

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM**  
**ADMINISTRAÇÃO**

**GUSTAVO HENRIQUE PETEAN**

**DÉFICIT HABITACIONAL: UM INDICADOR COMO**  
**FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CAMPO GRANDE - MS**  
**2012**

**GUSTAVO HENRIQUE PETEAN**

**DÉFICIT HABITACIONAL: UM INDICADOR COMO  
FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração. Orientador Leandro Sauer, Dr.

**CAMPO GRANDE - MS  
2012**

GUSTAVO HENRIQUE PETEAN

## DÉFICIT HABITACIONAL: UM INDICADOR COMO FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Gestão do Agronegócio do Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e aprovada, em sua forma final, em 09 de março de 2012.

---

Prof. Dr. José Nilson Reinert  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Prof. Dr. Leandro Sauer (UFMS)

---

Prof. Dr. Ido Luiz Michels (UFMS)

---

Prof. Dr. Sebastião de Amorim (UNICAMP)

À minha Família

## AGRADECIMENTOS

A princípio agradeço a Deus, por ancorar a minha trajetória, dando-me sustento pela fé e por sua bondade. Aos meus pais, que mesmo com desconfiança sobre o futuro incerto, apoiaram, incentivaram e me possibilitaram este momento inédito de mudança em minha vida. A minha noiva, por me acolher neste novo Estado e basear a minha caminhada no decorrer do curso. Há, ainda, meus avôs e minhas duas irmãs que me ajudaram durante este longo percurso.

Agradeço, de forma especial, ao meu orientador, Prof. Leandro pois, em alguns momentos que só restavam dúvidas, suas sábias palavras nortearam e clarearam o caminho para o término da dissertação. E ainda, tive a oportunidade de conviver e ter aprendido muito com ele. Sou imensamente grato, por tudo que me ensinou nestes dois anos de convivência.

Neste ambiente de aprendizado que é o mestrado, foram inúmeros professores com os quais convivi, e todos, mesmo na suavidade de um cumprimento, contribuíram para o amadurecimento e construção deste trabalho. E, aos amigos que estiveram presente nesta caminhada, proporcionando discussões, contribuições, e sugestões acerca do tema, tenham sempre a minha gratidão.

Agradeço ainda aos meus amigos de fora do mestrado pois, talvez a eles, tenham sobrado a tarefa mais difícil, conviver com uma pessoa que queria muito compartilhar sobre o trabalho que desenvolvia e mantiveram a sociabilidade, mostrando sempre a beleza em pequenas formas. Agradeço também, ao meu amigo Messias, que me inspirou a buscar na literatura o refúgio dos meus anseios.

*“Não é necessário sair de casa.  
Permaneça em sua mesa e ouça.  
Não apenas ouça, mas espere.  
Não apenas espere, mas fique sozinho em silêncio.  
Então o mundo se apresentará desmascarado.”*

*Franz Kafka*

PETEAN, Gustavo Henrique. **Déficit Habitacional**: Um indicador como função controle para políticas públicas. Campo Grande: UFMS, 2012. Dissertação de Mestrado em Administração. 99 p.

Orientador: Leandro Sauer

Data da Defesa: 09/03/2012.

## RESUMO

Cada vez mais urbana, a sociedade brasileira, ainda sofre com o problema do déficit habitacional. Data-se na década de 30 os primeiros problemas com habitação, ficando evidente a partir de 1950 e quase insustentável depois dos anos 70. A evolução do problema se deu juntamente com o crescimento populacional e o êxodo rural, proporcionado pela expansão industrial, que gerou empregos e necessitava de mão de obra. Contudo, nem toda mão de obra oriunda do campo fora aproveitada nas cidades, gerando um excedente populacional e poucos espaços para acomodá-lhes. Esta dificuldade perpassa o âmbito político, sua formulação e elaboração de políticas públicas. Tais artifícios visam o benefício da população mais necessitada, oferecendo-lhes por parte do estado, subsídios para uma vida digna, direito este, previsto na constituição federal. Estas políticas públicas, todavia, carecem de acompanhamento e o indicador, que tem a função de quantificar a realidade social, colabora com os gestores na supervisão destes feitos. As ações políticas no âmbito habitacional tiveram fortes investimentos durante o governo ditatorial com a criação e manutenção do BNH e após passar por um longo período de esquecimento, tais atos foram reavivados no final do governo Lula com a criação do programa minha casa, minha vida. A quantificação do déficit habitacional brasileiro é realizada pela FJP, que baseado nas pesquisas realizadas pelo IBGE divulga um relatório bianual com o déficit habitacional das unidades federativas e a cada decênio divulga informações para todos os domicílios com população urbana superior a 20000 pessoas. Esta pesquisa buscou avaliar a adequabilidade deste indicador e calculou o déficit habitacional com base na pesquisa do CENSO 2010 para o município de Campo Grande – MS. O município possui 249800 domicílios particulares permanentes, e necessita ainda de 31766 domicílios para suprir a carência de todas as famílias residentes. E dentre os domicílios particulares permanentes, 110024 domicílios possuem problemas de inadequação habitacional.

**Palavras-chave:** Déficit Habitacional; Políticas Públicas; Indicadores Sociais; Políticas Habitacionais; Campo Grande - MS.

PETEAN, Gustavo Henrique. **Housing Deficit**: An indicator as a control function for policy science. Campo Grande: UFMS, 2012. Thesis Master in Management. 99 p.

Orientador: Leandro Sauer

Data da Defesa: 09/03/2012.

## **ABSTRACT**

Increasingly urban Brazilian society still suffers from the problem of housing deficit. Data in the decade 30 of the first problems with housing, became evident in 1950 and almost unbearable after years 70. The evolution of the problem occurred with population growth and rural exodus, caused by the industrial expansion that has created jobs and needed manpower. However, not all coming from the labor field was utilized in the cities, creating a surplus population and few spaces to accommodate them. This difficulty goes through the core politics, its formulation and elaboration of policy science. These devices aim to benefit the people most in need, offering them by the state subsidies for a dignified life, a right provided for in the federal constitution. These policies, however, lack of monitoring and indicator, which has the function to quantify the social reality, is working with managers in overseeing these achievements. Shares in housing policies have had strong investments during the dictatorial government with the creation and maintenance of BNH and after passing through a long period of neglect, such acts were revived at the end of Lula's government with the creation of the program my home, my life. The quantification of the Brazilian housing deficit is performed by FJP, which based on research carried out by IBGE publishes a biennial report to the housing deficit of the states and the each decade disseminates information to all households with an urban population of more than 20000 people. This study aimed to assess the suitability of this indicator and the housing deficit estimated based on the research of the 2010 Census for the city of Campo Grande - MS. The city has 249800 permanent private households, and 31766 households still needs to meet the needs of all resident in city. And of the permanent households, 110024 households have housing problems of inadequacy.

**Keywords:** Housing Deficit, Public Policy, Social Indicators, Housing Policy, Campo Grande - MS.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Estruturas Elementares.....	30
Figura 2: Ciclo de processos da Política Pública.....	31
Figura 3: Tabela com medidas mínimas em metros da Lei 1.913 de 18 de setembro de 1980.. ..	56
Figura 4: Quadro dos itens que compõem o conjunto de materiais básicos de construção da Lei 3.213 de 22 de novembro de 1995.. ..	59
Figura 5: Divisão das macro-regiões do município de Campo Grande.. ..	62
Figura 6: Metodologia básica da Fundação João Pinheiro.....	67
Figura 7: Metodologia básica da Fundação João Pinheiro.....	67
Figura 8: Mapa Indicador de Déficit Habitacional para Campo Grande - MS... ..	84
Figura 9: Mapa do percentual de Domicílios sem Esgotamento Sanitário Adequado em Campo Grande - MS.. ..	85
Figura 10: Mapa do percentual de Domicílios Alugados em Campo Grande - MS.....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Divisão dos Bairros da Cidade de Campo Grande. ....	64
Tabela 2: Coeficientes de cálculo do indicador .....	72
Tabela 3: Dados do Déficit Habitacional em 2000, Estimado, Real e Variação. ....	73
Tabela 4: Dados de Inadequação em 2000, Estimado, Real e Variação. ....	74
Tabela 5: Déficit Habitacional da Cidade de Campo Grande .....	77
Tabela 6: Inadequação de Domicílios .....	80

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BEMAT – Banco do Estado de Mato Grosso S. A.;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

BNH – Banco Nacional de Habitação;

COHAB – Companhia de Habitação;

CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada;

EMHA – Empresa Municipal de Habitação;

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação;

FAR – Fundo de Arrendamento Rural;

FDG – Fundo de Desenvolvimento Rural;

FGHab – Fundo Garantidor de Habitação Popular;

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

FJP – Fundação João Pinheiro;

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;

FUNDHAB – Fundo Municipal de Habitação;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano;

LC – Lei Complementar;

MT – Mato Grosso;

NBR – Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas;

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

OMS – Organização Mundial da Saúde;

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento;

PHABIS – Programa Municipal de Habitação de Interesse Social;

PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social;

PIB – Produto Interno Bruto;

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida;

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios;

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural;

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana;

POLHIS – Política Municipal de Habitação de Interesse Social;

PR – Paraná;

PRODES – Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social;

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanos;

PROMORAR – Programa de Erradicação das Sub-Habitações;

PT – Partido dos Trabalhadores;

RJ – Rio de Janeiro;

SEHAF – Secretaria Municipal de Habitações e Assuntos Fundiários;

SFH – Sistema Financeiro de Habitação;

SIHABI – Sistema de Informações Integradas para Habitação;

SP – São Paulo;

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura;

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1	OBJETIVOS	15
1.2	JUSTIFICATIVA	16
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>19</b>
2.1	O QUE É POLÍTICA?	22
2.2	ESTADO	24
2.2.1.	<i>Federalismo, o estado brasileiro</i>	25
2.3	O QUE SÃO OS GOVERNOS?	26
2.3.1	<i>O papel dos governos</i>	27
2.4	INDIVÍDUOS	28
2.5	ENTÃO, O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?	29
2.6	ESTRUTURAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.7	MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.7.1	<i>Policy Networks</i>	32
2.7.2	<i>Incrementalismo</i>	32
2.7.3	<i>Policy Cycles</i>	33
2.7.4	<i>Modelo “Garbage Can”</i>	34
2.7.5	<i>Modelo De Coalizão De Defesa</i>	34
2.7.6	<i>Arenas Sociais</i>	35
2.7.7	<i>Modelo do “equilíbrio interrompido”</i>	36
<b>3</b>	<b>INDICADORES SOCIAIS</b>	<b>37</b>
3.1	INDICADORES SOCIAIS: DEFINIÇÃO	38
3.2	SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS	39
3.3	CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO	40
3.4	PROPRIEDADES DESEJÁVEIS	41
<b>4</b>	<b>DÉFICIT HABITACIONAL</b>	<b>44</b>
4.1	BNH - A PRIMEIRA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	47
4.2	POLÍTICA HABITACIONAL RECENTE	50
4.3	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	52
4.4	CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL	66
4.4.1	<i>Déficit habitacional</i>	67
4.4.2	<i>Inadequação de domicílios</i>	68
4.4.3	<i>Ajustes metodológicos em função do limite da base de dados</i>	69
<b>5</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>DÉFICIT HABITACIONAL EM CAMPO GRANDE</b>	<b>77</b>
<b>7</b>	<b>LIMITES E ABRANGÊNCIAS DO INDICADOR</b>	<b>87</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÃO FINAIS</b>	<b>92</b>
<b>9</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>95</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem registrado na última década um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) superior a média internacional. Tal avanço da produção brasileira reflete em todos os setores econômicos nacionais, empregos são gerados, melhoram a renda da população, aumenta o consumo etc.. Esta situação econômica melhor reacende a quimera da maioria dos cidadãos, a casa própria. O ambiente econômico próspero favorece a reativação do desejo de adquirir um lar. O sonho pode se transformar em residência, todavia, para isto ocorrer o governo pode facilitar o processo de aquisição do domicílio. Esta forma de auxílio ganha caráter de política pública e diversas ações são compreendidas no âmbito habitacional para que assistam a população em seus direitos sociais e as políticas públicas assumem diversas formas de interação governo/cidadão, conforme a necessidade e especificidade local.

A elaboração e execução das políticas públicas levam a resultados que carecem de análise e os indicadores sociais possibilitam um processo de acompanhamento eficaz das políticas públicas. O indicador possui o papel de quantificar realidades e expressá-las em números sensíveis as mudanças sociais. Sua composição abrange variáveis que buscam captar o ambiente social e retratá-las em números que, adicionados as outras variáveis, tentam metamorfosear o ambiente em dados quantitativos. O indicador facilita a comparação, igualando diferentes realidades tanto de espaço, de tempo e geográficas, em números.

Um problema antigo que vislumbrava poucas soluções, houveram-se no Brasil pouquíssimas leis referentes a tal dificuldade, sendo que a primeira solução surgiu com a criação do BNH, Banco Nacional de Habitação, que ficou disponível de 1964 a 1986. Esta primeira política pública habitacional surge como forma de amenizar as conseqüências do processo de industrialização, qual o país começava a usufruir a partir da década de 50. A necessidade de mão de obra trouxe para as cidades grande fluxo de uma população até então rural, estes camponeses aglomeravam-se na cidade em busca de um futuro melhor. Contudo, as cidades não estavam preparadas para

acolher este grande fluxo de pessoas que pretendiam instalar-se ali, e, nem todos obtinham o emprego, pois tratava-se de uma força de trabalho pouco qualificada.

A ausência de infraestrutura urbana culminou em diversos problemas para os gestores públicos. O excedente de pessoas, aliados a falta de empregos, moradia, serviços de saúde, transporte, forçaram as famílias a improvisarem moradias ou aglomerarem-se em áreas não urbanizadas que, além de improvisadas, não possuíam serviços básicos. Também conhecidos como aglomerados subnormais, estas áreas chamaram a atenção dos órgãos internacionais de direitos humanos e foram alvo de diversas ações públicas durante a década de 80, como destaca Mike Davis em seu livro *Planeta Favela* (2006). Na cidade de Campo Grande - MS, a urbanização destas áreas proporcionou a que chegasse em 2011 com apenas três aglomerados sub-urbanos (antigamente a nomenclatura utilizada era favelas), com pouco mais de 150 famílias nestas áreas somadas (IBGE, 2011).

Todavia, após o término do BNH, a estrutura (pessoas, documentos, experiências) foram transferida para a Caixa Econômica Federal. O país também sofreu com crises do capital e com formas de governo prejudicando o investimento de ordem social. Assim, apenas políticas governamentais regionalizadas foram implantadas e pequenas vitórias conseguidas neste período, como a institucionalização do direito a moradia e a aprovação do estatuto das cidades.

Em 2001, na campanha eleitoral, o déficit foi amplamente discutido e promessas foram feitas, entretanto, passaram-se ainda oito anos para a implantação da política habitacional vigente, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Instituído em 2009 o programa foca a produção, aquisição e requalificação dos imóveis, tanto urbanos como os rurais para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Ele compreende diversos subprogramas com focos direcionados e pretende construir um milhão de casas.

O problema habitacional brasileiro atualmente é acompanhado pela mensuração realizada pelo Ministério das Cidades em convênio com a Fundação João Pinheiro. Esta instituição mineira desenvolveu, a pedido do Ministério das Cidades, uma metodologia de cálculo visando à quantificação do

déficit habitacional. Para isto, fraciona o problema em ausência de domicílios e déficit por inadequação. O valor encontrado refere-se ao número de moradias dignas que faltam para a população, por isso se faz a divisão nestas duas categorias. A primeira fornece o número de famílias que carecem de moradias, pois utilizam lugares improvisados como habitação. O segundo fornece o número de moradias que necessitam de melhorias para tornarem-se adequados à habitação.

Baseando-se em dados fornecidas pelas pesquisas realizadas pelo IBGE (PNAD 2008 e CENSO 2010), a FJP constrói o número referencia do déficit habitacional brasileiro. Contudo, há elementos não relacionados nos questionários CENSO/PNAD que seriam considerados necessários para o levantamento real do déficit habitacional e por dificuldades metodológicas estas variáveis não são incluídas no cálculo. Isto instiga a pesquisar, o Déficit Habitacional apresentado pela Fundação João Pinheiro é adequado como função controle da política habitacional brasileira?

## 1.1 Objetivos

Geral:

Avaliar o indicador de déficit habitacional e verificar sua adequabilidade como função controle de gestão das políticas públicas.

Específicos:

- a) Analisar a adequabilidade da metodologia utilizada na quantificação do déficit habitacional;
- b) Verificar o modelo utilizado para a implementação de políticas públicas habitacionais no município de Campo Grande, MS;
- c) Mensurar o déficit habitacional do município de Campo Grande, MS.

## 1.2 Justificativa

O período de campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 2010 fora marcado por inúmeros assuntos em pauta, desde a escolha de uma política partidária até problemas financeiros do país. Dentre tantos, o déficit habitacional, novamente fora amplamente discutido pelos candidatos a presidência. Isto ocorreu devido à amplitude do tema, que está subdivididos em outros, como: saneamento básico, condições aceitáveis das moradias, áreas de construção, qualidade de vida dos moradores, complexos habitacionais etc.; e pelo lançamento tardio em 2009 do programa que o Presidente Lula havia prometido na campanha de 2002. Assim, tais assuntos sempre são referências nos discursos e questionamentos para a próxima gestão governamental. Tal fato dá-se pela relação com o desenvolvimento do país e a necessidade de mão-de-obra e estes trabalhadores, por sua vez, carecem de moradia, assim sendo, busca-se de inúmeras formas mensurar quantas habitações faltam e tentam soluções para tal problema.

A década de 90 o estado de Mato Grosso do Sul firmara-se como um grande produtor de grãos que havia atraído inúmeras pessoas em busca novas áreas de plantio em décadas anteriores. Outros viam no estado a oportunidade de novos investimentos, e as indústrias, em busca de benefícios e, pela boa localização, fazendo fronteira com São Paulo e Paraná, grandes mercados consumidores, e ainda sendo um grande produtor de matéria prima, estabeleceram-se no estado, atraindo muitas pessoas (CUNHA, 1997). E neste período de ausência de políticas habitacionais agravaram os problemas relacionados a este tema no estado. Entretanto, este movimento não se encerrou e esta unidade federativa ainda é foco de migrações e investimento por parte da indústria.

A aplicação destes recursos impulsiona o ciclo virtuoso de geração de empregos, e de necessidade de mão de obra, trazendo mais pessoas para o estado, remetendo-se, novamente, aos problemas que devem ser solucionados pelas políticas públicas. Tais dificuldades enfatizam-se em momentos de pleito, quando planos e soluções emergem-se no discurso dos candidatos. Quanto fala em eleições se remete a denominação de política, tem-se o litígio apenas como parte do processo democrático. Já o termo,

desmembra-se para vários sufixos, como política pública, partidária e outros. Se deve ter em mente que a política pública é superior e transcende o gestor, que quando na esfera federal, no caso brasileiro, é o presidente. Ele representa um partido, uma sigla e uma ideologia, que diante do estabelecido pela política pública, projeta ações e planos de governo conforme a política partidária estabelecida por sua posição, direita, esquerda e central. A política pública norteia os investimentos idealizados pela política partidária.

A busca por soluções para as políticas públicas independente das partidárias é que permeia o desejo deste pesquisador. Mais precisamente buscar dados nos indicadores para controlar, ou torná-los, função controle das políticas públicas. Como foco da pesquisa, optou-se pela cidade de Campo Grande pelo aumento significativo de sua população 1,73% em 2010 comparando com 2000, este número é maior que a média nacional de 1,12% (IBGE, 2010). E, além do fluxo migratório que sofreu, é uma cidade destaque dentro da região centro-oeste e recebe investimentos maciços em várias áreas, atraindo investidores de outras regiões brasileiras. Em 2010 o município conta com 786.797 habitantes e 249.800 domicílios particulares permanentes, representando 32,13% da população e 32,89% dos domicílios totais do estado.

Para responder os objetivos propostos, inicia-se uma discussão sobre políticas públicas, desde a gênese da palavra, até a formação do termo. A parte inicial sobre política pública fez-se necessária para compreender seus desdobramentos, contudo, por não ser o foco do trabalho, utiliza conceitos principais encontrados no livro do João Ubaldo Ribeiro (1986), administrador de formação, conduz o tema de forma simples e objetiva. É apresentado, também, as estruturas da política pública e seus inúmeros modelos. O capítulo seguinte reserva as considerações sobre indicadores sociais, trazendo as reflexões centradas nas publicações de Januzzi. E, o capítulo posterior, sobre Déficit Habitacional, apresenta o problema, a sua formação e evolução no país e tem a Hermínia Maricato como referência principal. Compõe também as políticas públicas habitacionais a nível nacional e a legislação municipal publicada e disponível para consulta referente ao tema habitação, na qual percebe-se a sua evolução no município. Ainda neste capítulo conceitua o déficit habitacional, apresentando suas nuances e características.

