

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

DA SILVA, Thaís Franzão Rodrigues¹

PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta²

Eixo Temático: DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

O objeto de estudo deste trabalho é o “Conjunto Habitacional Residencial Condomínio Palmiro Bin”, situado em Ribeirão Preto/SP, financiado pelo Programa “Minha Casa Minha Vida” do Governo Federal (fase 1). O objetivo do trabalho será analisar se as moradias conseguem satisfazer necessidades e expectativas de seus beneficiários. O estudo buscará produzir uma avaliação do programa na perspectiva do beneficiário residente no condomínio objeto do estudo, por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos síndicos e subsíndicos e também a partir de incursão etnográfica, com a elaboração de diários de campo. A partir da descrição e análise exploratória desses dados qualitativos, em conjunto com as leituras sobre políticas públicas habitacionais, a problemática proposta será analisada.

Palavras-Chave: Habitação de interesse social, Programa Minha Casa Minha Vida, Etnografia.

1 INTRODUÇÃO

O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Atualmente é a principal política habitacional de interesse social do país que tem como objetivo o desenvolvimento urbano e acesso a moradia. Segundo Amoré (2015) a fase 1 do programa iniciou-se em abril de 2009 e foi até junho de 2011 com o saldo de 1

¹ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – FCHS, Universidade Estadual Paulista – Unesp. Mestranda do PPG em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. E-mail: thais.franzao@hotmail.com.

² Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – FCHS, Universidade Estadual Paulista – Unesp. Doutora em Economia Aplicada (Universidade de São Paulo) e Professora do PPG em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. E-mail: paula_pavarina@yahoo.com.br

milhão de unidades. A fase 2 começou em junho de 2011 e se estendeu até dezembro de 2014 com a produção de 2 milhões de unidades. Atualmente o programa está na sua terceira fase ainda em andamento.

Em Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo, existem 1464 unidades habitacionais construídas no âmbito da fase 1 do PMCMV que são destinadas aos grupos com renda mensal familiar de até 1.395,00 reais³. Segundo consulta à COHAB Ribeirão Preto (2016), as unidades estão distribuídas pelo Conjunto Habitacional Residencial José Wilson Toni com 704 unidades; 224 unidades no condomínio Itajubá, 224 unidades no Condomínio Residencial das Américas e por fim 312 unidades habitacionais no Condomínio Palmiro Bim que é o objeto dessa pesquisa. Com exceção do Residencial José Wilson Toni que se encontra na zona oeste todos os outros são pertencentes à zona norte da cidade.

Diante disso e após sete anos da implementação do programa com saldo de milhares de moradias, a casa tornou-se sinônimo da vida dos beneficiários dessa política? Existe discrepância entre a proposta do programa no tocante a morar em relação às necessidades das famílias beneficiadas?

2 DESENVOLVIMENTO

No início da urbanização do Brasil a moradia para população de baixa renda foi preocupação do poder público apenas quando se tratou de ameaça à saúde pública, segundo Bonduki (2011). As soluções costumeiras do início da urbanização perduram até hoje, pois ainda necessitamos de uma política ampla e continuada que forneça também acesso à cidade para aqueles que dela foram expulsos no processo de urbanização central e criação de loteamentos periféricos. O conhecimento produzido sobre políticas públicas permite avaliações, aprimoramento e continuidade das mesmas. Sendo este saber indispensável a uma demanda habitacional que apesar de antiga, não possui soluções que sanaram o déficit habitacional.

Além disso, não se trata de uma mera demanda e sim direito explicitado na própria Constituição Federal “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, Brasil (1988).

³ Conforme Amoré (2015) o PMCMV (fase 1) possui 3 faixas que dividem os beneficiários conforme sua renda. Faixa I corresponde a renda mensal familiar de até R\$ 1.395,00; Faixa II renda mensal familiar até R\$ 2.790,00 e Faixa III com renda familiar até R\$ 4.650,00.

