivíduo ou um grupo isolado demandando ações é muito próximo do egoísmo, por mais nobres que sejam as intenções. O mesmo vale para o povo, governos e para os poderes Legislativo e Judiciário. As reformas no campo das Políticas Públicas se fazem necessárias, pois, o Brasil tem todas potencialidades para progredir e se destacar.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES Otilia; VAINER Carlos; MARICATO Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. São Paulo: Vozes, 2000. 192p.

ARRETEHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n. 40, jun. 1999.

BONDUKI Nabil. Habitação, multirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo. In: BONDUKI Nabil (Dir.). **As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Nobel, p.180-194, 1996.

BONDUKI Nabil. Do cortiço à habitação digna: uma questão de vontade política. **Revista URBS**, São Paulo, n.11, 2000.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Artigo 6º e 182.

BRASIL, Projeto Moradia. **Programa de arrendamento residencial e política habitacional** - projeto moradia. Brasília: Habitat, 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões demográficas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. p.83

BREMAEKER, François E. J. de. **O Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios das capitais em 2000**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 14p. (Estudos especiais, 45).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Política municipal de habitação** – princípios gerais. Brasília, 1998.

CAMPO LARGO, Prefeitura Municipal de. **Consolidação das Leis Urbanas do Município de Campo Largo**, 1978. p.133.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.21, p.211-259, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisas sociais**: como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p.27.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico – 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IPARDES. **Caderno estatístico**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=83600&btOk=ok>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações. 2.ed. Campinas: Alínea, 2003, 141p.

MOREIRA, Tomás. A política habitacional e fundiária no Brasil. **SEMINÁRIO Terra urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação**. São Paulo, 2002. 23p.

OCULUM, gestão da terra urbana e habitação de interesse social. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas: PUCCAMP, 2000. p.14-24.

PNAD - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2004-2005: Rio de Janeiro: IBGE, 2005-2006.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2000**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2002.

RIBEIRO Luiz César de Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção de habitação. In: SILVA, L. A Machado da. **Solo urbano, tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SACHS Céline. **Políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999. 277p.

SOARES, Sergei S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras**. Brasília: IPEA, 2000.

### **Sites**

Caixa Econômica Federal. Disponível em: <[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)>.

Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 16 maio 2007.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>.

Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo.aspx>>. Acesso em: 02 maio 2007.

Fundação João Pinheiro. Disponível em: <[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)>.

IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

Ministério das Cidades. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>.

PNUD. Disponível em: <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>.