O capítulo quatro reserva, depois de conceituado os principais temas do trabalho, os procedimentos metodológicos, qual norteia a pesquisa baseando-se na metodologia utilizada pela FJP, define ainda quais variáveis foram utilizadas e como procedeu-se para a obtenção do resultado apresentado. Os números do déficit habitacional e a sua distribuição dentro a área urbana é o tema do outro capítulo, informando qual o déficit aproximado para o município e ainda como ele se dimensiona por bairros. Ainda, há apresentação de percentagens de domicílios alugados e quais bairros possuem maior incidência destas residências, e quais regiões possuem os piores problemas com o esgotamento sanitário. O capítulo seguinte abriga os limites e abrangências do indicador social de déficit habitacional, dentre as nove propriedades desejáveis apresentadas por Januzzi. E, por fim, às considerações finais.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas brasileiras desenvolveram-se inicialmente a partir do século XX como um padrão de proteção social, sendo esta prática descontinuada pela Constituição Federal, um marco de avanço social legal para a população brasileira (RIBEIRO, 2007). Neste período houve maturação das políticas sociais, diversos ganhos foram obtidos, principalmente para os trabalhadores. Esta melhor distribuição dos benefícios chegou a ser chamado de massificação de privilégios durante a democracia populista entre os anos de 1946 e 1963 (FLEURY, 2005). Entretanto, como já visto acima, a Constituição Federal de 1988 consolidou as leis sociais e os direitos dos cidadãos, inaugurando um novo período. Fleury reflete sobre esta nova época com as seguintes palavras: “os benefícios passam a ser concedido a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais” (2005, p. 453). Tais felicitações deram-se pela presença de um conjunto de direitos sociais, estes presentes no capítulo “Da ordem social”, garantindo os direitos sociais universais como parte da cidadania.

O caminho para a massificação de direitos sociais foi longo, e aconteceu apenas devido a outra massificação, a da força de trabalho. Höfling (2001) expõe as políticas públicas como apaziguadora dos conflitos entre o capital e o trabalho, surgidos no século XIX, a partir da primeira revolução industrial. Estes movimentos fortificaram-se e racharam o mundo em dois eixos: o capitalista e o socialista. O primeiro, composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos primórdios da divisão, países subdesenvolvidos, e o segundo por países do leste europeu.

O movimento fordista agravou o processo de divisão e especialização do trabalho, que juntamente com o pós-guerra e a formação de blocos distintos para uma corrida armamentista, escondiam a busca e defesa acirrada pela melhor forma de gestão pública. Disputando a preferência de seus moradores quanto ao melhor projeto de desenvolvimento e a forma cativa de vivência. Para competir com o socialismo, coube ao estado uma intervenção e criação da política de bem estar social proporcionava aos seus habitantes as

qualidades e vantagens de um estado ativo e defensor dos direitos de seus habitantes, como saúde e educação; além das vantagens de se viver em uma economia capitalista, direito de escolha, livre concorrência etc. (HARVEY, 1999).

Nos países deste mesmo bloco, porém em desenvolvimento, foi marcado pelo estado Desenvolvimentista, aqui no Brasil principalmente nas gestões de Getúlio Vargas, Jânio Quadros e no regime militar (RABELO, 2008). Fruto de tal batalha de ideologias administrativas, aqui no Brasil, cabe ressaltar, a política habitacional, conhecido por BNH (Banco Nacional de Habitação), quando Sandra Cavalcanti, a primeira presidente do banco, expressou a “famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende a propriedade privada’”, sinalizando a tendência governista ao capitalismo (BONDUKI, 2008, p. 73). Neste bloco, entretanto, é característico a desigualdade social, minimizar tal particularidade é uma das funções da política pública. Por outro lado, a economia socialista ruiu-se, chegando ao fim, marcado pela queda do muro de Berlin, muito mais que o fim da guerra fria, terminava-se a disputa ideológica. Neste momento impera o capitalismo e começa fortemente o estado neoliberal (HARVEY, 1999).

A evolução dos direitos sociais aconteceu concomitantemente ao desenvolvimento educacional político da população, em um processo de educação para a democracia. Também título de um artigo de Baquero e Baquero, publicado em 2007, no qual os autores refletem sobre a participação do jovem na política. Eles, ainda, divulgam a influência dos meios de comunicação e o acesso a informação como ferramenta de aprendizado. Apropriando de uma afirmação de Schmidt (2001) “o caráter democrático não é inato, é construído”, (p. 17, *apud* BAQUERO e BAQUERO, 2007, p. 147), complementa-se o pensamento de evolução constante dos direitos e políticas públicas, aferindo ao cidadão maior e melhores serviços públicos e ações governamentais, que dentre o estudo de políticas públicas cabe diferenciação devidamente respondida à frente.

Para tal caracterização, necessita explicar e conhecer alguns conceitos: (a) cidadania surge e desenvolve-se, várias vezes até sendo confundido, com os conceitos de cidade e cidadão. “Na antiguidade clássica, cidadania tem a ver com a condição de (b) *civitas* pela qual os homens,

vivendo em aglomerados urbanos, contraem relações fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados” (RIBEIRO, 2007, p. 526). Com a evolução das cidades e conseqüentemente das relações da poluição e do estado, a condição de *civitas* somou-se a de (c) *polis*, sendo o “direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos” (Op. Cit.). Posteriormente, já no século XIX, a condição de cidadania é expandida com a inclusão de direitos de proteção social, conceito presente e em evolução, conforme a necessidade da população, até os dias atuais.

Neste contexto de inclusão como forma de amparo e proteção social, as políticas públicas são discutidas, redigidas e promulgadas. Diversas metodologias de formulação e classes beneficiadas são abordadas pelos teóricos de políticas públicas. Entretanto, primeiramente, carece explicação quanto a adoção do termo *policy science* quanto sinônimo de políticas públicas. Pois, a língua inglesa faz distinções entre *politics* e *policy* sendo o primeiro significando da “ação política, envolvendo o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, e este as iniciativas resultantes da ação política em vistas de pressões advindas da sociedade” (RABELO, 2008, p. 11). Assim, falar de *policy science* remete propriamente dito ao estudo das políticas públicas.

Inicialmente a disciplina acadêmica e os estudos sobre políticas públicas se deram nos Estados Unidos, rompendo etapas seguidas pela tradição européia, concentrando na análise do Estado e suas instituições, enquanto os norte americanos focaram na produção dos governos (SOUZA, 2006). Quatro foram os pioneiros ou os “pais” da área de políticas públicas, são eles: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles E. Lindblom e David Easton. Segundo Souza (2006) as contribuições de Laswell foram em 1936 cunhando o termo *policy analysis*, ao conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, estabelecendo o diálogo entre cientistas sociais, grupo de interesses e governo; 1957, Simon introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); questionando Laswell e Simon, Lindblom em 1959 e 1979 propõem a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas; por sua vez, Easton, 1965, contribui definindo a política pública como um sistema, para ele, estas recebiam *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, influenciando

resultados e efeitos. Antes de tomar esta definição como final, desmembrar-se-á o termo, política pública. Primeiramente na compreensão de política.

## 2.1 O Que É Política?

Para tal interpretação do termo, buscou-se através de uma literatura concreta a definição e explicação para este. O livro que melhor define, de forma concreta, é o que leva no título tal palavra e como autor João Ubaldo Ribeiro. Inicialmente, Política, em qualquer de seus usos, “refere-se ao exercício de alguma forma de poder e, naturalmente, às múltiplas conseqüências desse exercício” (p. 13). O exercício deste é caracterizado por grande complexidade e o autor alerta sobre uma inter-relação desencadeada entre a fonte do poder e os submetidos a esse poder. E continua, na complexidade e inúmeras implicações da aplicação do poder, sendo neste terreno que floresce a Política. Para melhor compreender Ribeiro, poder é a “capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, ele não faria” (DAHL, 1957, p. 203, *apud* RODRIGUES, 2010, p.15).

Fala-se da relação de poder com política, porém, segundo Ribeiro (1986), a definir apenas como algo relacionado ao poder não chega a ser satisfatório. Pois para ele, definir poder, “deve ser deixado ao cargo de gentes como filósofos e teóricos” pois, “para quem está preocupado com problemas mais próximos [...] é inútil, [...] pois este só se torna visível ao manifestar-se” (RIBEIRO, 1986, p. 14-15). Assim, defende que, “devemos procurar outros elementos que tornem nosso conceito de política mais preciso.” (Op. Cit., p. 15) apresentando a evidência de dois aspectos do ato político, o interesse, e a decisão. A política a ser entendida como “um processo através do qual interesses são transformados em objetivos e os objetivos são conduzidos à formulação e tomada de decisões efetivas” (Op. Cit., p. 16). Esclarecendo que nesta visão e interpretação de política, o termo poder é “enganoso e vago”; afirmando para a população o que lhes interessa é o processo de formulação e tomada de decisão.

Sem o termo poder facilita, porém, torna a definição superficial, pois como descreve Alayón (2010) “nossos estados representam predominantemente os interesses econômicos dos setores que controlam (e

nas ocasiões definem diretamente) o poder político” (p. 10-11). E são tais estados que gerenciam os processos de transformação de objetivos em tomadas de decisões efetivas. Esta afirmação gera outro conflito, conforme exposto por Medeiros e Medeiros (2011) a inseparabilidade entre a ética e a política, uma das características principais do pensamento filosófico grego. Concluem “ética e política não podem ser separadas, pois, enquanto a primeira diz respeito ao comportamento particular dos indivíduos em sua relação com os outros, a segunda diz respeito ao comportamento dele em relação à sociedade” (Op. Cit. p. 2). Política, diante do exposto acima, pode ser definida como a organização de grupos que organicamente passam “a defender seus múltiplos interesses e projetos de sociabilidade, interferindo assim, mais diretamente nas decisões do estado” (NEVES, 2005, p. 23).

Acentuado política definir-se-á políticas públicas. Em estudos sobre o assunto vários conceitos afloraram, entretanto, as que merecem destaque são as de Mead (1995) que define como um campo dentro do estudo de políticas que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980), um conjunto de ações do governo que produzirá efeitos específicos; Peters (1986), soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de outrem, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) por sua vez, o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Porém a mais conhecida é a de um dos fundadores desta área e dá nome ao seu livro, Lasswell (1936, editado e traduzido no Brasil em 1984) “quem ganha o que, quando e como”.

Desta afirmação floresce a diferenciação de política governamental para a política pública, a primeira surge como um plano para o atendimento da segunda. A política pública é definida, sempre de forma holística (normalmente por leis), e posteriormente, cada governo em seu estilo, e doutrina, promove ações governamentais para aplicação de ações que gerem resultados propostos pela política pública. Exemplificando a exposição acima, primeiramente define-se, de diferentes modos a melhoria na qualidade da educação, o governo por sua vez, juntamente com seus representantes, promovem ações e planos tais como: melhoria da merenda, doações de livros, uniformes, promoção a cultura; estas são ações governamentais que visam a política pública de melhoria a educação. Entretanto, não se pode afirmar o conceito de políticas públicas, para isto, carece desmembrar as definições a

seguir. O próximo tópico contemplará algumas discussões esclarecedoras sobre: estado, governo, indivíduo e ação.

## 2.2 Estado

Todas as sociedades são, de alguma forma, politicamente organizadas, apresentando “mecanismos estabelecidos, através dos quais as decisões públicas são formuladas e efetivadas” (RIBEIRO, 1986, p. 35). Tais mecanismos são as instituições que se dá o nome de Estado. Por sua vez, pode-se dizer que ele surge em dois passos: “a) o estabelecimento da diferença entre governantes e governados; b) a institucionalização dessa diferença” (Op. Cit. p. 43).

Para Max Weber (1991) o estado é resultado de um processo histórico de concentração de poder ocorrido na Europa entre o final da idade média e os primeiros séculos da idade moderna. O'Donnell (1990) classifica-o como a constituição de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território determinado. Portanto, pode-se afirmar que é o Estado que detém o poder e a autoridade para fazer valer, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade (RODRIGUES, 2010). Neste trabalho a compreensão do estado, deve ser feito na forma de estado regulador, descrito por Ribeiro (1986, p. 80), na forma do estado “que, no interesse de quem o domina, interfere na atividade econômica e, por consequência, em todas as áreas da vida do cidadão”. Há várias outras definições de estado, porém estas são ineficazes para o entendimento da política pública como aqui pretende-se expor. Em outros conceitos de estado, tal estudo seria desnecessário ou ineficaz.

Para João Ubaldo Ribeiro, a palavra estado, tem utilização confusa, especialmente para os brasileiros, por causa da forma do Estado brasileiro, que é a Federação, dividida entre a União (o “governo federal”), os Estados (o “governo estadual”) e Municípios (o “governo municipal”). Acrescentando assim, ao significado da palavra como denominação geográfica, aqui no Brasil, por exemplo, pensa-se em São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul. Esta definição da palavra deveria ser substituída por “Estado-

membro”. Há ainda, segundo o autor, outra confusão de nomenclatura, designar sinônimo de “Estado” a palavra “Nação” ou “País”. E alerta, as vezes pode ser utilizado como tal, entretanto, inúmeras outras vezes não. Nação, para ele, engloba coisas difíceis de precisar, mas que todos mundo sente. Definindo assim: “a Nação quer dizer muitas vezes uma raça comum, uma língua comum, uma história comum, tradições comuns, valores comuns, hábitos comuns, arte comum”. Porém, poderia para o autor, visando facilitar a compreensão e assim já é feito para índios e africanos, a utilização da palavra tribo. A Nigéria é um estado com várias tribos, nações. Bascos e Castelhanos, ambos residentes no Estado Espanhol, possuem nacionalidades diferentes.

### 2.2.1. Federalismo, o estado brasileiro

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado, utilizada para construir uma nação heterogênea e normalmente com grande extensão territorial. (ABRÚCIO, 2010). O autor ainda distingue o estado unitário, do estado federativo:

“Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles” (Op. Cit. p. 41)

Com diferentes agentes governamentais põem-se em questionamento a soberania de cada ente, Arretche (2002, p. 28), descreve que “a soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria”. Conforme exposto por Abrúcio (2010) a constituição de 1988 inaugurou a descentralização, o principal mote do novo federalismo. E continua, dizendo que o

“processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nesta linha, o Brasil tornou-se uma das pouquíssimas federações a dar *status* de ente federativo aos municípios” (Op. Cit. p. 44).

A municipalização veio com o intuito da descentralização. O Costa (2010) a classifica como vantajosa, pois “sua prática efetiva aproxima as decisões (de interesse coletivo) das ações, democratizando a gestão, na medida em que facilita a participação, legitima o planejamento e permite um maior controle por parte da comunidade” (p. 259). Contudo, há uma imensa disparidade nos resultados destas ações. Abrúcio (2010) afirma que “a desigualdade intermunicipal é ainda maior que a macroregional” (p. 41).

Esta diferença está vinculada na heterogeneidade financeira, política e administrativa de cada ente. Tal característica cria um paradoxo federativo, “quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda podem ser incapazes de realizar a contento as políticas públicas” (Op. Cit., p. 41).

### 2.3 O Que São Os Governos?

Entende-se por governo o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupa posições na cúpula do Estado. Alexandrino e Paulo (2008) expõem que o Governo tem a incumbência de exercer a direção, determinando formas de realizar seus objetivos, estabelecer as diretrizes que pautarão sua atuação e os planos governamentais. Para Lesswell tais posições são ocupadas por pessoas de influência, que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os que recebem em maior quantidade pertencem a “elite”, os demais são a “massa”. Dividindo assim a população em classes. Classificando-as como “um grupo social mais vastos, [sic] cujos membros exercem funções similares, têm o mesmo *status* e aparência” (LASSWELL, 1984, p. 18).

Ainda para o autor o estudo de política é o estudo da influência e de quem influência. Assim, dividi-se a população em grupos, no mínimo, entre os governantes e os governados. Podendo ainda ser os detentores do poder e o restante da população, como exposto em outros tópicos. O poder e conseqüentemente o governo são de classes burguesas donas do poder,

restando aos proletários, à luta de classes e a busca dos seus direitos por meio das políticas públicas governamentais.

### 2.3.1 O papel dos governos

Dallari (2007, p. 103) apresenta que “a falta de consciência das finalidades é que faz com que, não raro, algumas funções importantes, tomadas como únicas, prejudiquem o todo”. Em seu livro, no desenvolvimento da fundamentação teórica sobre o papel do estado, seus objetivos e finalidades, o autor apresenta duas correntes doutrinárias, a organicista, que compreende o Estado como um fim em si mesmo, nega, então, a existência de uma finalidade objetiva. E, opondo-se a esta doutrina, os mecanicistas, de fundo materialista, porém, com um entendimento de papel de Estado nem tão distante da primeira doutrina, desconsideram a existência de finalidade, baseados na vida social como uma sucessão de acontecimentos inelutáveis, não podendo ser dirigidos para um certo fim. Afirmando que “cada Estado tem seus fins particulares, que resultam das circunstâncias em que eles surgiram e se desenvolveram e que são condicionantes de sua história” (Op. Cit. p. 105).

Todavia, há outras teorias preconizando certo comportamento do estado em função dos objetivos, Dallari (2007), propõe fins expansivos, limitados e relativos. Na primeira, busca-se o crescimento desmesurado, a tal ponto que se acaba anulando o indivíduo. Aplicados a estados totalitários, indicam como bem supremo o máximo, desenvolvimento material ou ético. No desenvolvimento material, conhecido também como utilitários, sacrifícios como liberdade e outros valores fundamentais são suprimidos para alcançar o bem supremo.

Nesta segunda corrente doutrinária, encontra-se a idéia do estado do bem-estar, “sustentada que a consecução de uma situação material bem favorável dará aos homens plena satisfação, desaparecendo todas as necessidades” (DALLARI, p. 106). Na máxima ética, rejeitam o utilitarismo e preconizam a absoluta supremacia de fins éticos. Fins limitados, tendem para a interpretação do estado liberal, apenas como mero vigilante do social. Também derivados das teorias contratualistas, preconizando o estado de direito, exigindo do estado apenas que seja um aplicador rigoroso do direito, e nada

mais que isso. Na terceira, fins relativos, segundo o autor, se trabalha a idéia da solidariedade. Nesta visão, não basta assegurar a todos a igualdade jurídica, no sentido da igualdade perante a lei, é indispensável, além disso tudo, garantir a igualdade de todos os indivíduos nas condições iniciais da vida social.

Verificam-se nestes fins apresentados nos parágrafos acima, três formas de manter e governar o estado. Primeiro a forma social-democrata de um estado intervencionista. Segundo, estado liberal e estado de direito, com pequenas nuances que os diferenciam, porém, ingressos no governo de direita. Por fim, o terceiro, trabalhismo inglês, surgido da crítica dos capitalistas ao capitalismo, floresce o terceiro setor. A solidariedade e as Organizações Não-Governamentais sem fins lucrativos, como um agentes reguladores das políticas sociais, no entanto, não pertencentes ao estado e englobando a sociedade civil, responsabilizando a todos pela desordem social.

Independente dos fins escolhidos, verifica-se que o Estado, tem um fim geral, “constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares” (DALLARI, p. 108). Sendo assim o fim do Estado é o bem comum, proporcionando “o conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (Op. Cit. p. 108).

## 2.4 Indivíduos

Os indivíduos são os agentes do Estado, contribuem em forma de impostos e usufruem dos serviços ofertados, participando do ciclo do Estado, escolha, financiamento, benefício. Porém, poucos se beneficiam do grande montante de investimento do Estado para a população. Normalmente, os beneficiados são corporativas privadas que se apropriam de pesquisas e fornecimento para o Estado em troca de patrocínio de campanha, mantendo-os no poder. (M. FILHO, 2008). Assim, a participação fica tão desgastada, conforme alerta La Palombara (1982), por assumir diversos significados, e nem todos compatíveis. E, o autor, continua descrevendo que o voto é espúrio, e em sociedades menos democráticas são obrigatórios, tornando a participação

patológica. Mas na democracia faz-se necessário a participação como forma de tornar-se cidadão, indivíduo pertencente a um Estado.

## 2.5 Então, O Que São Políticas Públicas?

As ações são o processo e a implementação das políticas públicas. Assim, expostos tais conceitos, podemos compreender políticas públicas como “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas” (Guareschi *et al.*, 2004, p. 180). Após definido Política Públicas, parte-se para a apresentação dos modelos e conceitos abarcados na literatura deste assunto.