A necessidade de uma política habitacional encontra-se em um contexto de crescente demanda por reforma urbana e acesso democrático à cidade. Segundo dados do Plano de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto (2010) existe um Déficit Habitacional de 15.286 domicílios distribuídos entre domicílios improvisados, rústicos, cômodos, famílias com até 3 salários mínimos que pagam aluguel e famílias conviventes. A nível nacional segundo a Fundação João Pinheiro (2012) o déficit habitacional para famílias com renda media familiar mensal de 0 ate 3 salários mínimos é de 90,1% em 2009.

A segregação socioespacial e o frequente fato de bairros ou residenciais serem estigmatizados salta aos olhos. Ademais, o direito à cidade, moradia digna, mobilidade urbana, entre outros são temas que cada vez mais ocupam espaço na agenda politica diante de uma demanda latente.

Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. No Brasil, as cidades são marcadas por profundas expressões de desigualdades e exclusões socioterritoriais, e o principal sentido dos processos de produção de moradias é engendrar cidades e urbanidades para garantir o bem estar e o desenvolvimento das pessoas. (ROLNIK; NAKANO, 2009)

Trabalhar na Caixa Econômica Federal só fez refinar as indagações e observações que já faziam parte do cotidiano. Estudar sobre os produtos habitacionais, politicas publicas habitacionais e consequentemente o PMCMV passou de obrigação do oficio para um anseio em compreender e questionar o verbo morar e todas as suas implicações em uma sociedade potencialmente excludente e que segrega.

Esta realidade de exclusão urbana que contraria a dignidade da pessoa humana esta situada dentro da dialética que cria os estabelecimentos regulares e os irregulares, ou seja, fincando a dicotomia entre os bairros regulares (conforme as regras do direito administrativo e civil) constituídos de forma legal, e os bairros instantâneos ou irregulares construídos pelas populações marginalizadas. Desta forma, estas populações marginalizadas fixam suas moradias em áreas não reconhecidas pelo Direito. (NETO; SANTOS, 2009, p.190).

A habitação de interesse social ganha o seu devido destaque com o PMCMV que por ainda estar longe de sanar o déficit habitacional necessita de reflexões e avaliações para que sua continuação seja sustentável. Enquanto politica publica necessita concluir seu ciclo: elaboração, implementação e avaliação. E a replicação de estudos como esse pode contribuir para que esse ciclo se complete.

Para além dos números e a necessidade de atender de forma quantitativa o déficit habitacional brasileiro a política pública e suas avaliações devem abarcar toda a complexidade que lhe compete. Pensar em uma avaliação que dá a voz para o beneficiário da política pública em questão pode enriquecer todo o processo de avaliação e ultrapassar as medições quantitativas.

[...] uma perspectiva participativa desse sistema político, requer a existência de espaços de participação – deliberativos e consultivos – nos diferentes momentos da política e instâncias de governo. Nessa perspectiva, nos moldes da democracia participativa, está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos atores envolvidos – enquanto beneficiários/usuários - com a política e seu impacto em suas vidas, já que uma política pública implica em intervenção na vida das pessoas. (LAISNER; MARIO, 2014, p. 625).

Dentro dessa questão objetiva-se refletir sobre a atuação do programa na sua primeira fase em relação a sua contribuição para a reforma urbana e acesso democrático a cidade. Busca-se também descrever o conceito de moradia presente nas bases legais e documentos do PMCMV, bem como, compreender qual a expectativa de moradia na perspectiva do beneficiário do programa residente no conjunto Palmiro Bim, ou seja, comparar o que foi proposto pelo programa enquanto política pública e o que foi implementado de fato. E por fim, contrapor os dois conceitos apreendidos e produzir uma avaliação do programa na perspectiva do beneficiário residente no condomínio objeto do estudo.

A reflexão sobre a atuação do MCMV, além de fazer uso da pesquisa bibliográfica, partirá de uma abordagem de pesquisa qualitativa, ou seja, utilizará como recursos a observação e entrevistas.

Fazer pesquisa qualitativa é analisar e interpretar os dados, refletir e explorar o que eles podem propiciar buscando regularidades para criar um profundo e rico entendimento do contexto pesquisado. Pesquisar requer profunda habilidade na coleta de dados e uma escolha metodológica que proporciona uma estrutura para o processo de pesquisa. (OLIVEIRA, 2010, p. 22).