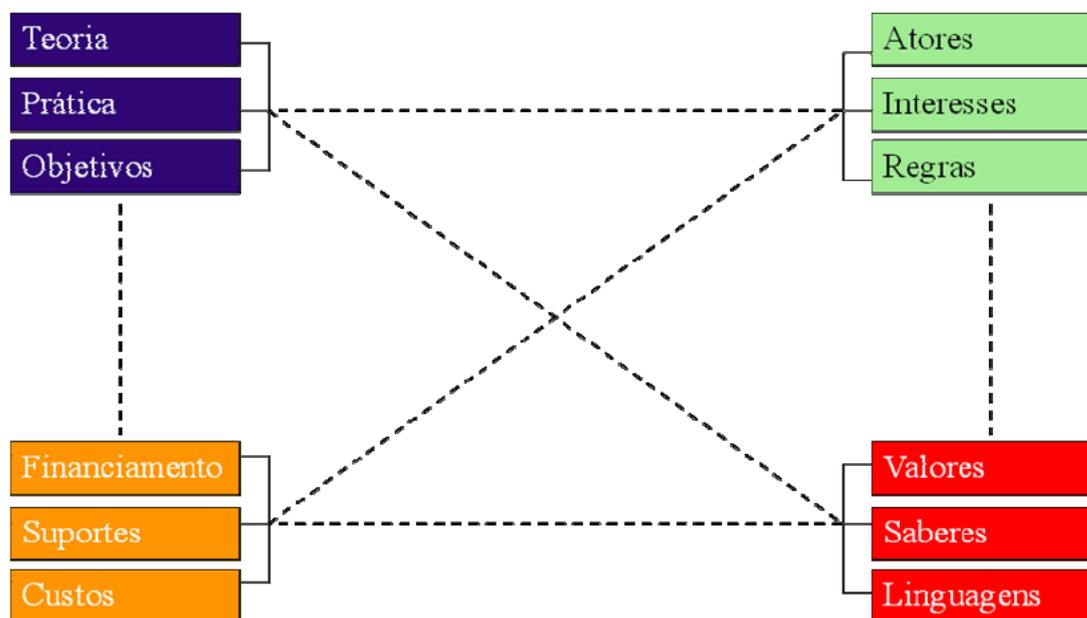
## 2.6 Estruturas de políticas públicas

O processo de teorização, conforme apresentado por Di Giovanni, segue a tradição Weberiana, que realiza numa “dupla *Démarche*; de um lado a construção de tipos conceituais e, de outro, a construção de tipos históricos” (DI GIOVANNI, 2009, p. 18). O autor explica que o sugerido é um constante movimento da razão que transita ininterruptamente entre a observação histórica e a construção teórica, possibilitando a identificação de elementos padrões entre elas. E, exemplifica, com a descrição de que toda política pública baseia-se numa teoria, a observação histórica mostra que teoria, práticas e resultados estão presentes em todas as elaborações de políticas públicas, mesmo que possuam unicidade.

O autor continua expondo a importância de não só identificar como estabelecer uma relação indissolúvel e orgânica. Identificou quatro estruturas elementares: a) estrutura formal: teoria, prática e resultados; b) estrutura substantiva: atores, interesses e regras; c) estrutura material: financiamento, suportes e custos; e, d) estrutura simbólica: valores, saberes e linguagens. Apresentando estas estruturas resumidas na figura 01, idem a seguir:

## Estrutura Formal

## Estrutura Substantiva



## Estrutura Material

## Estrutura Simbólica

Figura 1: Estruturas Elementares (DI GIOVANNI, 2007, p. 21).

Estas estruturas apresentam uma introdução aos modelos de políticas públicas, que com diferentes formulações teórico-ideológicas, discutem cada ponto das estruturas apresentadas acima.

### 2.7 Modelos de Políticas Públicas

Conforme proposto do Dagnino (2002), Metodologia de Análise de Políticas Públicas, elas se dão por fases: formulação, implementação, resultados e análise. Cria-se um ciclo, pertencente a um processo, com entrada, processamento, saída e retroalimentação ou *feedback*. Como pode ser observado na figura 02. Diferente nuance proporcionaram a criação de vários modelos de políticas públicas como será abordado abaixo. Contudo, o seu processo segue, de maneira geral, o padrão apresentado na figura 02.

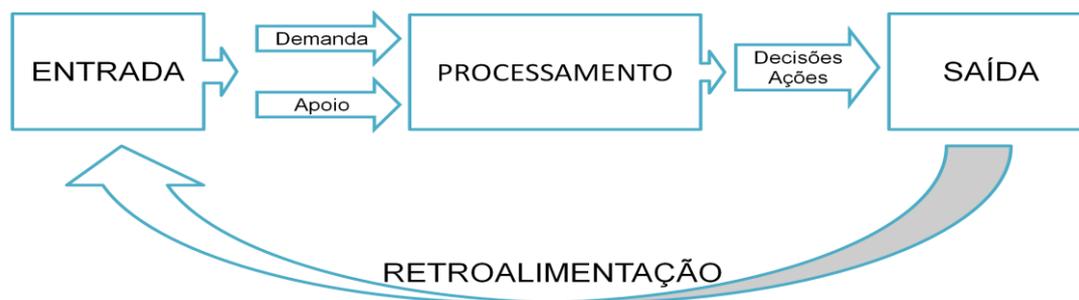


Figura 2: Ciclo de processos da Política Pública (adaptado de RUA, 2009, p. 34)

No processamento da política pública o governo depara-se com diversos obstáculos, e o primeiro desafio é encontrar soluções pacíficas que contemplem os diversos setores (SIMAN, 2005). A Maria Angela Siman e, posteriormente, Capella (2007) salientam que a inclusão das demandas na agenda governamental é determinada pela influência, dos representantes e representados, de cada setor e seu grau de organização e articulação.

As entradas podem apresentar ao menos três tipos: as novas, as recorrentes e as reprimidas. As primeiras são aquelas que surgiram a partir de novos problemas ou de novos atores políticos. As recorrentes expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam ao debate político. E as reprimidas, nunca chegaram até o sistema político (RUA, 2009).

O processamento, as decisões e ações, variam conforme o modelo de estado e forma de modelagem das políticas públicas. Assim como os resultados e o retroalimentação são resultados desta nuance. Todas estas fases relacionam-se com as estruturas elementares exposto na figura 01. Estas estruturas influenciam na geração de demanda das políticas públicas. Baseiam-se nelas ao optar-se por incluir ou não determinado problema como pauta da política pública.

Determinadas demandas possuem estruturas incoerentes, desproporcionais, itens com pesos divergentes, prejudicando a inclusão deste item como pauta de política pública. Conforme exposto por Siman (2005), a influência pode balancear a inclusão na pauta de uma política pública com enormes custos. Neste raciocínio o governo não despenderá montantes elevados em políticas de baixo impacto midiático, que corresponde à estrutura simbólica, ou a atores de baixa influência e organização.

A forma de consideração de pesos nestas estruturas são várias. Inúmeros modelos estão dispostos na bibliografia sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Os mais importantes deles serão apresentados abaixo.

### 2.7.1 Policy Networks

Modelo baseado na teoria de redes sociais. As ligações entre os atores podem ser estudado através do conceito de rede de Granovetter (1985). Inspirados em tais estudos, conceitua-se redes como “um conjunto de nós ou atores (pessoas ou organizações) ligados por relações sociais ou laços de tipos específicos” (POWELL e SMITH-DOERR, 1994, p. 368). Neste caso as políticas públicas em específico.

Para Frey (2000) estas redes ganham importância no processo decisório dos sistemas político-administrativos ao passo que torna de maior importância a influência sobre a determinação real dos conteúdos. Como observado por Souza (2006) e exposto no texto à frente, os pertencentes a tais redes são os especialistas que estimulam a formulação de políticas públicas. Constituem uma comunidade de especialistas, que podem “constranger ações e estratégias, mas também as constroem e reconstruem continuamente” (Op. Cit. p. 32-33). A força das redes está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupo. Frey (2000) cita como exemplo de Policy Networks o projeto de reciclagem de lixo, pois seus atores estão unidos por questões estreitamente delimitadas e não por um contexto político setorial como um todo.

### 2.7.2 Incrementalismo

Conforme exposto por Souza (2006) a visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom, Caiden e Wildavisky e Wildavisky. A partir de pesquisas empíricas argumentaram que os recursos governamentais para uma política pública, órgão ou programa não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas

públicas. Celina Souza continua expondo a perda do poder explicativo desta visão, diante das inúmeras e profundas reformas de ajustes fiscais ocorridas.

Os técnicos governamentais e os pesquisadores dos orçamentos públicas sabem a força que o incrementalismo possui, mantendo intactos recursos e estruturas governamentais para as políticas públicas. Entretanto, é deste tipo de formulação que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade do governo na adoção de novas ou reverter à rota das atuais políticas públicas. Modelo utilizado frequentemente em agendas que possuem difícil acordo e com opiniões pluralistas, o governo neste caso, continua os programas existentes, aperfeiçoando-os (SIMAN, 2005).

### 2.7.3 Policy Cycles

Este modelo apresenta a política pública como um ciclo deliberativo. Constitui um processo dinâmico e de aprendizado, formado por vários estágios. Tal modelo é constituído por tais estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esse enfatiza a elaboração da agenda, indagando sobre a escolha de uma à outra política. Porém, outras vertentes da *Policy Cycles*, enfatizam os participantes do processo decisório e outros o processo de formulação da política pública (SOUZA, 2006). Para Frey (2000, p. 226) “as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podendo ser investigadas no que diz respeito [...] a cada área”.

Elaborar a agenda é a etapa decisiva para o futuro da política pública. Porém, muito se pergunta como determinadas públicas entraram na agenda de discussão, segundo Dagnino (2002), este se dá em momento eleitoral. Entretanto, Souza (2006) apresenta três tipos de como podem ocorrer. O primeiro é quando encontra o problema, e assume que algo deve ser feito para corrigi-lo. O segundo quando focaliza a política, “como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema” (Op. Cit. p. 30). Para Souza (2006) é nesta em particular que se dá por processo eleitoral, exemplificando quando ascende ao poder um partido com

ideologias diferentes do seu antecessor. Por último, terceiro, focaliza os participantes, que são classificados em dois grupos, os visíveis: políticos, mídias, partidos, grupos de pressão etc.; e os invisíveis: acadêmicos e burocracia. Desta forma, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. Este modelo é utilizado principalmente nos ‘programas políticos mais complexos que baseiam-se em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos’ (FREY, 2000, p. 229).

#### 2.7.4 Modelo “Garbage Can”

Conforme apresenta Souza (2006) o modelo *Garnagem Can* ou Lata de Lixo, foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972 argumentando que as escolhas das políticas públicas ocorre como se elas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, inúmeros problemas e poucas soluções. Tais soluções não seriam devidamente analisadas, mas encontrada num leque, muitas vezes pequeno, que os decisores (*policy makers*) possuem para aquele momento. Para os autores, como expõe Souza, as organizações são anárquicas e possuem soluções de baixa consistência. Neste modelo, os teóricos advogam que as soluções procuram os problemas. As escolhas compõem um *garbage can* nos quais vários tipos de problemas e soluções são apresentadas. Utilizado em momento de escassez de recursos e excedente de problemas, procura adequar-se as soluções disponíveis aos problemas existentes.

#### 2.7.5 Modelo De Coalizão De Defesa

Também conhecido como *advocacy coalition*, foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith e discorda da visão de políticas públicas trazida pelo *policy cycles* e pelo *garbage can* por sua pequena capacidade de explicar como ocorrem as mudanças nas políticas públicas. Apresentam as políticas públicas na concepção de conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulando-se com os acontecimentos externos, fornecendo parâmetros e recursos para cada política pública. Ao contrário do *garbage can*, tal modelo,

defende a importância das crenças, valores e idéias, como dimensão do processo de formulação das políticas públicas. Assim, cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa, estas por sua vez, se distinguem por crenças, valores, idéias e recursos de que dispõem (SOUZA, 2006). Aplicados as políticas de grupos inferiorizados, como negros, gays, e excluídos.

#### 2.7.6 Arenas Sociais

Neste modelo vê-se a política como uma iniciativa dos empreendedores políticos ou empreendedores de políticas públicas. Para que o problema exista é preciso que a população se convença que algo precisa ser feito. É nestas ocasiões que os *policy makers* passam a prestar atenção em algumas coisas e ignorar outras.

Para chamar a atenção dos *policy makers* normalmente tais empreendedores utilizam de três formas: a) divulgação de indicadores de esmiúçam e demonstram a dimensão do problema; b) eventos repetitivos ou desastres acerca do problema; e, c) *feedback*, ou informações que mostram desempenhos falhos ou pífios sobre as políticas públicas atuais. Tais empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas sobre políticas públicas, que tem o intuito e estão dispostos a despender recursos variados esperando um retorno futuro. Sendo estes, essenciais para a sobrevivência, sucesso, e ainda, o ingresso de um problema na agenda pública. Normalmente estes empreendedores constituem a *policy networks*, fazendo disso uma força para o modelo (SOUZA, 2006).

Frey (2000) acrescenta que certos grupos sociais, em detrimento de ganhos futuros para outros grupos; por fim, d) constitutivas: lidam com procedimentos. Para Souza (2006) cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoio diferentes, processando-se dentro do sistema político também de forma diferente. Este modelo “refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral” (FREY, 2000, p. 224).

### 2.7.7 Modelo do “equilíbrio interrompido”

Inspirados em teorias da biologia e da computação, este modelo foi criado por Baumgartner e Jones (1993 *apud* SOUZA, 2006). Caracteriza a política pública por longos períodos de estabilidade interrompidos por períodos instáveis gerando mudanças nas políticas. Baseados em Simon, desvendaram o porquê das ações se processarem paralelamente, permitindo ao processo político-decisório, fazer mudanças a partir da experiência da implementação e da avaliação e, somente em períodos instáveis, ocorre uma mudança serial profunda. Assim, segundo os autores, é o que permite entender o agir tanto de forma incremental, e de inovações radicais desenvolvidas pelo sistema político. Neste modelo a mídia tem papel preponderante na construção das políticas públicas.

### 3 INDICADORES SOCIAIS

Embora haja contribuições para a construção de um marco conceitual sobre Indicadores Sociais no início do século XX, nas décadas de 20 e 30, o grande desenvolvimento da área é recente, apenas na década de 60 adquiriu corpo científico, na tentativa de organizações de acompanhamento de transformações sociais e aferição do impacto das políticas públicas sociais na sociedade (JANUZZI, 2009). Verifica-se que desde o surgimento as áreas de políticas públicas e indicadores sociais são correlatos.

O período da década de 60 começou a aumentar as evidências dicotômicas entre o Crescimento Econômico e as melhorias das Condições Sociais da população, principalmente nos países de Terceiro Mundo. Elevou-se o Produto Interno Bruto (PIB), entretanto, persistiam os altos níveis de pobreza, acentuando as desigualdades sociais em vários países. Tal situação evidenciou que apenas o Crescimento Econômico não era condição suficiente para garantir desenvolvimento social, assim, o PIB *per capita*, utilizado até então como indicador de nível de desenvolvimento social, mostrou-se impróprio como medida de bem-estar social. Em outros países os objetivos de monitoramento efetivo de mudança social, tampouco eram atendidos por tal índice (JANUZZI, 2002).

Diante da incapacidade de mensuração, empreendeu-se por várias instituições como, OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas, um grande esforço para conceituar e criar metodologia visando o desenvolvimento de instrumentos de mensuração de bem-estar e de mudança social. Algumas publicações encomendadas pelo governo norte-americano em meados dos anos 60 foram marco importante no processo, chamado de, “Movimento de Indicadores Sociais”. Estas publicações modificaram os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas que passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produziram Relatórios Sociais de forma sistemática (JANUZZI, 2009).

Ações como essas, geraram grandes esperanças de que, com a organização dos Indicadores Sociais, os governos orientariam melhor suas ações, redistribuindo renda, superando iniquidades do desenvolvimento

econômico acelerado e proporcionando níveis crescentes de bem-estar social (JANUZZI, 2009). Entretanto, houve um otimismo exacerbado, criando expectativa acima do que era realizável para a época. A década de 70 foi marcada pelo ceticismo aos indicadores sociais.

O descrédito durou pouco, na próxima década, aprimoraram as experiências de formulação e implementação das políticas públicas, e a pertinência instrumental dos Indicadores Sociais restabeleceu-se. Vários órgãos começaram a utilizar e desenvolver, aprimorando conceitualmente e metodologicamente os Indicadores Sociais. Estes órgãos (universidades, sindicatos, centros e agências de pesquisas) constituíram então, um rico e diversificado acervo de Indicadores Sociais (JANUZZI, 2009). E conforme Fontes (2004, p. 3) “os indicadores podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação das políticas públicas”. Nesta perspectiva o próximo tópico apresentará a definição de indicador.

### 3.1 Indicadores Sociais: Definição

A definição amplamente difundida é a de Januzzi (2009), que aponta um Indicador Social como “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático” (p. 15). E continua informando que “é um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (p. 15). Outra definição utilizada é de Kayano e Caldas (2002, p. 2), os indicadores enquanto “instrumentos importantes para controle gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia (...) principalmente na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades”.

O Indicador Social, para a pesquisa acadêmica, liga o modelo explicativo da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados (FONTE, 2004). Já na perspectiva programática ele é um instrumento operacional utilizado no monitoramento da realidade social, tendo como fins formulação, reformulação e acompanhamento das políticas públicas.

Assim os indicadores sociais traduzem de forma compreensiva e passível de comparação as diversas dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social (JANUZZI, 2009). Estes indicadores passam por um processo de agregação de valor informacional até serem lapidados em indicador. Primeiro se tem os eventos, posteriormente os dados brutos e, por fim, as informações para análise e decisão (CARVALHO e BARCELLOS, 2009). Estas informações podem ser um único indicador ou um grupo, ou sistema, expressos e mostrados no tópico seguinte.

### 3.2 Sistema de Indicadores Sociais

Denomina-se Sistema de Indicadores Sociais como “um conjunto de indicadores referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática” (JANUZZI, 2009, p. 17). Januzzi (2009) ainda retrata a semelhança do sistema ao espaço geométrico euclidiano, fazendo-se necessário um sistema de coordenadas para definir um ponto, o espaço social exige um sistema de indicadores para caracterizar um fenômeno social.

Uma série de decisões metodológicas envolve a montagem de um sistema de indicadores, Januzzi (2009), agrupou-as em quatro etapas, apresentadas a seguir:

- a) Defini-se operacionalmente o conceito abstrato ou temático a que se refere o sistema em questão;
- b) Especifica-se as suas dimensões, diferenciando das formas de interpretação ou abordagem, tornando-o específico e passível mensuração quantitativa;
- c) Levanta-se estatísticas públicas pertinentes, preferencialmente de fácil acesso e passível a nova reprodução;
- d) Por fim, computam-se os indicadores por meio da combinação orientada das estatísticas disponíveis, formando um sistema de indicadores sociais, tornando tangível o conceito idealizado inicialmente.

O sistema de indicadores sociais contempla os usuários com informações completas e diferenciadas, facilitando a leitura e interpretação desses dados, e expressando com veemência os aspectos sociais de uma determinada comunidade. Para que isto ocorra há alguns critérios de classificação dos indicadores.

### 3.3 Critérios de classificação

São diversas as formas de classificar os indicadores sociais. A classificação comumente utilizada refere-se à divisão dos mesmos em áreas temáticas da realidade social. Os exemplos são os indicadores de saúde, educacionais, de mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, de segurança pública e justiça, de infraestrutura urbana, de renda e desigualdade etc. Outra forma de classificação corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos (quantitativos) e subjetivos (qualitativos). O primeiro corresponde a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, e são construídos baseados nas estatísticas públicas existentes. Já os indicadores subjetivos são medidas construídas sobre a avaliação dos indivíduos ou especialistas em relação aos diferentes aspectos da realidade, geralmente, obtidas por meio de pesquisas de opinião pública, índices de confiança etc. Tais diferenças conceituais podem apontar resultados diferentes para uma mesma dimensão social (JANUZZI, 2009).

Januzzi (2009) coloca ainda a distinção entre indicadores descritivos e normativos. Sendo que o primeiro apenas descreve aspectos e características empíricas. Por sua característica, não há adoção de juízo de valor na elaboração. Os normativos refletem explicitamente este juízo de valor ou critérios normativos, como a proporção de pobres, pois necessita de ajustes metodológicos para designar a parcela desta população. Os indicadores normativos indicam uma complexidade metodológica e definições conceituais específicas.

A quantidade de informações utilizadas na definição do indicador, ou complexidade metodológica, também é critério de diferenciação de dois conjuntos de indicadores: os simples ou compostos. Os indicadores simples são construídos a partir de uma estatística social específica, de

elaboração pouco complexa. Já os compostos, ou sintéticos, são resultado mediante a síntese de dois ou mais indicadores simples (SCARDAR NETO, JANUZZI e SILVA, 2008). O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – é um exemplo de indicador sintético, formado pela combinação de indicadores simples de saúde, educação e renda. Idealizado pelo economista indiano Amartya Sen, reúne três indicadores simples, e mede o índice em uma escala de 0 a 1, sendo um, excelente desenvolvimento humano, em busca de uma medida satisfatória ao contraste do PIB *per capita* (SAUER, 2003) conforme descrito no início do capítulo.

A justificativa para construção de indicadores compostos é a simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos, permitindo a orientação objetiva dos tomadores de decisão das políticas públicas, diferentemente dos sistemas de indicadores (SCANDAR NETO, JANUZZI e SILVA, 2008). Entretanto, esta síntese pode incorrer na perda de proximidade entre o conceito e a medida e, às vezes, a transparência para os usuários (JANUZZI, 2009). Há ainda, segundo Januzzi (2009), outras formas de classificação, porém sem necessidade de serem expostas neste trabalho. Aos indicadores sociais carecem, ainda, um pouco de atenção quanto às propriedades desejáveis de um indicador social.

### 3.4 Propriedades Desejáveis

As propriedades desejáveis especificadas por Januzzi (2009) são:

- Relevância Social;
- Validade de *constructo*;
- Confiabilidade;
- Grau de cobertura;
- Especificidade;
- Sensibilidade;
- Apógrafo;
- Comunicabilidade;
- Periodicidade;

- Custos factíveis;
- Desagregabilidade;
- Historicidade.

Um atributo fundamental para os indicadores é a relevância social, pois justifica sua elaboração e legitima seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas públicas. Esta propriedade é de determinação histórica, resultante de discussões de cada sociedade ao longo de sua trajetória. A validade corresponde ao grau de proximidade entre conceito e medida. E a confiabilidade, por sua vez, está relacionada à qualidade do levantamento dos dados utilizados, podendo ser comparado a uma balança, quando confiável sempre acusa mesma medida, o indicador confiável sempre exibirá a mesma cifra (JANUZZI, 2009).

Outras características, devem ser levadas em consideração. O grau de cobertura que se caracteriza dos indicadores produzidos a partir dos censos demográficos, tornando-os importantes para o planejamento público. Entretanto, os indicadores com pequena cobertura espacial podem ser úteis, apresentando conhecimentos acerca da dinâmica conjuntural da economia e do emprego no âmbito microregional. A especificidade que é característico de indicadores compostos ou sintéticos, a especificidade retrata as alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social estudada. Variando conforme o grau de consistência interna (ou grau de associação) existentes entre as estatísticas utilizadas na sua construção. Nem sempre a combinação de vários indicadores em um só traduz fielmente uma medida social de maior validade. Muitas vezes, é preferível um indicador limitado a um indicador com significado abstrato e não específico (JANUZZI, 2009).

A sensibilidade possui a capacidade de refletir as mudanças sociais são expressas pela sensibilidade de um indicador, que está diretamente ligada à validade e confiabilidade. Tal característica possibilita a construção de linhas históricas transcrevendo a evolução da medida. O apógrafa ou inteligibilidade corresponde à transparência de sua metodologia, assim os agentes envolvidos, mesmo que não concordem, podem compreender os critérios objetivos utilizados. A comunicabilidade, por sua vez, representa o poder de comunicação do indicador com os agentes. Estes dois pontos,

inteligibilidade e comunicabilidade, são essenciais para garantir a transparência e legitimar o uso programático deste indicador (JANUZZI, 2009).

O conceito de periodicidade representa o poder de comunicação do indicador com os agentes. Estes dois pontos, inteligibilidade e comunicabilidade, são essenciais para garantir a transparência e legitimar o uso programático deste indicador. Os custos factíveis estão ligado diretamente à periodicidade. Pois carece de um custo aceitável para construção e atualização deste indicador. Por vezes, se gasta mais na pesquisa para acompanhamento, que não própria política pública. A desagregabilidade ou a capacidade de ser amplamente desagregáveis sócio-demográfico, socioeconômico e geograficamente, traduzem a necessidade de referência a certos grupos ou locais é o que faz desta uma propriedade desejável. E, por fim, a historicidade que traduz a capacidade de dispor de uma série histórica extensa e comparável é outra desejada propriedade (JANUZZI, 2009.)

“É muito raro dispor de indicadores sociais que gozem plenamente de todas estas propriedades” adverte Januzzi (2009, p. 31). E aconselha ao escolher as estatísticas para formar um indicador, verificar a relação recíproca entre conceito e os indicadores propostos. Uma vez que, como adverte Fontes (2004, p. 4),

“os indicadores sociais foram concebidos para responder a inquietudes muito particulares, definidas como unidimensionais, quando a realidade, a dinâmica social é complexa e requer a integração e medição de sinergias entre os diferentes componentes que atuam na mesma sociedade”.

Tais passagens, supracitadas, justificam a óbvia assertiva ‘indicadores sociais apenas indicam’ em substituição da operacionalização da medida, esquecendo o seu conceito (FONTES, 2004; JANUZZI, 2009).

## 4 DÉFICIT HABITACIONAL

Um desejo antigo de inúmeros brasileiros, a conquista da casa própria, aumentou-se o furor após o ano de 2009 marcado pelo lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com proposta de construção de um milhão de unidades residenciais e subsídios para a população adquirir sua residência (BONDUKI, 2009). Outros fatores favoreceram o destaque deste tema, entre eles, a melhor condição financeira da população. Um novo grupo populacional emergiu à classe média nos últimos dez anos, estes são fonte de pesquisas e de desejo do comércio e indústria, focando seus produtos nesta nova classe consumidora. Contudo, esta nova classe média que acabam de conquistar renda fixa e carteira assinada, não conseguem comprar sua casa devido à grande especulação e valorização imobiliária.

O Brasil tem sua história de política pública imobiliária iniciada em 1964, com a aprovação da lei nº 4.380, marcando a formação do BNH (Banco Nacional de Habitação) e do SFH (Sistema Financeiro de Habitação). Com origem controversa, há afirmações que o BNH surgiu para despertar o espírito individualista e conservador da população brasileira (BONDUKI, 2008). Bolaffi (1982) relata que o programa do habitacional BNH surgiu posteriormente a uma pesquisa do Loyd Free, que identificou atitudes políticas conservadoras dos proprietários de imóveis. Em meio à guerra fria e a eminência de uma possível revolução socialista no país, medidas que deixassem a população avessa à socialização de seus bens foram tomadas. Azevedo (1988, p. 109) expõe depositaram neste projeto “a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em ‘aliado da ordem””. O programa findou-se em 1986, mesmo não obtendo êxito total, o BNH, foi o maior programa habitacional brasileiro até o PMCMV.

A preocupação com o direito da moradia é discutido á muitos anos no mundo, em 1984, ganhou respaldo da Declaração Universal de Direitos Humanos. Até a reafirmação do compromisso dos governos nacionais com as moradias adequadas realizado pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos de 1996. Entretanto, no Brasil este direito é mais

recente, somente em 2000 por meio da Emenda Constitucional 26/2000, alterou-se o art. 6º da Constituição Federal, incluindo a moradia como um direito social (CARDOSO, 2003).

O mundo enfrentou neste período (1986-2002) crises financeiras e influência do estado neoliberal, o período após o término do BNH até a preocupação com a inserção do direito a moradia como direito básico, foi um período conturbado, marcado pelo caos apatia e confusão (VALENÇA, 2001). Nenhuma medida concreta e significativa como política pública ocorreu neste período, apenas houve tramitações de algumas leis, como o estatuto das cidades e pouca articulação estadual e municipal (HOLANDA, 2010).

Com experiências em governos estaduais e municipais o partido dos trabalhadores (PT) criou uma proposta para a campanha presidencial do candidato Luis Inácio Lula da Silva, o Projeto Moradia. Este projeto expressava em suas diretrizes ser uma estratégia geral para habitação brasileira e não apenas um programa de governo para a campanha presidencial. O Projeto Moradia previa o estatuto das cidades, que apoiado pela bancada de oposição foi instituído ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, a grande contribuição do estatuto é que cria “a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade” (BONDUKI, 2008, p. 81). O Projeto Moradia foi base para o Programa Minha Casa, Minha Vida instituído em 2009.

O caminho percorrido entre o primeiro programa habitacional e o programa instituído pelo governo Lula foi tortuoso e longo. Mesmo desta forma, o Déficit Habitacional não é apenas a ausência de moradia, a moradia deve ser entendida como uma unidade residencial digna, que atenda as necessidades de seus moradores, integrada ao habitat que fora construída, gerando necessidade de infraestrutura local (água, luz, esgotamento sanitário) (MARICATO, 2009).

Mesmo com a garantia do direito tardio este problema é antigo. Aumentaram a demanda por residências, e conseqüentemente, os primeiros problemas com o déficit habitacional na década de 30 do século passado. “O Brasil começou o século com 10% da população nas cidades e terminou com 81%” (MARICATO, 2006 p. 211). O grande aumento populacional urbano e busca por urbanização das cidades deu-se na década de 50 o aumento da

industrialização brasileira (MARICATO, 2001). Todavia, a população residente nas cidades brasileiras em 1940 era de 18,8 milhões e representavam 26,3% do total de habitantes. Em 2010, há mais de 190 milhões de brasileiros e destes, 84,35% residem em cidades, isto representa mais de 160 milhões de pessoas (IBGE, 2011). Em números absolutos no período de 70 anos a população domiciliada nas cidades multiplicou-se oito vezes e meia.

Esta evolução populacional reflete no processo de ocupação das cidades que é gradativa, ocorre primeiro ao redor do centro principal. Singer (1982) explica que este local é onde primeiro se instala os órgãos públicos, a igreja matriz, os tribunais, o distrito financeiro, os comércios varejistas de luxo, cinema, teatro etc. De tal forma, o centro agrega inúmeros serviços urbanos e ao redor cria-se um anel de residências para uma população mais rica.

Esta forma de urbanização favorece e intensifica, o cerne do problema habitacional, a marginalização aos ingressantes da cidade eleva o processo de individualização e ao solapamento dos vínculos. Isso provoca reações ao processo de urbanização. O cidadão não se sente parte do município que reside, considera-se apenas um usuário sem nenhum comprometimento com os problemas urbanos. A civilidade desconstruída transforma a urbanização em características de classes 'burguesas', reduzindo estilos de vida urbana em questão de preço (PRIGGE, 2002). Refletindo também na valorização imobiliária, outro fator agravante do déficit habitacional.

A valorização fundiária brasileira, como visto, é antiga. Sua gênese para Penalva e Duarte (2010) deu-se com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808, aproximadamente 15 mil pessoas chegaram juntamente com a realeza, este fato gerou um grande transtorno, inúmeras casas foram requisitadas. Os moradores buscaram moradia e adquiriram as poucas residências disponíveis. Contudo, o grande processo de valorização aconteceu a partir da segunda metade do século passado.

Em 1960 Loyd Free realizou no Brasil uma pesquisa sobre as pretensões pessoais e atitudes políticas da população brasileira, e a casa própria era a maior cobiça. Após o golpe militar, em 1964 o governo eleva a habitação popular ao grau de problema fundamental (BOLAFFI, 1982).

Veremos no tópico sobre BNH que havia outras preocupações do governo quando a casa própria. O autor expõe que

“é que a pequena classe média e o operariado urbano no Brasil vivem permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, a necessidade de demonstrar publicamente essa mesma ascensão, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. Vive, portanto, entre as angústias do crédito e a necessidade de consumir mais” (Op. Cit, p. 43).

O BNH favoreceu a esta pequena burguesia o acesso ao crédito, entretanto, com isso houve um aumento da procura e dos preços dos imóveis ofertados (BONDUKI, 2008). Semelhante a conjuntura atual do programa Minha Casa, Minha Vida, que será dissecado a frente. Esta valorização impede programas habitacionais amplos, pois caso uma família de baixa renda receba o imóvel, e houver falta de estoques residenciais a famílias de renda superior, logo estas casas serão negociadas as classes de melhor provimento e um novo fluxo para bairros de baixo custo, normalmente impróprios, ocorrerá por parte desta família (MARICATO, 2001).

#### 4.1 BNH - A Primeira Política Habitacional Brasileira

Sob o nome de Banco Nacional da Habitação (BNH), juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi criado em 21 de agosto de 1964 pela Lei nº 4.380 com a missão de suprir por meio de construção e aquisição, a ausência de moradias. Foram criadas nos estados e municípios a instituição executora do programa, as companhias de habitação – COHABs (HOLANDA, 2010). O banco foi constituído e asseguravam seu crescimento pela gerencia compulsória de um por cento da folha dos salários sujeitos à CLT. Em 1967 o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ainda, foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, tornando-o uma potência financeira de crédito e quiçá a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação (BOLAFFI, 1982). O conjunto de sistemas somado ao BNH, representa a primeira política habitacional brasileira. (HOLANDA, 2010)

Para Bolaffi (1982, p. 51) o banco possuía objetivos sempre muito explícitos e a criação do banco visava:

- Coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- Difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação dos aglomerados subnormais;
- Redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
- Melhoria sanitária da população;
- Redistribuição regional dos investimentos;
- Estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento;
- Aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada, para atender a demanda reprimida, e de forma atenuada, mas permanente, para atendimento das demandas crescente e de reposição;
- Aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra ociosa não especializada, e por fim;
- Criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

O autor sugere ainda que caso os valores e os recursos jurídicos, administrativos e publicitário disponibilizados não fossem abundantes, os objetivos facilmente seriam confundidos com qualquer outro plano proposto. A política habitacional era utilizada para fins periféricos além do principal (BONDUKI, 2008), foi escolhida como base da geração de empregos e renda do país nesta época. A pesquisa de Loyd Free, também revelava atitudes conservadoras dos proprietários de imóveis quanto às decisões políticas, havia interesse dos militares em manterem tais atitudes. O governo da época via a

necessidade da implementação desta política como forma de manter-se no poder, evitando revoluções, isto pode explicar o alto montante financeiro despejado no programa (BOLAFFI, 1982).

Com o plano ainda em vigência havia várias críticas, e eram alimentadas pelo baixo atendimento das demandas. No relatório anual do BNH de 1971, apenas 24% das demandas foram atendidas, desde o início do programa. Havia ainda o grande envolvimento de intermediários, isto dificultava o acesso aos recursos, indo contra os objetivos do programa. Além da possibilidade da aplicação deste montante em áreas totalmente estranhas a habitação (BOLAFFI, 1982). Mas o BNH também rendeu alguns elogios como de Bonduki (2008) sobre a estrutura organizada e ao grande investimento, fez números absolutos expressivos nas construções de casas, contudo, proporcionalmente a população foi ineficaz.

Em 1986 o programa é encerrado e o BNH, funcionários, arquivos e toda a experiência, são migrados para a Caixa Econômica Federal (BONDUKI, 2008). O período que sucede ao término do BNH é marcado por caos, apatia e confusão (VALENÇA, 2001). Este longo período é marcado por tramitações de leis de autoria popular, do estatuto das cidades, articulação estadual e municipal visando minimizar o problema, além da dificuldade de acesso ao crédito e regras excessivas, fatores inibidores de financiamento a população carente (HOLANDA, 2010). Apenas em 2000, este período sombrio da política habitacional chega ao fim com a emenda constitucional adicionando o direito da habitação a constituição, conforme já citado no início do capítulo (CARDOSO, 2003).

O estatuto das cidades promulgado em 2001 cria “a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade” (BONDUKI, 2008, p. 81). Previsto pelo Projeto Moradia, criado pelo ainda candidato Lula era uma proposta para a questão habitacional brasileira. Bonduki (2008, p. 90) expressa que “as diretrizes estabelecidas pelos coordenadores do Projeto deixavam claro que não se tratava de um programa de governo para a campanha presidencial, mas da montagem de uma estratégia geral.” Este projeto deu vida ao novo programa de política habitacional intitulado de Minha Casa, Minha Vida, PMCMV (HOLANDA, 2010).

## 4.2 Política Habitacional Recente

O início desta nova política, ainda sem um referido título, deu-se em 2003 com a criação do Ministério das Cidades e Conselho das Cidades. A continuação desta política se dá

“em 2005, é instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem por princípio a articulação das três esferas de governo, visando o fortalecimento institucional, e utiliza recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do FGTS, fazendo um mix de recursos onerosos e subsidiados” (HOLANDA, 2010, p. 07).

Outra medida adotada a partir de 2007 para o desenvolvimento desta política são os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – visando melhoria de infraestrutura urbana, urbanização de assentamentos precários e através do FNHIS a seleção de projetos habitacionais (BRASIL, 2010). Sendo apenas em 2009 que a política habitacional ganha formato e nome, Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Instituído pela medida provisória 459 de 25 de março de 2009 e depois convertida na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, o programa compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em municípios com população de até 50000 habitantes, a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab, e por fim, a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2009).

O texto da lei 11.977/2009 contempla os programas atendidos por esta mesma lei, com a divisão dos montantes e instruções sobre a forma aplicação destes. O PNHU possui dois bilhões e quinhentos mil reais destinados a construção e requalificação de imóveis já existentes em áreas qualificadas para o segmento populacional com renda familiar mensal de até 6 salários mínimos. O PNHR com um orçamento de quinhentos mil reais visa os agricultores rurais. A seção que compete este plano não há especificado a renda máxima familiar, apenas o art. 17 adverte a competência aos Ministério

da Fazenda e das Cidades a regulamentação e a gestão do plano. Há ainda a disposição de recursos para o FAR na ordem máxima de quatorze bilhões de reais e para o FDS quinhentos milhões de reais. Este montante maior de recurso abrange famílias com rendimentos inferiores a dez salários mínimos. Um bilhão de reais destina-se aos municípios de até cinquenta mil habitantes para atendimento aos beneficiários com renda inferior a três salários mínimos mensais. E por fim o FGHab que disponibiliza dois bilhões de reais como forma de garantir o pagamento da prestação mensal dos mutuários aos agentes financeiros, que por razões: de desemprego, redução temporária da capacidade de pagamento, morte ou invalidez permanente, ficam assegurados (BRASIL, 2009).

Em análise a lei 11.977/09 os autores Penalva e Duarte (2010) alertam para a destinação de recursos ao FGHab como: “Uma importante inovação do programa (...), refletindo no menor custo das prestações para o adquirente dos imóveis” (PENALVA e DUARTE, 2010, p. 19). Este recurso reservado para possíveis fatores de inadimplência facilita a liberação do financiamento aos mutuários.

Este programa tem por objetivo principal “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos” (BRASIL, 2009, p. 1). A principal fonte do programa é o auxílio ao financiamento imobiliário. As população com renda mínima a 3 salários, possuem restrições quanto a aquisição de seu imóvel. Contudo, o programa reserva recurso para esta população, mas este depende do consórcio de outras esferas públicas. Entretanto, é nesta faixa de rendimentos que se concentra o maior número de famílias sem moradias e das unidades previstas para esta faixa populacional atende-se apenas 6% do déficit acumulado (BONDUKI, 2009).

Há o alerta para alguns problemas do programa, mas de maneira geral avalia que houve avanço na construção de políticas públicas habitacionais, afirmando a possibilidade de zerar o déficit habitacional na faixa de renda superior à 3 salários e possível até o financiamento da segunda residência para a população com estes rendimentos (BONDUKI, 2009). O acompanhamento desta política pública depende das pesquisas do IBGE, e por seguinte pela geração dos resultados de déficit habitacional a ser gerado pela

Fundação João Pinheiro em convênio com o Ministério das Cidades. Utilizam uma metodologia aperfeiçoada desde a década de 90. A fundação é parte das políticas públicas habitacionais na forma de acompanhamento e merece uma atenção maior.

#### 4.3 Legislação Municipal

Para a elaboração deste subitem do trabalho, buscou-se pela palavra 'habitação' dentre a legislação de Campo Grande disponível para consulta pública no sítio da câmara municipal, [www.camara.ms.gov.br](http://www.camara.ms.gov.br). A primeira lei que consta a palavra habitação é a lei 37, de 29 de setembro de 1948. Anteriormente, outras leis pautavam o tema habitação, todavia, tal termo não era utilizado ainda e por ser um município relativamente pequeno, com pouco mais de 33 mil habitantes na região urbana no início da década de 50 segundo o IBGE (2012), era acanhada a preocupação acerca do tema. A qual autoriza o prefeito a doação de terrenos à "Fundação da Casa Popular". Estabelecendo ainda, critérios à construção das casas. Art. 1º § único: As casas de que trata este artigo serão de arquitetura simples, de baixo custo, e sempre atendendo os requisitos mínimos de higiene e conforto. Também dá critérios à seleção dos candidatos, art. 3º a. Ser brasileiro nato ou estrangeiro com mais de 10 anos no País ou filhos brasileiros; b. ter, no mínimo, um ano de residência no município. O parágrafo único deste artigo estabelecia o operário ou funcionário casado como prioritário, dentre os casados com maior número de filhos ou dependentes e, por fim, os com menor salário. Além disso, estabelecia critérios para a criação de uma comissão responsável para analisar terrenos, tomada de preços, seleção de candidatos às moradias e outras designações pertinentes à comissão.