Os dados para descrever o conceito de moradia do PMCMV serão coletados a partir do levantamento bibliográfico e documental acerca da temática. Serão utilizados autores que já refletiram sobre o tema e documentos oficiais acessados de forma eletrônica tais como Estatuto da Cidade originado pela lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a lei nº 11.977 de 07 de Julho de 2009 que trata sobre o Programa Minha Casa Minha vida. Além de observações e produção de diários de campo junto ao empreendimento objeto da pesquisa.

No tocante a apreender o entendimento ou expectativa de moradia na perspectiva do beneficiário será utilizada entrevista semiestruturada. A respeito desse recurso entenderemos,

Entrevista semi-estruturada - são apresentados tópicos, ao invés de questões fechadas e permitem respostas subjetivas, sem perder o quantitativo. É considerada a melhor forma por se utilizar das duas anteriores. O entrevistador segue um guia de questões, mas deve estar preparado para caso a entrevista mude de caminho (OLIVEIRA, 2010 p.25).

As entrevistas serão aplicadas com os síndicos e subsíndicos de cada bloco do empreendimento. Essa escolha parte do pressuposto que esses moradores em específico podem ser mais fáceis de serem contatados por serem conhecidos por todos do condomínio. Sendo que haverá a procura em um primeiro momento pelos síndicos, mas os mesmos poderão indicar outros moradores para a entrevista caso não queiram participar da pesquisa. Caso isso aconteça, a indicação do síndico pode garantir a confiança de outros moradores necessária para o bom desempenho da pesquisa.

Além da utilização das entrevistas será feita a etnografia para alcance do objetivo em questão. A respeito da pesquisa etnográfica, José Guilherme Cantor Magnani (2009) elucida do que se trata esse método escolhido para o presente trabalho,

[...] a etnografia é uma forma especial de operar em que o pesquisador entra em contato com o universo dos pesquisados e compartilha seu horizonte, não para permanecer lá ou mesmo para atestar a lógica de sua visão de mundo, mas para, seguindo-os até onde seja possível, numa verdadeira relação de troca, comparar suas próprias teorias com as deles e assim tentar sair com um modelo novo de entendimento ou, ao menos, com uma pista nova, não prevista anteriormente. (MAGNANI, 2009, p. 135).

No início da coleta de dados serão feitas visitas ao empreendimento nos finais de semana a fim de identificar os síndicos e subsíndicos, explicar sobre a pesquisa e perguntar sobre o aceite ou não da participação e qual melhor data e horários para as entrevistas ocorrerem. Pretende-se aplicar as entrevistas nos próprios espaços de sociabilidade do empreendimento.

Trata-se de buscar os resultados estruturais, ou seja, uma avaliação de impacto

[...] um tipo de avaliação ex-post mais voltada para os impactos ou resultados indiretos do que para os resultados diretos da intervenção em estudo. Acontecem frequentemente muito tempo depois que a intervenção foi concluída e o seu foco recai muito mais sobre as transformações provocadas no ambiente sócio político – econômico-ambiental onde ocorreu a mudança no que na intervenção em si. (BOULLOSA; TAVARES, 2010, p. 61)

A elaboração da avaliação visa o confronto dos dados coletados nos dois objetivos descritos acima que ultrapasse apenas medição de número de moradias construídas e entregues, mas meça também nível de satisfação daqueles que estão usufruindo da política pública em questão.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MCMV está inserido dentro de uma política pública habitacional a nível nacional. Nesse trabalho entendemos que

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p.35).

A pesquisa sobre o MCMV realizada pela rede cidade e moradia que resultou no livro *Minha Casa... e a Cidade?* (2015) aponta alguns pontos a serem considerados a respeito da implementação do programa.

Um deles é a tipologia única das unidades aplicada nacionalmente que desconsidera os arranjos familiares diferente de um casal e dois filhos, além das diferenças regionais. Outra questão é a monofuncionalidade encontrada em bairros inteiros com áreas somente residenciais.