Posteriormente, a palavra habitação ocorre na lei 651-A de 1959, alterada pela lei 730 de 30 de novembro de 1961, que dispões sobre o recolhimento de impostos no município. Há a criação do Lar do Trabalhador, pela lei 766 de 30 de abril de 1962, com critérios próximos da lei 37. Depois do ano de 1967 inúmeras outras leis dispõe acerca da habitação municipal, como se pode destacar a lei 1.013 de 24 de fevereiro de 1967, quando a prefeitura doa dez hectares a ser desmembrados de uma área maior para a construção

de 200 casas populares próximo a Vila Sobrinho e a antiga pista do Aero Club. A doação ocorreu em nome da COHAB-MT.

No ano de 1968, a lei 1.124 de 15 de março de 1968, autoriza o prefeito a contrair um montante expressivo junto ao BNH para a elaboração do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Campo Grande. Já em 1972, outra quantia é solicitada, pela lei 1.348 de 17 de março de 1972, para a concretização da pavimentação asfáltica em 13 locais de Campo Grande. Foram beneficiados com esta lei a avenida Júlio de Castilho e os conjuntos residenciais Lar do Trabalhador, Parque dos Ipês, Jardim Ipanema, dos Comerciários, Cidade Morena, Jardim Petrópolis, Vila Suíça, Monte Carlo, Cabreúva, Monte Líbano, Construvel, e o Nova Campo Grande.

A lei 1.429 de 29 de janeiro de 1973 é um marco no processo de urbanização do município. Essa lei definiu as áreas de aglomeração urbana, regulamentou a abertura de loteamentos, o uso e a ocupação do solo e definiu diretrizes para o sistema viário e para as áreas verdes. Cabe destacar a definição da área mínima dos lotes, não inferiores a 250 m<sup>2</sup> com no mínimo 10 metros de frente, a necessidade de água potável, tratamento de esgoto e iluminação pública nas novas propostas de loteamento. A regulamentação sob a responsabilidade da prefeitura municipal de desenhar e estipular as áreas públicas do loteamento, como as ruas, espaços de lazer e espaços destinados a futuras instalações de serviços públicos.

Há disposições sobre a necessidade de construção de vias ou ruelas sanitárias ao longo de qualquer curso d'água, sendo no mínimo de 6 metros de largura e de 15 metros para os córregos Segredo, Prosa, Anhanduí, Bandeira, Bálsamo, Lageado, Serradinho, da Lagoa e do Ribeirão Imbiruçu. E a proibição de edificações a menos de 10 de qualquer curso d'água e 30 metros dos cursos d'águas supracitados. Esta lei também dividiu a cidade em zonas centrais, comerciais, industrial atacadista, residencial e especial de recreação. Para cada zona qual foi definido critérios específicos de edificações, padrões de fachada, de recuos necessários e taxas de ocupações. Por exemplo, em áreas comerciais, as construções não poderiam ter altura mínima de sete metros e caso fossem mistas, no andar térreo, sofreriam diversas restrições. Contudo, se a área de moradia fossem no segundo andar, estavam desobrigados cumprir as restrições impostas.

No ano seguinte, 1974, outro financiamento é solicitado ao BNH, agora visando a urbanização das ruas marginais aos córregos Prosa, Segredo e Anhanduy, pela lei 1.485 de 18 de fevereiro de 1974. Este projeto contemplava a pavimentação asfáltica, galerias pluviais, meios-fios, iluminação, arborização e obras complementares.

Em 1975, o prefeito promulga a lei 1.553 de 30 de abril, onde autoriza o poder executivo municipal contrair um novo empréstimo junto ao BNH. Empréstimo que por sua vez beneficiaria os bairros Amambaí, Cabreúva, São Francisco, Vila Carvalho, Vila São Bento, Vila Castelo e Vila Glória. Tais bairros foram beneficiados com obras de pavimentação asfáltica e de drenagem, além de obras complementares. No mesmo ano, a lei 1.586 de 02 de dezembro de 1975, ratificou contratos anteriormente firmados entre o município e o BNH e o Banco do Estado de Mato Grosso S. A. (BEMAT).

Ainda em 1975, visando facilitar a abertura de novos loteamentos no município, o governo municipal, pela lei 1.589 de 29 de dezembro de 1975, altera o parágrafo segundo do 12º artigo da lei 1.429 de 29 de janeiro de 1973. Na alteração acrescenta quando o loteador não possuir condições de executar os serviços previstos no parágrafo da lei (tal parágrafo refere-se à necessidade do loteador executar e custear as obras de abertura de logradouros, pavimentação, escoamento pluvial, arborização, rede de esgoto, rede de distribuição de água potável, e iluminação pública) o poder público realizaria tais serviços, recebendo como pagamento parte dos lotes. Contudo, tais benefícios só seriam atribuídos aos loteamentos externos ao mini-anel rodoviário.

Em 04 de março de 1976, a lei 1.597 é promulgada com a finalidade de contrair um novo empréstimo junto ao BNH, visando obras de drenagem na vila Planalto e a canalização em concreto armado dos córregos Prosa e Segredo. Pelo terceiro ano consecutivo o governo municipal pede auxílio por meio de financiamentos para combater problemas nos córregos que cortam o município. Todavia, tais córregos ainda são problemas para o município como evidencia o projeto de lei complementar 302 de 2011, que prevê a “qualificação ambiental de áreas junto aos córregos Segredos e Imbirussú, incluindo a preservação de áreas sujeitas à inundação”.

O projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, chega a Campo Grande através da lei 1.674 de 30 de julho de 1977. O projeto visava à reurbanização de determinadas áreas como fundos de vales, contemplando o processo de melhoria da infraestrutura urbana (ARRUDA, 2000). Além do empréstimo a fim de investir nestes projetos, o governo municipal garante-se também como fiador aos interessados na aquisição de lotes ou residências. Esta lei sofreu um adendo em 10 de agosto de 1977, estipulando o valor do empréstimo em 320.700.000,00 cruzeiros.

As necessidades estruturais do município de Campo Grande levam o poder público à elaboração da lei 1.747 de 29 de maio de 1978, onde estruturam diretrizes como tentativa de solucionar tais inópias. Dentre as soluções estão estabelecer quais ruas seriam destinadas ao transporte de massa e quais seriam de transporte individual. Foi definido ainda o que seriam as vias de ligação entre bairros e, no anexo II da lei, que não está disponível pelo sítio da câmara, definiram-se quais seriam tais vias, e a formação do quadrilátero central, formado pelas ruas Rui Barbosa, Maracajú, Av, Calógeras e Afonso Pena, como vias de distribuição do tráfego central. Esta lei ainda modifica o sistema de classificação da cidade por zonas, agora sendo classificadas como zona de alta densidade, média densidade, baixa densidade 1 e 2, de serviços, verdes, afim de compreender extensões de cursos d'água, zonas especiais, destinada a empreendimentos públicos e zona de predominância industrial. E estabeleceu que os terrenos, exceto da área de alta densidade, não poderiam possuir área menor que 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) com no mínimo 12 de frente.

As obras para a construção da rede de águas na área Bandeirantes/Taveirópolis, aconteceu por meio da lei 1782 de 27 de outubro de 1978. Nesta lei, outro financiamento fora solicitado para a conclusão de tais obras no primeiro trimestre de 1979.

A cidade de Campo Grande desenvolvia, já era capital do estado e a lei de usos do solo ainda deixava lacunas. Para alterar alguns artigos da lei 1.747/78 em 1980 é decretada a lei 1.896 de 10 de julho de 1980, alterando alguns artigos e acrescentando principalmente a definição de diversas formas de moradias. Estipulava em 70 metros quadrados a metragem máxima das residências construídas para programas sociais. Neste mesmo

ano a prefeitura doou, pela lei 1.912 de 18 de setembro de 1980, para a Cooperativa Habitacional Mata do Jacinto, formada apenas por servidores municipais, áreas de sua propriedade no loteamento Mata do Jacinto e entorno. Esta área visava à construção de um conjunto habitacional para os servidores.

O dia 18 de setembro de 1980 fora muito comemorado por todos no município, dois atos, a lei 1.912/80 e a 1.913/80, beneficiaram a habitação social. O primeiro comentou-se acima e o outro instituiu o programa PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação e o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanos. O benefício gerado enquadrava a população de baixa renda, até três salários mínimos regionais e sem imóveis no nome ou em nome de seus dependentes. Entretanto, as condições mínimas das residências eram ínfimas. No artigo 8 inciso a, as casas deveriam contar, no mínimo, com os seguintes compartimentos: cozinha, banheiro e sala. E continua, no inciso b, as determinações mínimas para cada cômodo. Como visto na figura abaixo.

Discriminação	Sala	Copa	Cozinha	1º Quarto	Demais Quartos	Banheiro	Corredores	Sótão	Escada
Círculo inscrito									
Dímetro mínimo	2,30	1,50	1,50	2,00	1,60	0,90	0,30	1,50	0,30
Área mínima	6,00	4,00	4,00	6,00	4,00	1,50	-	4,00	-
Iluminação mínima	1/8	1/8	1/3	1/5	1/5	1/3	-	1/5	-
Ventilação mínima	1/15	1/15	1/15	1/12	1/12	1/15	-	1/12	-
Pé-direito mínimo	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40	Mínimo 1,30 Medio 2,20	Altura Mínimo livre 2,00
Revestimento de paredes	-	-	até 1,50 imperme	-	-	até 1,50 imperme	-	-	-
Revestimento de pisos	-	-	imperme	-	-	imperme	-	-	-

Figura 3: Tabela com medidas mínimas em metros da Lei 1.913 de 18 de setembro de 1980. (Legislação Municipal, lei 1.913/80, p. 4).

Conforme a figura 03 e o inciso a do art. 8º da lei 1.913/80 uma área com apenas 11,50 metros quadrados, satisfaria as exigências mínimas previstas na lei. Seria uma cozinha com no mínimo 4 metros quadrados, somado ao banheiro de 1,5 metros quadrados e a sala com 6 metros quadrados. A demanda quantitativa por residências seria atendida, todavia, a

qualidade e bem-estar dos moradores não foram agraciados por esta lei. Medidas concomitantes poderiam existir juntamente com a distribuição dos materiais, contudo, esta informação não fora disponibilizada em forma de lei ou decreto.

Dois anos mais tarde, a prefeitura regularizou e urbanizou a Vila Nhandá, uma aglomerado subnormal, que pela lei 2.024, de 26 de março de 1982, tornou-se bairro. Mais de 14 mil metros quadrados foram destinados a este bairro e tal medida foi a primeira que se tem registros nestes documentos analisados, de projeto de urbanização de aglomerados subnormais na cidade de Campo Grande, MS. O atual bairro Coronel Antonino também tem parte surgida de um processo de urbanização da aglomerado subnormal “Beco da Liberdade” conforme descrito na lei 2.152 de 17 de outubro de 1983. Nesta, 16 mil metros quadrados foram destinados a este projeto de urbanização do núcleo favelado. O terreno doado é entorno da av. Segredo, hoje, como descrito acima, o bairro Coronel Antonino, na época, mencionado na lei como Jardim Imperial.

Mesmo já realizada a urbanização de dois aglomerados subnormais, apenas em 08 de outubro de 1984, pela lei 2.223, que o governo municipal cria o Programa de Regularização e Assentamentos de Favela. Junto com o programa também foi criado o Fundo de Urbanização das Áreas Faveladas, FUNAF. Então, a partir deste ato, o governo busca banir as aglomerados subnormais do município, garantindo aos moradores os serviços básicos ao urbanizar os núcleos aglomerados subnormais. Esta lei garante ainda, que moradores de assentamentos em áreas como: “fundo de vales, de preservação paisagística e ecológica, de interesse do desenvolvimento econômico e social e as destinadas a equipamentos públicos de educação, saúde e lazer”, tenha, pelo poder público, acesso garantido à moradia em outras áreas.

No período posterior a 1984 a 1988, nenhuma lei foi encontrada no banco de dados disponível com a palavra habitação. Apenas em 16 de junho de 1988, uma nova alteração na forma de concessão e uso de terrenos públicos. A lei 2.484 propicia ao município ceder terrenos públicos às famílias carentes e cria o Programa de Parcelamento Social (P.P.S.). Ao programa cabe o desmembramento de terrenos e adequação dos serviços

públicos aos loteamentos criados a partir deste. Lotes com no máximo 200 metros quadrados e no mínimo sete metros de testada (frente) foi destinado às famílias que cumpriam os requisitos impostos na lei.

Em 03 de dezembro de 1988, é promulgada a lei 2.567, uma nova lei sobre a utilização dos solos. Modificou-se a forma de classificação de zonas para áreas de uso, e inúmeros outros requisitos foram alterados ou regulamentados. Como a hierarquização do sistema viário e definição dos termos utilizados. Ainda em 1988, no dia 30 de Dezembro, o governo municipal, pela lei 2.587, doa uma área de 3500 metros quadrados para a regularização do conjunto habitacional Recanto dos Rouxinóis.

Apenas na década de 90 que a prefeitura dá *status* de secretaria à área responsável pela habitação municipal. Em 20 de junho de 1990, pela lei 2.728, institui-se a Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (SEHAF). Antes estava atrelada a Secretaria de Assuntos Fundiários que fora, mediante a esta lei, incorporada a Secretaria de Habitação. Vinculada a esta secretaria, em 06 de agosto de 1990, a lei 2.748, cria a Empresa de Habitação Popular de Campo Grande, que em 1991, passa a ser chamada de Empresa Municipal de Habitação – EMHA, uma das poucas empresas de habitação do país. Ainda no ano de 1990, no dia 21 de dezembro, a lei 2.783, autorizava um empréstimo habitacional, junto a Caixa Econômica Federal. Entretanto, a lei não especifica onde seria aplicado este montante, restringindo-se apenas a informar que o valor será regido pelas normas do Plano de Ação Imediata para a Habitação do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal.

Um novo bairro é formado no ano de 1992, pela lei 2880 de 19 de maio de 1992, no qual o município doa para a EMHA 25 hectares, destinando a construção de casas populares. O conjunto Lajeado foi desmembrado dentro do limite das fazendas Poção do Lajeado e Paraíso, de propriedades do senhor Miguel Amin Abuhassan e Sidney Thomaz de Oliveira e Silva. A lei 2.986 de 07 de outubro de 1993 prevê alterações na lei 2.484 de 1988. O art. 12º foi alterado, pois permitiria a permuta de lotes entre beneficiários do P.P.S. e a partir desta não seria mais permitido, salvo em caso de morte, para os herdeiros legítimos ou testamentários. Todavia, a grande contribuição desta lei é o art. 4º que considera os mutuários contratantes de

concessão do Direito Real de Uso anterior a esta lei, e que tenham ou vierem a completar o pagamento de 24 mensalidades gozariam do direito de ter considerado seu contrato quitado.

Em uma tentativa de beneficiar a construção de baixo custo, lei 3.213 de 22 de novembro de 1995, o governo municipal abriu um crédito especial no valor de R\$ 349.500,00 para SEHAF, autorizando a aquisição para a revenda de conjunto de materiais básicos de construção. Conforme especificado na figura 04 abaixo:

**Anexo da Lei nº 3.213/95:**

### **COMPOSIÇÃO DO CONJUNTO DE MATERIAIS BÁSICOS DE CONSTRUÇÃO**

DESCRIÇÃO	MILHEIRO	QUANTIDADE
Tijolo 8 furos	un	1.500
Cimento	sc	10
Telha de fibrocimento de 2,44 x 0,50 x 0,4 mm	un	30
Vaso Sanitário	un	01
Conjunto de descarga	un	01
Porta de ferro 0,80 x 2,10 m	un	01
Vigas de madeira de 6,00 x 12,00 x 4,50 m	un	04
Caibros de madeira de 5,00 x 6,00 x 3,50 m	un	04
Vitrô metálico de 1,60 x 1,00 m	un	01

Figura 4: Quadro dos itens que compõem o conjunto de materiais básicos de construção da Lei 3.213 de 22 de novembro de 1995. (Legislação Municipal, lei 3.213/1995, p. 3).

Calculando a área máxima possível para o telhado desta construção é de 36,6 metros quadrados. Já a área máxima possível de madeiramento é 31,5 metros quadrados, desconsiderando as emendas ou possíveis recortes. Há também a curiosidade de caso for construído um banheiro, neste conjunto básico não haveria janela para o cômodo.

No mesmo dia da criação da lei da cesta de materiais básicos é aprovado o plano diretor de Campo Grande pela lei complementar (LC) 05/1995. Para o quesito habitação é reservado: a promoção do acesso da população carente à propriedade da sua moradia; assentamento prioritário da população situada em áreas de risco; urbanização das áreas regularizadas; promoção de projetos comunitários de construção de habitações populares e

obras de saneamento básico; e implantação de projetos de Urbanização de Áreas de Interesse Social.

A primeira disposição específica sobre habitação veio pela lei 3.429 de 24 de dezembro de 1997, na qual o artigo primeiro explicita os princípios da política habitacional campo-grandense.

“A política municipal de habitação tem por princípio fundamental propiciar a população de Campo Grande acesso a moradia, entendido esta como abrigo situado em espaço ambientalmente saudável, acessível aos serviços públicos de transporte coletivo e aos equipamentos urbanos e comunitário” (Lei Municipal 3.429/97, art. 1º)

A política municipal de habitação prioriza o acesso à moradia de famílias com renda inferior a cinco salários mínimos. E seus objetivos são: a democratização do acesso a propriedade urbana; o estímulo a ocupação ambiental e urbanisticamente equilibrada do solo urbano; a valorização dos bairros e regiões urbanas da cidade. Cria-se por meio desta lei o Programa Habitacional de Interesse Social – PHIS, que tem a responsabilidade de viabilizar parcerias, democratizar o acesso, e condicionar a implementação dos empreendimentos. Institui-se também o cadastro único do PHIS a ser administrado pela EMHA e com um requisito novo: não estar ocupando áreas irregulares no município.

No ano seguinte o presidente da câmara Antonio Braga, pela lei 3.563 de 13 de outubro de 1998, determinou que, no mínimo, 30% das unidades construídas em todos os programas de loteamento popular e de habitação popular seriam destinadas as mulheres chefes de família. E a lei classifica-as como mulheres: as que sozinhas são responsáveis pela guarda, sustento e educação de crianças e adolescentes até 14 anos de idade. O primeiro loteamento pelo qual foram beneficiadas foi, pela lei 3.699 de 15 de dezembro de 1999, que o município doou para a EMHA um terreno com mais de 11 hectares, próximo ao bairro Mata do Jacinto para a implementação do programa habitacional de interesse social.

Já em 2000, o governo municipal revisou, pela lei 3.828 de 14 de dezembro de 2000, a lei 2.813 de 17/06/1991. Essa lei teria o intuito de preservar ou adquirir imóveis de interesse da coletividade, quando se tratar de transferência do potencial construtivo, sendo os de interesse cultural, urbanístico ou ambiental. E, adquirir terras e obter recursos vinculados à

realização de obras de interesse social, ou que visassem à qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos, sendo elas as obras que resultem em urbanização e edificações para população de baixa renda.

Passados três anos sem leis que cite a palavra habitação, a lei 4.020 de 12 de março de 2003, passa a destinar 10% das casas construídas pelo poder público municipal às famílias que tenham deficientes físicos e mentais e residam no município a mais de 5 anos. Com esta lei, já são 40% das habitações reservados a grupos específicos, 30% das mulheres chefes de família e os 10% reservados aos deficientes mentais ou físicos.

Neste mesmo ano, a prefeitura adquiriu da EMHA, pela lei 4.094 de 17 de outubro de 2003, 42 lotes localizados no loteamento Paulo Coelho Machado, com a finalidade de atender o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social – PRODES, na implementação do Pólo Paulo Coelho Machado. Em 2005, há alteração na lei 3.429/1997, pela lei 4.287 de 14 de junho de 2005, estas afetam os lotes doados a EMHA, prevendo antecipação e compensação de empreendimentos futuros dos lotes fornecidos anteriormente. Ainda em 2005, a lei complementar 74 de 08 de setembro de 2005, encarrega-se de suprir a necessidade de outra legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo da capital de Mato Grosso do Sul. Em uma porção de 35.302,82 hectares abriga a sede municipal e dois distritos, Anhanduy e Rochedinho. Por sua vez, a sede municipal está dividida em sete macro-regiões que abrigam 74 bairros e 763 parcelamentos.

Exposto na figura 05 a divisão das macro-regiões no mapa da sede municipal de Campo Grande. Utiliza-se esta forma de parcelamento na elaboração de políticas públicas, necessidade de regiões. O IBGE, também, utiliza tal divisão em suas pesquisas.

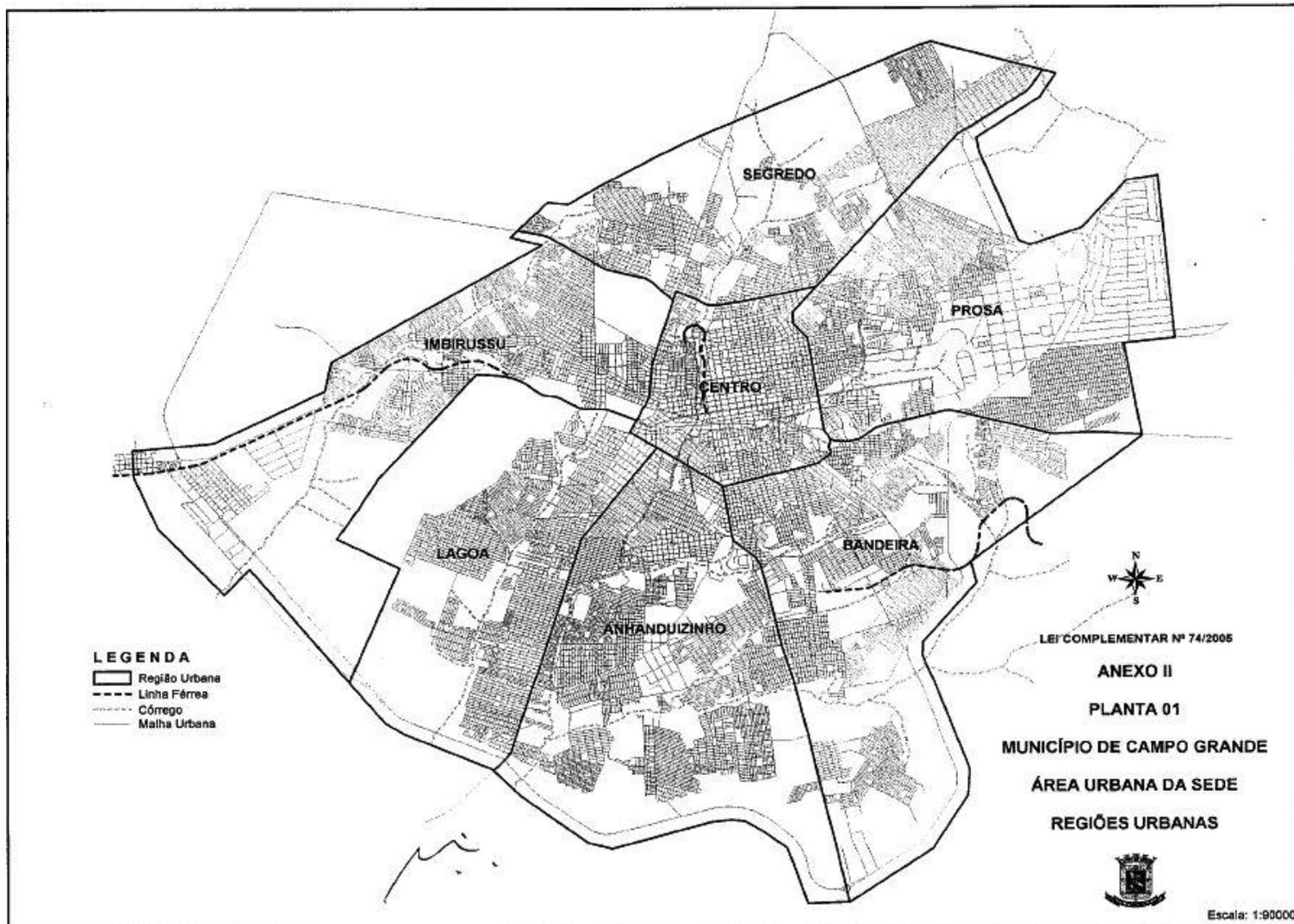


Figura 5: Divisão das macro-regiões do município de Campo Grande. LC 74/2005, anexo II, p. 28.

A lei complementar 74/2005 regulamenta os procedimentos de fiscalização, multas e penalidades as obras executadas no perímetro municipal e em seus distritos. Modifica o zoneamento urbano; regulamenta o tamanho da área necessária para as atividades comerciais e industriais e delimita a ocupação conforme a descrição do zoneamento, restringindo habitações em áreas comerciais e industriais e estas atividades em zonas específicas de habitação. A lei complementar 76, de 07 de novembro de 2005, altera limites de algumas zonas, contudo, não interfere na essência da divisão estabelecida pela LC 74/2005.

Outra lei complementar, a 86 de 30 de março de 2006, expande a atuação do poder executivo no âmbito da habitação. A prefeitura pode, a partir desta LC, desenvolver com a interveniência da EMHA ações para implementar o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Tal programa fora estabelecido pela lei federal 10.998 de 15 de dezembro de 2004. Esta lei complementar contempla, com investimento máximo de cinco mil reais por beneficiário, a construção de habitação de baixo custo com área mínima de 28 metros quadrados. Desde que seja em áreas com infraestrutura necessária e mediante ressarcimento do mutuário estabelecido na legislação municipal.

Ainda em 2006, institui-se o Plano Diretor de Campo Grande, MS. Na lei complementar 94 de 06 de outubro de 2006 verifica-se a preocupação com a habitação, no artigo 2º, quando dá-se as diretrizes para a Política de Desenvolvimento, item I: “garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para todos os cidadãos”. Quanto aos objetivos, o item primeiro, aborda a descentralização urbana com a equilibrada distribuição das atividades sociais, econômicas e dos serviços públicos. A promoção ao acesso à moradia aparece apenas no item terceiro. Há um capítulo, o capítulo V, reservado apenas para a Habitação de Interesse Social, preocupando-se com a promoção do acesso às moradias, regularização fundiária, urbanização e melhorias de áreas regularizadas, implementação de ações restritivas a ocupação de áreas irregulares, promoção de projetos comunitários etc..

A LC, 96 de 15 de dezembro de 2006, altera a LC 74 e 76, entre os itens estão as áreas e limites de algumas ZONAS e dispõe sobre a

quantidade de vagas de estacionamento para cada tipo de empreendimento. Como nas igrejas, capelas e templos que devem ter no mínimo uma vaga para 30 assentos. Faculdades e instituições de ensino superior devem reservar 10 vagas de estacionamento para cada sala de aula, laboratório e sala de informática. Já a lei municipal 4.429, de 22 de dezembro de 2006, autoriza a prefeitura a desafetar, desdobrar e doar uma área de mais de 33 mil metros quadrados, no loteamento residencial Oiti, à EMHA. Desta área 19 mil metros quadrados destinam-se a áreas verdes e quase 15 mil metros às áreas residências.

Em 2007, pela lei complementar 107 de 26 de dezembro de 2007, altera-se a quantidade de parcelamento dos bairros do município. Antes 763 parcelamentos, esta LC constituiu outros 23 parcelamentos, somando ao todo 786 parcelamentos em 74 bairros da capital, contabilizados na tabela 01. Também altera os limites das zonas constituídas pela LC 74 e 76 de 2005.

Tabela 1: Divisão dos Bairros da Cidade de Campo Grande.

<b>Macro-Regiões</b>				
	Centro	Segredo	Prosa	Bandeira
<b>Bairros</b>	13	07	11	11
<b>Parcelamento</b>	171	110	106	108
<b>Macro-Regiões</b>				
	Anhanduzinho	Lagoa	Imbirussu	
<b>Bairros</b>	14	11	07	
<b>Parcelamento</b>	130	72	89	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O decreto de lei 11.449 de 11 de abril de 2008 organiza a estrutura de básica da Empresa Municipal de Habitação, sendo que seus objetivos são viabilizar a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Como primeira diretriz a prioridade para programas e projetos habitacionais à população de menor renda. Como principal competência “o planejamento, coordenação, o controle a

execução de programas e projetos de regularização fundiária, desfavelamento e de assentamento de interesse social”.

No ano seguinte, a LC 134 e 135, de 04 de junho de 2009, muda o nome da Empresa Municipal de Habitação para Agência Municipal de Habitação de Campo Grande, todavia, continua utilizando a abreviação – EMHA. E modifica os critérios para os candidatos as habitações de interesse social, entre elas, não ter ocupado imóvel irregular depois de 1997, o PHIS criado pela lei 3.429/97 será totalmente incorporado no Cadastro Geral. O candidato que ocupar imóvel irregular fica impedido por quatro anos de receber benefícios da EMHA.

A prefeitura, no ano de 2010, desafetou outra área na fazenda bálsamo pela lei 4.815 de 17 de março de 2010, com mais de 670 mil metros quadrados. Destinou ainda esta área a EMHA, pela lei 4.816, de 17 de março de 2010.

Desde 05 de julho de 2011, está protocolado na câmara municipal o projeto de lei executivo 7.032, em fase final de aprovação, institui o plano municipal de habitação de interesse social - PHABIS. O plano estava previsto para a criação desde a LC 109, de 21 de dezembro de 2007. A LC instituiu a política municipal de habitação de interesse social, POLHIS, o sistema de informações integradas para habitação, SIHABI e institui o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação – FUNDHAB. A LC 109/2007, fora alterada pela 177 de 27 de julho de 2011, contudo, a essência permanece.

Hoje a política habitacional municipal é:

“A política municipal de habitação de interesse social – POLHIS, tem por princípio fundamental propiciar à população de Campo Grande o acesso a moradias dignas, entendidas estas como abrigo situado em espaço ambientalmente saudável, acessível aos serviços públicos de transporte coletivo, coleta de lixo e infraestrutura básica, aos equipamentos urbanos e comunitários e será implementada considerando como condição básica: - o comprimento da função social da propriedade urbana; - a participação da população organizada e de diferentes setores da sociedade na formulação e condução da Política Municipal de Habitação de Interesse Social - POLHIS; - a ocupação ambiental e urbanisticamente equilibrada do solo urbano.”

Complementando as inscrições contidas na lei orgânica do município que prevê a promoção

“em consonância com sua política urbana, respeitadas as disposições do plano diretor, programas de habitação popular e de saneamento básico destinados a melhorar as condições de moradia, sanitárias e ambientais da população carente no Município.”

O PHABIS, como dito acima, está em fase de discussão, porém, é aguardado com anseio por parte da população. Ele trará soluções e perspectivas para o problema habitacional do município. A partir dele novas ações serão projetadas e executadas levando em considerações as informações coletadas e inseridas no plano.

#### 4.4 Cálculo do Déficit Habitacional

A metodologia utilizada a nível nacional fora desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, que conforme descrição encontrada no sitio eletrônico da fundação, a caracteriza como:

“Órgão oficial de estatística de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro é uma instituição pública vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais” (FJP, 2011b).

Pela experiência adquirida em estudos realizados para o governo mineiro o órgão federal responsável, hoje Ministério das Cidades, incumbiu a FJP do cálculo do déficit habitacional brasileiro, baseado nas pesquisas do censo e PNAD. O primeiro relatório divulgado pela FJP foi em 1995 referente a pesquisa de 1991, e anualmente divulgam o relatório dos municípios registrados pelo PNAD (FJP, 2005). Detentora de uma metodologia madura e abrangente, a demora da divulgação dos resultados das pesquisas prejudica o acompanhamento das políticas públicas. Um exemplo é a divulgação do déficit habitacional baseado no censo 2000 apenas em 2005. O último dado divulgado é do PNAD de 2007, que fora exposto apenas em 2009 (FJP, 2011a).

Buscando entender as necessidades habitacionais brasileiras a Fundação João Pinheiro elaborou uma metodologia de cálculo trabalhando com dois segmentos distintos, o déficit habitacional e a inadequação de moradias. A metodologia base para o cálculo do Déficit Habitacional com base nas informações levantadas pelo Censo 2000 pode ser compreendida na figura

06, onde divide-se os itens no seu referido tópico principal. A figura 07 por sua vez mostra a metodologia utilizada para o cálculo do Déficit Habitacional com base no PNAD2008. A elucidação pela definição de cada item no tópico virá após a figura.

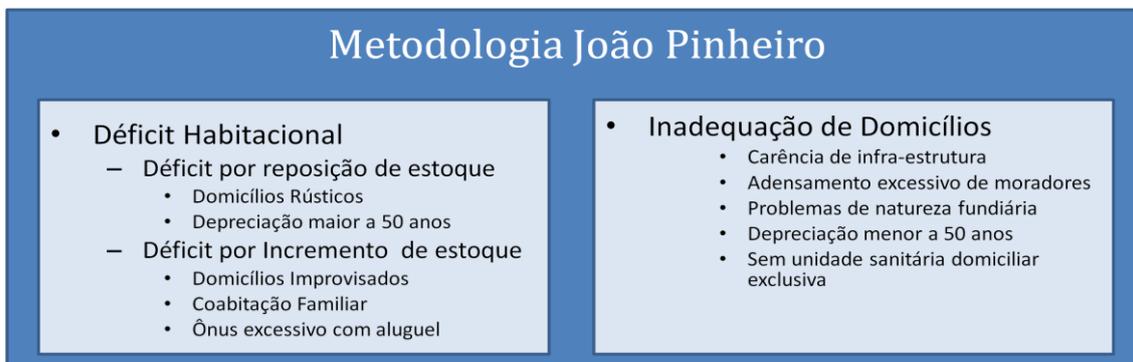


Figura 6: Metodologia básica da Fundação João Pinheiro (Adaptado de FJP, 2005, p. 16).

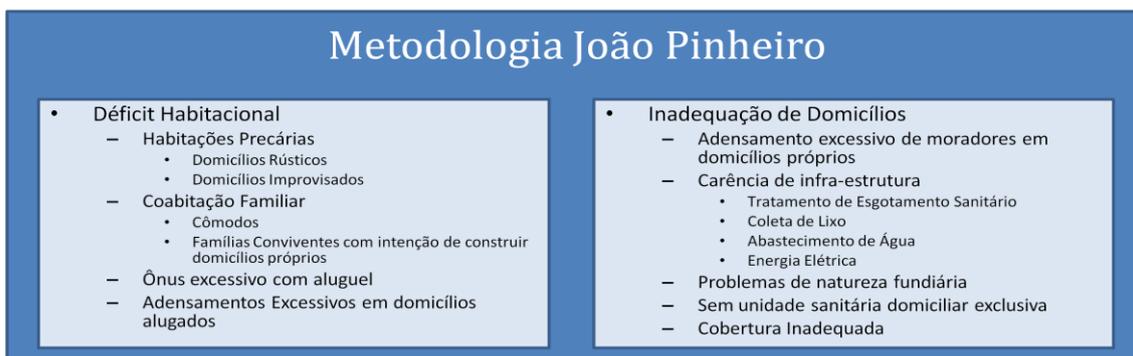


Figura 7: Metodologia básica da Fundação João Pinheiro (Adaptado de FJP, 2011, p. 18).

#### 4.4.1 Déficit habitacional

Entendido como o número de residências que necessitam ser construídas. Está ligado ao conceito de deficiência de estoques de moradia.

“Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como ‘déficit por reposição do estoque’ e como ‘déficit por incremento de estoque’” (FJP, 2005, pág 7).

A diferenciação também foi feita no documento, relacionando o “déficit por reposição do estoque” quanto aos domicílios rústicos, somados a parcela devido à depreciação dos imóveis. Classificam-se domicílios rústicos aqueles não possuidores de paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. A depreciação dos imóveis considera o tempo máximo de vida útil 50 anos, para imóveis sem obra alguma após a construção. Os “domicílios por incremento de estoque” incluem domicílios improvisados, coabitação familiar, e ônus excessivo com aluguel. Considera improvisado aquele domicílio alocado em locais não destinados a fins residenciais. A coabitação corresponde a soma de famílias conviventes morando no mesmo domicílio, sendo de famílias secundários (laços consangüíneos de até segundo grau) ou não, juntamente a família principal. Há também os cômodos cedidos ou alugados considerados coabitação disfarçada. O ônus excessivo com aluguel equivale ao gasto superior a 30% da renda familiar total (FJP, 2005).

A pesquisa do PNAD permite a inserção de questões pontuais que ajudam a elucidar e melhorar a metodologia de cálculo. Foi inserida no questionário, das pessoas que estavam em coabitação, quais gostaria de constituir residência própria. Esta questão possibilitou a precisão das famílias que estavam em coabitação desejável. Incluíram no déficit o adensamento excessivo de moradores em casa de aluguel. Pois compreendem que nesta situação há a necessidade de uma nova residência, diferentemente da moradia própria que com ajustes seria adequada para receber aquela família. E, há a retirada do item de depreciação. Item que mesmo tido como ideal não era contabilizado (FJP, 2011).

#### 4.4.2 Inadequação de domicílios

“As habitações inadequadas são as que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades” (FJP, 2005, p. 8). Os domicílios somados a este quesito são, carentes de infra-estrutura, adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, com alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar. “Ao contrário do déficit habitacional, que analisa tanto os domicílios urbanos quanto os

rurais, as moradias passíveis de serem identificadas como inadequadas restringem-se às localizadas em áreas urbanas” (FJP, 2005, p. 24).

A ausência de ao menos um dos serviços básicos, iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo, é considerado domicílio carente de infra-estrutura. O adensamento excessivo ocorre na quantificação de na média igual ou superior a três indivíduos por cômodo, considerando cozinha e banheiro. A inadequação fundiária refere-se ao caso quando os moradores possuem o domicílio mais não possui total ou parcialmente o terreno ou fração ideal do terreno. A parcela de alto grau de depreciação representa a parcela de casas construídas porém já vem se deteriorando, não chegaram ao máximo de sua vida útil e podem ser adequadas para ganhar sobre-vida (FJP, 2005).

Já no item inadequação pouco foi alterado no cálculo de 2000 para 2008, apenas a subdivisão dos itens de adensamento excessivo, que somente os adensamentos excessivos em domicílios próprios são contabilizados neste item. Justifica-se esta alteração, pois quando se tem a propriedade do imóvel, ajustes podem ser feitos. E no caso do adensamento, se o domicílio for de propriedade do morador, pode sofrer alterações para adequação deste domicílio (FJP, 2011).

#### 4.4.3 Ajustes metodológicos em função do limite da base de dados

A FJP justifica alguns ajustes pela metodologia ter sido inicialmente desenvolvida baseada em dados disponíveis pela PNAD, por esta não ser executadas em municípios inferiores a 50 mil habitantes o número do déficit é deflacionado. Quando ocorre o censo, todos os municípios são investigados, mas nem todos os dados são levantados. Ocasionalmente a necessidade dos ajustes.

No item déficit habitacional não há possibilidade de cálculo da depreciação dos imóveis e do ônus excessivo com o aluguel. E no item inadequação dos domicílios a depreciação parcial não pode ser calculada (FJP, 2005). Com base no PNAD2008 o cálculo de déficit habitacional ignora o problema da depreciação dos imóveis, nem o incluindo na metodologia,

justificando por “em relação aos aspectos metodológicos, tanto as informações levantadas pela PNAD como pelos censos demográficos não permitem o cálculo da depreciação dos imóveis” (FJP, 2011, p. 19).

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa proposta utilizou-se de métodos quantitativos para obter seus resultados finais. Também conhecido como positivista e, recentemente, pós-positivista, tal suposições “têm governado as alegações sobre o que garante o conhecimento” (CRESWELL, 2007, p. 24). Seguindo o pensamento do autor pode-se definir pesquisa quantitativa como uma “observação cuidadosa e mensuração da realidade objetiva [...] desenvolvendo medidas numéricas de observações” (*op cit*, p. 25). Baseada nesta metodologia científica esta pesquisa é, também, caracterizado como estudo de corte transversal “uma metodologia positivista projetada para obter informações sobre variáveis em diferentes contextos, mas simultaneamente [...] conduzido para verificar como os fatores diferem” (COLLIS e HUSSEY, 2005 p. 66).

Dados secundários foram a fonte de análise, obtidos através de órgão federais, estaduais e municipais. A principal fonte de dados foram os resultados prévios da amostra do CENSO 2011. A construção do modelo prévio deu-se inspirado no questionário da amostra do Censo que fora divulgado pelo IBGE (2011). As planilhas com as perguntas a serem feitas à população respondente possui duas categorias de entrevistas, a normal e a por amostra, e os formulários entregam riquíssimas informações para o desenvolvimento desta pesquisa. Contudo, o desmembramento dos dados fora realizado pelo IBGE, não atendeu as expectativas geradas ao analisar os formulários.

A busca pelos resultados pautou-se em uma estratégia diferente à anteriormente estabelecida, havia-se idealizado que os resultados estariam desmembrados a responder as variáveis do déficit, porém, não fora atendida esta solução. Em abril de 2011 a FJP divulgou o resultado do déficit habitacional baseado na pesquisa PNAD 2008, contudo, os dados divulgados pela FJP (2011) não atendem ao município individualmente, atendendo apenas ao estado. Tem-se o déficit para o estado do Mato Grosso do Sul, entretanto, não se sabe precisar para a cidade de Campo Grande.