A tipologia única do PMCMV partiu do padrão médio de família brasileira, descrita em número (quatro membros) e em composição (pai, mãe e dois filhos), instituído pelo IBGE e adotado pelo PMCMV, que não condiz com a realidade das diversas necessidades habitacionais (tamanho e uso dos espaços) de grupos distintos (tipo e número de moradores)¹². Assim, não há nenhuma variedade ou complexidade na unidade habitacional. A adoção de parede de alvenaria em blocos de concreto autoportante, juntamente com a desinformação e/ou a investigação sobre outras soluções de projeto, impedem o uso de tipologias flexíveis, adaptáveis e/ou ampliáveis para as unidades habitacionais (NASCIMENTO et al., 2015, p. 211)

Também foi observado a verticalização das periferias organizando-as na forma de condomínio. Por conta disso os espaços que deveriam ser públicos são cercados pelos muros dos condomínios e passam a ser privativos e de responsabilidade dos moradores. Os empreendimentos da faixa 1 passam a “[...] impor um distanciamento cada vez maior da chamada cidade completa, plenamente dotada de infraestrutura, de equipamentos urbanos, de

comercio e serviços diversificados e, fundamentalmente, de oferta de emprego” (RUFINO, 2015, p. 68).

O endividamento também é um ponto a se preocupar, pois

A análise do custo acessível, contudo, mostra que o comprometimento do orçamento familiar com as despesas com a moradia continua alto para as famílias das faixas de renda mais baixas, o que torna preocupante a sustentabilidade do Programa para este grupo a longo prazo. (ROLNIK et al., 2015, p. 414).

De uma forma geral apontou-se que melhorou o acesso a infraestrutura básica, mas piorou em relação a acesso a serviços públicos.

De maneira geral quando se procura captar a satisfação dos moradores com o programa, emerge uma situação contraditória, em que os altos níveis de satisfação com a propriedade do imóvel contrastam com a grande insatisfação em relação às condições urbanas. A produção massificada de moradias, que inicialmente aparece como convergência de um conjunto de diferentes interesses, implicará no aprofundamento de situações de segregação e estigmatização urbana, sentidas pelos moradores desses conjuntos. (RUFINO et al., 2015, p. 124).

Diante dessas considerações acerca do MCMV é evidente a sua complexidade e a diversidade de atores envolvidos. Considerar a politica publica como algo a ser refletido e avaliado de forma quanti qualitativa em todas as suas fases, antes e depois da implementação, com a perspectiva de maior alcance possível dos atores envolvidos contribuirá para que as politicas públicas fiquem cada vez mais próximas dos beneficiários que devem ser a razão e o foco das mesmas.

4 REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5.ed. São Paulo: Estação da Liberdade, 2011. 342 p.

BOULLOSA, Rosana; TAVARES, Edgilson. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: Iesde, 2010. 264 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009**. Brasília, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

LAISNER, Regina Claudia; MARIO, Camila Gonçalves de. OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 18, n. 2, p.619-630, dez. 2014. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j5KIlyNWlyMJ:www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=982+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 jul. 2016.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. Etnografia como prática e experiência. **Horizontes Antropológicos**, [s.l.], v. 15, n. 32, p.129-156, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-71832009000200006>.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: 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**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 8. p. 195-229.

NETO, Francisco Quintanilha Veras; SANTOS, Sidney Francisco Reis dos; **Sociologia dos direitos Fundamentais**. Curitiba: IESDE Brasil S/A, 2009.

OLIVEIRA, Almir Almeida. **Observação e entrevista em Pesquisa qualitativa**, 2010. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/observacao-e-entrevista-em-pesquisa-qualitativa/43258/> >. Acesso em: 09 de jun. 2016.

RIBEIRAO PRETO. COHAB-RP. (Org.). **PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE RIBEIRÃO PRETO**. 2010. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:trylyAlsVUJ:www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/pehsp/5_encontro_regional_ribeirao_preto_out10_19_2010/municipios_expositores/out19_2010_plhis_ribeirao_preto.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 jul. 2016.

ROLNIK, Raquel. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada:: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: 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**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 14. p. 391-417.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista:: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?. In: 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. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 5. p. 103-131.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: 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. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 3. p. 51-73.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, dez. 2006.