O estado possui 759.299 e o município 249.800, domicílios particulares permanentes. Diante da ausência dos dados desmembrados para preencher todas as variáveis do déficit, solucionar-se com a previsão proporcional do déficit estadual correspondente ao déficit municipal. Como o município possui 32,89% dos domicílios, atualizou-se o número de domicílios levantados pelo Censo e fez-se correspondente as variáveis do déficit. Utilizou-se dos seguintes coeficientes de cálculos para encontrar o valor do indicador:

Tabela 2: Coeficientes de cálculo do indicador

Déficit Habitacional								
	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de moradores em domicílios Alugados		Inadequação Fundiária		Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar
Coeficientes	0,006	0,056	0,039	0,009		0,014		0,006
Inadequação Habitacional								
	Carência de infraestrutura						Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios	Cobertura Inadequada
	Energia Elétrica	Abastecimento	Esgoto	Coleta de Lixo	Dois Problemas	Três Problemas		
Coeficientes	0	0,013	0,653	0	0,055	0,004	0,023	0,003

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

O número obtido refere-se a uma previsão, entretanto, para corroborar os dados, buscou-se os resultados do Censo em 2000. Utilizando a mesma estratégia, identificou os resultados estaduais, realizou a proporção para o município e atualizou os dados de acordo com o número de domicílios particulares permanentes em Campo Grande. Com os resultados estimados comparou-se com a pesquisa divulgada pela FJP (2005) e encontrou um alto índice de relação do resultado estimado com o resultado verdadeiro, como pode ser visto na tabela 03 e na tabela 04.

Alguns ajustes foram necessários para a previsão com base nos dados de 2010. Houve evolução na política de tratamento de esgoto na Capital. Em números absolutos o número de residências sem tratamento de esgoto baixou de 125.914, em 2000, para 98.871 domicílios, em 2010. Em valores percentuais, eram 68,69% e em 2010, são 39,58% dos domicílios que não possuem fossa séptica ou rede coletora de esgoto. Enquanto que a evolução a nível estadual foi menor, antes 77,31% e 60,20%, em 2010. Retirando os dados do Município de Campo Grande o percentual de domicílios com ausência de tratamento de esgoto no estado sobe para 70,19%.

Devido ao índice menor na capital, considerará os números percentuais dos domicílios com dois, três ou quatro problemas, e subtrairá do valor absoluto, disponibilizado pelo IBGE, de domicílios com problemas de tratamento de esgoto. O número resultante contabilizará os domicílios com apenas o problema de esgoto.

Outro ajuste necessário fez-se nos itens habitação precária e coabitação familiar. Tais elementos possuem subdivisões, contudo no resultado do déficit apresentado pela FJP com base no PNAD eles se fazem em um único item. A apresentação dos resultados não se deu de forma dividida como sugerido pela metodologia. Desta forma, o coeficiente de cálculo com base na FJP (2011) estão reunidos e não se pode definir quantos domicílios possuem um ou outro problema.

Tabela 3: Dados do Déficit Habitacional em 2000, Estimado, Real e Variação.

Déficit Habitacional					
	Habitação Precária		Coabitação Familiar		Total
	Domicílios Rústicos	Domicílios Improvisados	Cômodos Alugados, Cedidos e Próprio	Famílias Coniventes	
Estimado	3.810	752	1.665	13.210	19437
Real	2.442	787	1762	13270	18261
Variação	1,56	0,96	0,95	0,99	1,06

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela 4: Dados de Inadequação em 2000, Estimado, Real e Variação.

Inadequação de Domicílios				
	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar	Carência de Infra-Estrutura	Adensamento excessivo
Estimado	4.786	10.407	125.530	10.556
Real	6.072	6.091	130.887	11.503
Variação	0,79	1,71	0,96	0,92

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A utilização de dados secundários justifica-se em Malhotra (2001) pois esta forma de dados é de fácil acesso e de maior abrangência. Posteriormente, por meio de miscelânea dos dados e utilização de software estatístico, MINITAB, conduziu-se a construção de um indicador de déficit habitacional e a mensuração deste indicador para o município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, tal como a verificação da qualidade deste indicador. Com a utilização de dados secundários possibilita a aplicação desse indicador a qualquer município do país (CAMPOS, 2003).

Baseado na descrição da construção do indicador de IDH elaborado por Sauer (2003), este indicador observou o procedimento próximo a utilizada pela Fundação João Pinheiro (2011), porém aplicando-a a forma de indicador. Leva-se em consideração a deficiência de estoque, já conceituada na introdução, somada às habitações inadequadas, as proporções apresentadas levaram-se em considerações os trabalhos da Secretaria Executiva de Articulação Nacional de Santa Catarina e do Município de São Gabriel, RS. Nestes trabalhos evidencia-se a relação de 40% dos gastos para adequação e 60% dos investimentos em domicílios novos. O resultado dessa soma é um índice que converter-se-á em indicador da seguinte forma:

$$Hab = DR + DDP + DI + (FCoab - DCoab) + CAE$$

Sendo: DHab, Índice de Déficit Habitacional; DR, Número de Domicílios Rústicos; DDP, Número de Domicílios Depreciados com idade superior a 50 anos; DI, Número de Domicílios Improvisados; FCoab, Número de Famílias em Coabitações; DCoab, Número de Domicílios Coabitados; CAE,

Número de Domicílios com Custo Excessivo de Aluguel (despense 30% ou mais da renda familiar em aluguel).

$$HInad = CI + AE + PF + \left( (DT - DDP) * \frac{IMD}{50} \right) + SSD$$

Sendo: HInad, Índice de Habitação Inadequadas; CI, Número de Domicílios Carentes de Infraestrutura; AE, Número de Domicílios com Adensamento Excessivo; PF, Número de Domicílios com Problemas Fundiários; DT, Domicílios Totais; DDP, Número de Domicílios Depreciados com idade superior a 50 anos; IMD, Idade Média Domiciliar; SSD, Número de Domicílios Sem Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva.

$$\text{Indicador de Déficit Habitacional (IDHabit)} = 0.6 * \left( \frac{DHab}{DT} \right) + 0.4 * \left( \frac{HInad}{DT} \right)$$

Contudo, diante das dificuldades e dos ajustes metodológicos necessários para o cálculo do indicador, o produto resultante final, dá-se apenas do somatório do déficit habitacional, e o somatório da inadequação, resultante do valor estimado para os itens que necessitavam de dados desmembrados, qual não se tinha acesso. Identifica-se o cálculo do déficit habitacional da seguinte forma:

$$\text{Indicador de Déficit Habitacional (IDHabit)} = 0.6 * \left( \frac{\Sigma DHab}{DT} \right) + 0.4 * \left( \frac{\Sigma HInad}{DT} \right)$$

Este indicador mensura o valor do déficit habitacional na cidade de Campo Grande, MS. O valor correspondente a um valor de 0 à 1, sendo zero a menor medida de déficit e um o maior déficit possível. Por ter-se utilizados dados secundários disponíveis, possibilita que outros municípios calculem o déficit habitacional com uma periodicidade regular, diferentemente da Fundação João Pinheiro, pois esta não calcula para municípios com população urbana menor de 20 mil habitantes quando utiliza os dados do Censo Demográfico, porém é decenal, e quando utilizado dados do PNAD,

pesquisa nacional por amostra de domicílios, um número maior municípios são deserdados desse cálculo, aumentando assim, sua margem de erro.

Com os ajustes e o modelo de construção descritos acima exemplifica-se a construção do indicador com os dados referente ao bairro Aero Rancho. Utilizando o número de 11.005 residências no bairro e o valor dos coeficientes descritos na tabela 2. Assim o cálculo do déficit leva em consideração o número de residências 11.005 e multiplica-se pelos coeficientes. A inadequação dos domicílios sofreu adaptações, o ajuste dá-se no item esgoto, considerando o valor real divulgado pelo IBGE (2011) subtraído os valores referentes para os com dois e três problemas. Para este bairro o número de domicílios sem tratamento de esgoto é de 5.503 residências. Deste total subtrai o referente aos domicílios com dois e três problemas de carência de infra-estrutura e o valor encontrado é o equivalente aos domicílios com somente problemas de esgotamento sanitário para o bairro, neste caso, 4.841 residências. E os outros quesitos seguem o mesmo ajuste do coeficiente.

## 6 DÉFICIT HABITACIONAL EM CAMPO GRANDE

O déficit habitacional para o município de Campo Grande apresenta-se na tabela 5. Os dados baseiam-se no coeficiente estimador de cada item, como descrito na metodologia, tendo como base a pesquisa e dados do PNAD2009 tabulados e distribuídos pela FJP (2011). A tabela 5 trás o número de domicílios que necessitam ser construídos em Campo Grande para suprir a carência habitacional municipal.

Tabela 5: Déficit Habitacional da Cidade de Campo Grande

Déficit Habitacional								
Bairros	Total de Domicílios	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de moradores em domicílios Alugados	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar	Total
Aero Rancho	11005	77	552	432	104	159	77	1399
Alves Pereira	5098	35	256	200	48	73	35	648
Amambaí	2929	20	147	115	28	42	20	372
América	531	4	27	21	5	8	4	68
Autonomista	2409	17	121	95	23	35	17	306
Bandeirantes	2053	14	103	81	19	30	14	261
Batistão	2691	19	135	106	25	39	19	342
Bela Vista	550	4	28	22	5	8	4	70
Cabreúva	964	7	48	38	9	14	7	123
Caiçara	2017	14	101	79	19	29	14	256
Caiobá	2255	16	113	88	21	32	16	287
CAMPO GRANDE (demais setores)	4031	28	202	158	38	58	28	513
Carandá	2755	19	138	108	26	40	19	350
Carlota	1906	13	96	75	18	27	13	242
Carvalho	1034	7	52	41	10	15	7	131
Centenário	5277	37	265	207	50	76	37	671
Centro	4404	31	221	173	42	63	31	560
Centro-Oeste	7618	53	382	299	72	110	53	969
Chácara Cachoeira	2187	15	110	86	21	32	15	278
Chácara dos Poderes	305	2	15	12	3	4	2	39

Déficit Habitacional								
Bairros	Total de Domicílios	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de moradores em domicílios Alugados	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar	Total
Coophavila II	3475	24	174	136	33	50	24	442
Coronel Antonino	6413	45	322	252	61	92	45	816
Cruzeiro	4535	32	228	178	43	65	32	577
Dr. Albuquerque	1189	8	60	47	11	17	8	151
Estrela Dalva	2049	14	103	80	19	30	14	261
Glória	1502	10	75	59	14	22	10	191
Guanandi	3757	26	188	147	35	54	26	478
Itanhangá	707	5	35	28	7	10	5	90
Jacy	1623	11	81	64	15	23	11	206
Jardim dos Estados	1246	9	63	49	12	18	9	158
Jardim Paulista	1187	8	60	47	11	17	8	151
Jockey Club	2435	17	122	96	23	35	17	310
José Abrão	1433	10	72	56	14	21	10	182
Lageado	4101	29	206	161	39	59	29	522
Leblon	5072	35	254	199	48	73	35	645
Los Angeles	2555	18	128	100	24	37	18	325
Margarida	1595	11	80	63	15	23	11	203
Maria Aparecida Pedrossian	3054	21	153	120	29	44	21	388
Mata do Jacinto	3252	23	163	128	31	47	23	414
Mata do Segredo	2321	16	116	91	22	33	16	295
Monte Castelo	3749	26	188	147	35	54	26	477
Monte Líbano	772	5	39	30	7	11	5	98
Moreninha	6959	48	349	273	66	100	48	885
Nasser	8156	57	409	320	77	117	57	1037
Noroeste	3160	22	159	124	30	46	22	402
Nova Campo Grande	3114	22	156	122	29	45	22	396
Nova Lima	10833	75	543	425	102	156	75	1378
Novos Estados	3531	25	177	139	33	51	25	449
Núcleo Industrial	1017	7	51	40	10	15	7	129
Panamá	5412	38	272	212	51	78	38	688
Parati	1716	12	86	67	16	25	12	218
Pioneiros	5239	36	263	206	49	75	36	666
Piratininga	4635	32	233	182	44	67	32	589
Planalto	2579	18	129	101	24	37	18	328
Popular	5556	39	279	218	52	80	39	707

Déficit Habitacional								
Bairros	Total de Domicílios	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de moradores em domicílios Alugados	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar	Total
Rita Vieira	4172	29	209	164	39	60	29	531
Santa Fé	1719	12	86	67	16	25	12	219
Santo Amaro	7414	52	372	291	70	107	52	943
Santo Antonio	4547	32	228	178	43	66	32	578
São Bento	653	5	33	26	6	9	5	83
São Conrado	5648	39	283	222	53	81	39	718
São Francisco	3676	26	184	144	35	53	26	467
São Lourenço	953	7	48	37	9	14	7	121
Seminário	1546	11	78	61	15	22	11	197
Sobrinho	3848	27	193	151	36	55	27	489
Taquarussu	2255	16	113	88	21	32	16	287
Tarumã	2080	14	104	82	20	30	14	265
Taveirópolis	1900	13	95	75	18	27	13	242
Tijuca	4476	31	225	176	42	64	31	569
Tiradentes	7035	49	353	276	66	101	49	895
Tv Morena	695	5	35	27	7	10	5	88
União	3901	27	196	153	37	56	27	496
Universitário	6912	48	347	271	65	100	48	879
Veraneio	2287	16	115	90	22	33	16	291
Vilas Boas	2135	15	107	84	20	31	15	271
Total	249800	1738	12532	9802	2357	3599	1738	31766

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por estimar pela proporcionalidade ao construir a relação número de domicílios no bairro e o índice de déficit habitacional poderá haver divergência entre o real e o estimado. Contudo, espera-se que os bairros periféricos tenham um índice maior comparado aos dos bairros centrais. Tal fato é descrito por Maricato (2001) quando se refere ao processo de valorização fundiária. Isto fica evidente na figura 08, com a coloração dos bairros identificando os periféricos com os maiores índices de déficit habitacional.

Tabela 6: Inadequação de Domicílios

Bairros	Inadequação de Domicílios						Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios	Cobertura Inadequada	Total
	Carência de infraestrutura				Dois Problemas	Três Problemas			
	Energia Elétrica	Abastecimento	Esgoto	Coleta de Lixo					
Aero Rancho	0	148	4841	0	612	49	257	44	5951
Alves Pereira	0	68	1784	0	284	23	119	20	2298
Amambaí	0	39	0	0	163	13	68	12	295
América	0	7	73	0	30	2	12	2	127
Autonomista	0	32	0	0	134	11	56	10	243
Bandeirantes	0	28	124	0	114	9	48	8	331
Batistão	0	36	1483	0	150	12	63	11	1755
Bela Vista	0	7	31	0	31	2	13	2	86
Cabreúva	0	13	62	0	54	4	23	4	159
Caiçara	0	27	260	0	112	9	47	8	463
Caiobá	0	30	2018	0	125	10	53	9	2246
CAMPO GRANDE (demais setores)	0	54	2474	0	224	18	94	16	2880
Carandá	0	37	42	0	153	12	64	11	320
Carlota	0	26	151	0	106	9	45	8	344
Carvalho	0	14	0	0	58	5	24	4	104
Centenário	0	71	3246	0	294	24	123	21	3778
Centro	0	59	0	0	245	20	103	18	444
Centro-Oeste	0	102	2205	0	424	34	178	30	2973
Chácara Cachoeira	0	29	0	0	122	10	51	9	221
Chácara dos Poderes	0	4	250	0	17	1	7	1	280
Coophavila II	0	47	2033	0	193	16	81	14	2384

Inadequação de Domicílios									
Bairros	Carência de infraestrutura						Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios	Cobertura Inadequada	Total
	Energia Elétrica	Abastecimento	Esgoto	Coleta de Lixo	Dois Problemas	Três Problemas			
Coronel Antonino	0	86	1563	0	357	29	150	25	2209
Cruzeiro	0	61	0	0	252	20	106	18	457
Dr. Albuquerque	0	16	52	0	66	5	28	5	171
Estrela Dalva	0	27	857	0	114	9	48	8	1063
Glória	0	20	0	0	84	7	35	6	151
Guanandi	0	50	315	0	209	17	88	15	694
Itanhangá	0	9	0	0	39	3	17	3	71
Jacy	0	22	134	0	90	7	38	6	298
Jardim dos Estados	0	17	18	0	69	6	29	5	144
Jardim Paulista	0	16	3	0	66	5	28	5	122
Jockey Club	0	33	142	0	135	11	57	10	387
José Abrão	0	19	628	0	80	6	33	6	772
Lageado	0	55	2975	0	228	18	96	16	3389
Leblon	0	68	824	0	282	23	118	20	1336
Los Angeles	0	34	2083	0	142	11	60	10	2341
Margarida	0	21	0	0	89	7	37	6	161
Maria Aparecida Pedrossian	0	41	271	0	170	14	71	12	579
Mata do Jacinto	0	44	280	0	181	15	76	13	607
Mata do Segredo	0	31	1919	0	129	10	54	9	2154
Monte Castelo	0	50	6	0	209	17	88	15	384
Monte Líbano	0	10	0	0	43	3	18	3	78
Moreninha	0	93	1330	0	387	31	163	28	2032
Nasser	0	109	2205	0	454	36	190	32	3027

Inadequação de Domicílios									
Bairros	Carência de infraestrutura						Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios	Cobertura Inadequada	Total
	Energia Elétrica	Abastecimento	Esgoto	Coleta de Lixo	Dois Problemas	Três Problemas			
Noroeste	0	42	1698	0	176	14	74	13	2017
Nova Campo Grande	0	42	2705	0	173	14	73	12	3019
Nova Lima	0	145	7052	0	603	48	253	43	8144
Novos Estados	0	47	1697	0	196	16	82	14	2053
Núcleo Industrial	0	14	513	0	57	5	24	4	615
Panamá	0	73	2827	0	301	24	126	22	3372
Parati	0	23	612	0	95	8	40	7	785
Pioneiros	0	70	451	0	291	23	122	21	979
Piratininga	0	62	293	0	258	21	108	18	761
Planalto	0	35	39	0	143	12	60	10	299
Popular	0	75	3845	0	309	25	130	22	4405
Rita Vieira	0	56	2345	0	232	19	97	17	2766
Santa Fé	0	23	0	0	96	8	40	7	173
Santo Amaro	0	99	4001	0	412	33	173	29	4749
Santo Antonio	0	61	2778	0	253	20	106	18	3236
São Bento	0	9	0	0	36	3	15	3	66
São Conrado	0	76	4558	0	314	25	132	22	5128
São Francisco	0	49	47	0	205	16	86	15	418
São Lourenço	0	13	0	0	53	4	22	4	96
Seminário	0	21	708	0	86	7	36	6	864
Sobrinho	0	52	152	0	214	17	90	15	540
Taquarussu	0	30	37	0	125	10	53	9	265
Tarumã	0	28	1718	0	116	9	49	8	1928

Inadequação de Domicílios										
Bairros	Carência de infraestrutura					Dois Problemas	Três Problemas	Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios	Cobertura Inadequada	Total
	Energia Elétrica	Abastecimento	Esgoto	Coleta de Lixo						
Taveirópolis	0	25	233	0	106	8	44	8	424	
Tijuca	0	60	2839	0	249	20	105	18	3290	
Tiradentes	0	94	2117	0	391	31	164	28	2827	
Tv Morena	0	9	87	0	39	3	16	3	157	
União	0	52	1851	0	217	17	91	16	2244	
Universitário	0	93	1626	0	385	31	161	27	2323	
Veraneio	0	31	1082	0	127	10	53	9	1312	
Vilas Boas	0	29	240	0	119	10	50	8	455	
Total	0	3350	84831	0	13898	1117	5834	993	110024	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 6 mostra o índice de inadequação dos domicílios para a cidade de Campo Grande. Nesta tabela, segue o exemplo descrito nos procedimentos metodológicos para o bairro Aero Rancho, e os coeficientes utilizados e apresentados na tabela 02 da mesma seção. O resultado desta contabilização da inadequação de domicílios pode ser conferido na figura 8 na qual apresenta os valores do indicador referente a cada bairro.

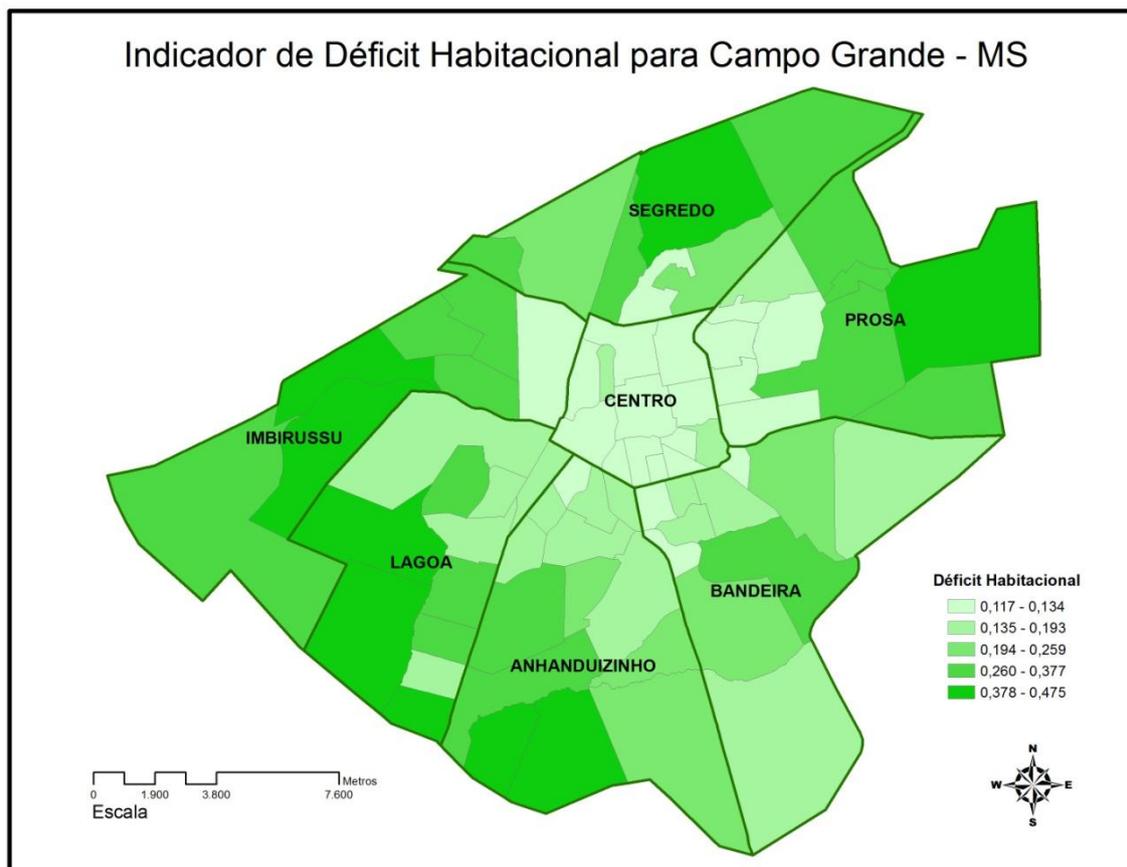


Figura 8: Mapa Indicador de Déficit Habitacional para Campo Grande - MS. (Elaborado pelo Autor).

A figura 08 representa o indicador de Déficit Habitacional para a cidade de Campo Grande. O mapeamento do índice dá-se pelos bairros da capital e apresentam valores entre 0,116 e 0,464. Os bairros com contorno em verde mais escuro possuem os índices acima da média municipal de 0,25, e os bairros com contorno mais claro possuem índices melhores que os apresentados pelo município. O perímetro central do município concentra apenas bairros com índices menores que a média para o município.

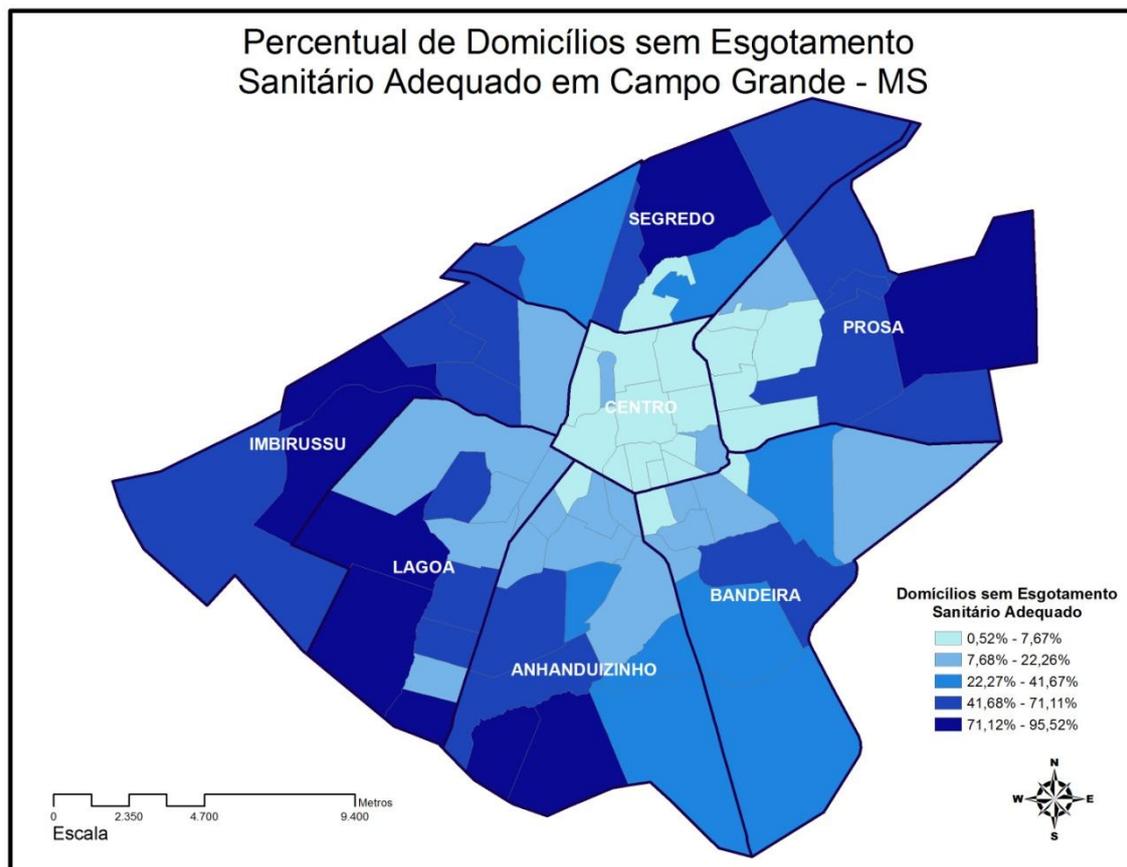


Figura 9: Mapa do percentual de Domicílios sem Esgotamento Sanitário Adequado em Campo Grande - MS. (Elaborado pelo Autor).

O esgotamento sanitário é o problema com grande incidência e que eleva o índice de déficit habitacional. O índice de domicílios com problemas de esgotamento sanitário é revelado pela figura 09. Nesta observação o mesmo efeito da ocupação e periferia. Encontra-se nos bairros centrais os menores índices de problemas de esgotamento sanitário e nas regiões periféricas os piores índices.

A dinâmica do problema de esgotamento sanitário e do déficit habitacional acontece de forma inversa a do percentual de domicílios alugados. Nota-se na figura 10, que trata da porcentagem de domicílios alugados, uma coloração mais forte na região central do município e nas regiões periféricas uma tonalidade suave. Como já visto e é um dos argumentos da FJP (2005), ao desenvolver o índice de déficit habitacional, o fator aluguel é utilizado por pessoas que preferem residir em regiões de melhor valoração, subentendido, com maior número de serviços oferecidos e maior comodidade.

Esta escolha dá-se em diversas vezes e por motivos variados, por isso a utilização do critério que classifica apenas as pessoas que comprometem um montante maior que 30% da renda familiar no gasto com aluguel. Pela figura 10 pode-se observar a necessidade deste critério com fins de evitar a divulgação do valor equivocado do déficit habitacional. A figura 10 foi construída baseada nos dados divulgados pelo IBGE (2011) no qual divulgou o número de domicílios alugados, independente do valor de locação ou quando isto onera a família.

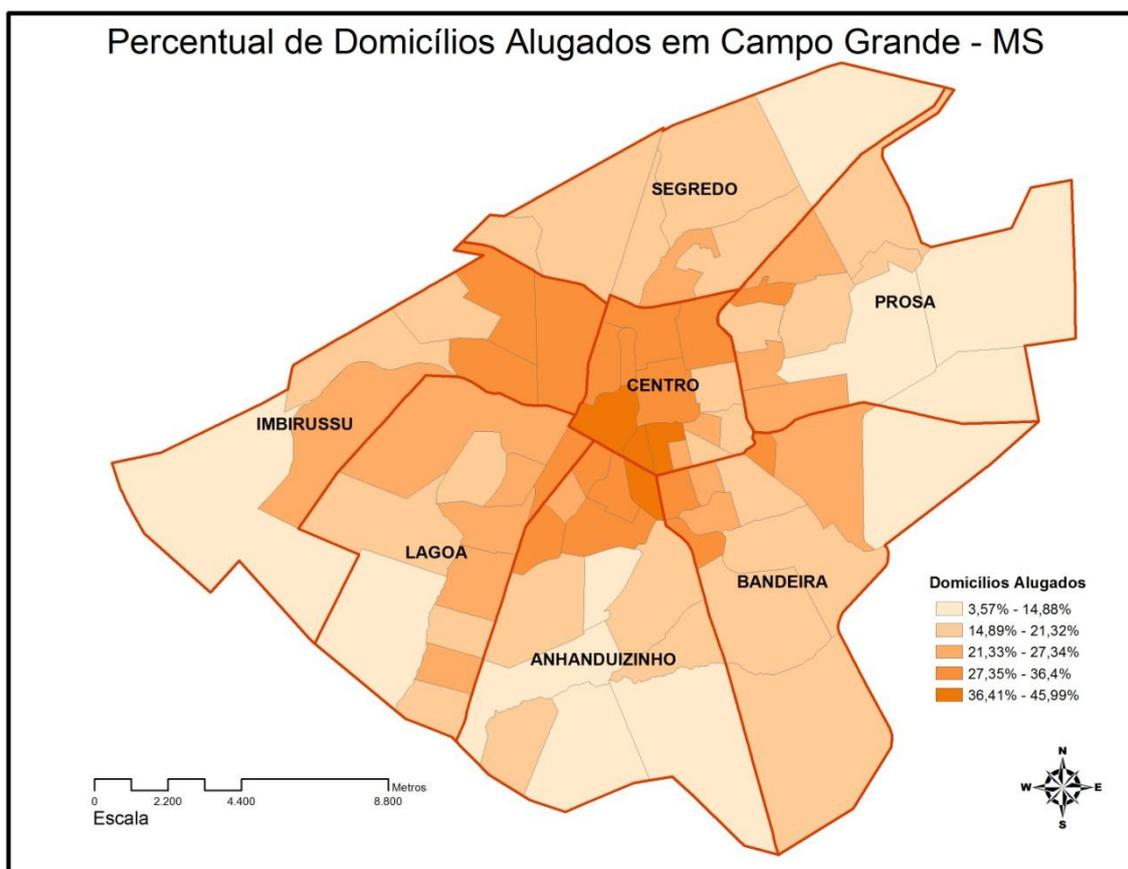


Figura 10: Mapa do percentual de Domicílios Alugados em Campo Grande - MS. (Elaborado pelo Autor).

## 7 LIMITES E ABRANGÊNCIAS DO INDICADOR

Os limites e abrangências do indicador proposto neste trabalho baseiam-se nas propriedades desejáveis citadas por Januzzi (2009). Estas nove indicações de propriedades desejáveis nortearam a análise do indicador. Neste trabalho construiu-se um indicador composto, sintético, reunindo dados e informações, compilando-os em um indicador único.

Por esta pesquisa acontecer próximo a virada de década justamente, quando o IBGE realiza a pesquisa do CENSO, tem-se o privilégio da utilização de dados muito recentes. Os dados apresentados são inéditos e possíveis estudos de abrangência nacional, como os da FJP, serão divulgados, seguindo a perspectiva do último senso, em três anos, conforme histórico.

O CENSO tem abrangência nacional e sua pesquisa amostral atinge todos os municípios brasileiros. O banco de dados gerado pelo CENSO permite a replicação deste indicador em todos os municípios brasileiros e com possível aperfeiçoamento da metodologia empregada, mesmo que os dados desmembrados sejam apenas de acesso da FJP.

Como limitação principal desta pesquisa, dá-se o levantamento da idade média dos domicílios. Não abordada pelo questionário do CENSO, e com arquivos municipais de registro de residências defasados devido às inúmeras obras irregulares, ou não registradas, impossibilita a identificação da idade média e de possíveis residências com idade superior a 50 anos. A depreciação dos imóveis que surge como condição ideal. Esta informação não está presente no questionário do IBGE, porém poderá ser obtida de duas formas: pesquisa amostral em residências do município com auxílio de arquiteto ou engenheiro para identificar, seguindo a NBR 14563 de 2004, a idade estimada do domicílio ou pela informação cedida pela prefeitura municipal do *habite-se* da residência.

Os moradores mais suscetíveis ao déficit, neste quesito, são os de baixa renda, e são exatamente estes, que por diversos motivos (residir em áreas de pouca incidência de fiscalização de obras, alto custo da engenharia, desconhecimento da necessidade de alvarás etc.) efetuam reformas e não as comunicam ao poder público. As reformas ampliam a idade útil da residência e

se considerar-se a BIC (Base de Inscrição Cadastral) do município inflacionaria o déficit habitacional. Entretanto, tal situação poderia ser solucionada com o auxílio de uma equipe coordenada por um engenheiro e utilizando-se de ferramentas estatísticas de correlação levantariam a idade média dos domicílios da amostra que poderiam ser inferidos para todo o perímetro urbano.

Para tornar isto realidade, sugere-se para pesquisas futuras, um questionário com itens a serem considerados e levantados na pesquisa de campo. Amostraram-se casas que o engenheiro visitaria e faria a sua avaliação. O levantamento do engenheiro correlacionado ao levantamento do agente pesquisador proporcionaria um índice, que aplicado ao total da amostra, resultaria em valores muito próximos aos reais, com alta confiabilidade e erros variáveis próximos a zero.

Para esta pesquisa o levantamento de forma amostral tornou-se inviável, pois precisaria de um engenheiro habilitado para acompanhar e nortear o desenvolvimento da pesquisa. Buscou-se esta ajuda, contudo, o trabalho não evoluiu como esperado impossibilitando a agregação destes dados à pesquisa. O item do *habite-se* não foi utilizado devido ao cadastro ser amplamente desatualizado e fornecer dados imprecisos. Em consulta ao responsável por este cadastro na prefeitura, informaram que o problema é maior na periferia, pois concentra-se uma menor fiscalização, facilitando a construção e reforma irregular e dificultando o controle por parte da prefeitura. Considerando a periferia como os maiores valores de déficit habitacional, optou-se por abstrair este dado da pesquisa à inferir um resultado distante do real.

Outra limitação é quanto a periodicidade do indicador, todavia, esta apresenta-se com menor gravidade que outras. Pois em cidades com maior população o PNAD fornece dados que pode ser utilizados no levantamento do déficit habitacional. Baseado em uma pesquisa decenal há uma lacuna temporal na atualização do indicador. Este fato prejudica o acompanhamento da política pública, todavia, outras formas de acompanhamento, principalmente em cidades que é realizado a PNAD, podem ser abordadas. A pesquisa nacional de amostra de domicílios (PNAD) realizada bianualmente revela informações que a administração municipal poderia utilizar na aplicação da política pública. Os pequenos municípios que não dispõem dos

dados da PNAD enfrentam realidades específicas e podem acompanhar o problema de déficit habitacional quase que individualmente, família á família.

A série histórica também fica comprometida, entretanto, como o déficit habitacional é mais expressivo em cidades maiores, há o acompanhamento bianual. Desta forma, a série história tem atualizações periódicas e contínuas, facilitando para o gestor público na formulação, acompanhamento e revisão das políticas públicas.

Mesmo com limitações, sete entre as nove propriedades desejáveis para o indicador são atendidas neste trabalho, além de acrescentar itens, que não eram contabilizados pela FJP, ao cálculo que baseado no CENSO2000 não se tinha acesso a esta informação no formulário. O indicador proposto abrange o custo excessivo com o aluguel. Novamente, a classe de baixa renda é a maior afetada por este item. Por possuir pouca renda, grande parte dos seus rendimentos é aplicada na manutenção da mensalidade da unidade locada. Este dispêndio compromete a melhor alimentação, a aquisição de roupas e serviços e, ainda, influencia na escolha do local de residência. Considera-se a principal característica o valor do aluguel, incorrendo nos vícios urbanísticos já destacados pela Maricato (2001).

A moradia escolhida é, inúmeras vezes, distante do trabalho e dos serviços básicos. Sobrecarregando a renda com despesas de transporte e dificultam o acesso do morador à assistência pública. Este custo é desprezado pelo morador. E tantas outras vezes, a população, impossibilitada de arcar com os custos da moradia, seja aquisição, seja inquilinato, tende a ocupações irregulares, na necessidade de suprir o acesso limitado às moradias.

A benesse do indicador é o baixo custo de operação. Utilizando-se da pesquisa financiada pelo governo federal, os municípios utilizam estes dados, o transformam em indicador, mensuram o déficit habitacional com investimento ínfimo. Caso optem por maior precisão, será necessário um levantamento próprio da idade das residências, no entanto, ainda assim, com custos baixíssimos, empregando a técnica de amostragem e possíveis inferências estatísticas como estimador do valor real.

Com facilidade de replicação o indicador atinge a propriedade desejável de apógrafo, pois pode ser repedita por qualquer pessoa com acesso aos dados, isto facilita a sua disseminação e utilização em outros

municípios e unidades estaduais. Esta característica agrega também a comunicabilidade do indicador. De fácil compreensão e interpretação, promove ao agente público, a facilidade de utilização, seja na implementação, no controle ou na avaliação das políticas públicas.

Estas duas características (apógrafo e comunicabilidade) proporcionam uma possível criação de um banco de dados para comparação do índice entre os municípios. Isso não é possível apenas com o levantamento do número de residências faltantes em cada município, pois o número de famílias varia entre municípios. E seria simplista utilizar o déficit habitacional por habitante, visto que a realidade municipal influencia na quantidade de membros por família. Podendo uma região necessitar de mais domicílios que outras, mesmo que com números de habitantes similares ou menores.

O IBGE proporciona, pelo método de coleta, a propriedade de amplamente desagregáveis sociodemográfico, socioeconômico e geograficamente. O levantamento dos dados acontece bairro por bairro, além das regiões (como já visto, no município de Campo Grande são sete) e para o município como um todo. Além das áreas serem passíveis de desagregação por faixa de renda, sendo que nas classes mais baixas os índices são elevados. Pois dificilmente uma pessoa com renda superior enquadra-se nos itens levantados de déficit habitacional. Caso listem-se, novamente, os onze itens do déficit, dificilmente uma família com renda superior a oito salários mínimos encontrará em algum destes itens.

Os itens mais complexos dentre as propriedades desejáveis são a especificidade e a sensibilidade do indicador. A tradução de vários índices em apenas um ocorre, por vezes, a perda da identidade e função proposta inicialmente. Como já alertado por Januzzi (2009) não se deve perder a proximidade entre o conceito e a medida, tampouco a transparência em detrimento da síntese.

A subjetividade é outra particularidade que marca a análise da especificidade como propriedade desejável. Buscou-se agrupar de maneira concisa os dados, para que o resultado final do indicador não se perdesse do conceito. A correlação entre as variáveis é que indica a subjetividade do indicador, não bastando apenas agrupar inúmeras variáveis sem preocupar-se

com o conceito original do indicador e tão pouco com a relação entre as variáveis.

Já a sensibilidade evidencia-se melhor em formas de comparação, por vezes há uma grande melhoria qualitativa para o bairro não refletida no indicador. Ou inúmeras famílias foram beneficiadas e o indicador pouco melhorou. Há itens mais sensíveis que outros, porém, no conjunto, ele se mostrou sensível as mudanças de realidade. Observa-se isto por testes realizados na construção do indicador ou na comparação utilizando de pesquisas realizadas em anos diferentes que compõe a série histórica do indicador.

Por tratar-se de um indicador construído a base do CENSO, estimado pelo valor divulgado pela FJP baseado no PNAD 2008, dificilmente se verificará a sensibilidade do indicador na série histórica. A FJP divulga em seus documentos a evolução do déficit em determinado período, todavia, incorre no problema da defasagem do dado. Dificultando a comparação de uma série histórica que possui seus dados divulgados anos depois do resultado final da pesquisa. Assim, utilizando esta metodologia de estimador na elaboração do indicador e comparando-a com a pesquisa completa divulgada pela FJP em 2000, conferirá esta propriedade desejável ao indicador calculado. Por exemplo, em um bairro onde o esgotamento sanitário é feito por vala e através de um programa de mutirão realiza-se a construção de fossas sanitárias. No sentido quantitativo do déficit habitacional não haverá alteração, contudo será melhor para viver no bairro. Utilizando o mesmo item como exemplo, o indicador demonstrou sensibilidade no cálculo do esgotamento sanitário, há uma evolução entre os anos de 2000 e 2010 diante de todo o investimento em infra-estrutura, verifica-se diminuição no problema de esgotamento sanitário.

Diante de todo o levantamento das abrangências e limitações do indicador considera-o capaz de suprir o cálculo e estimar com precisão o valor do déficit habitacional municipal, para qualquer município do país. As limitações que abrangem o indicador não desmerecem ou impossibilitam a sua aplicação, e as propriedades desejáveis que abrange-lhe qualifica a sua utilização e replicação a outros municípios do país.

## 8 CONSIDERAÇÃO FINAIS

Os indicadores utilizados para mensurar o déficit habitacional em nível nacional, desenvolvido pela FJP, possuem suas limitações tais como a periodicidade e o levantamento de dados acerca da idade média dos domicílios e valor de aluguel. A última variável é levantada nas pesquisas do PNAD, contudo, estas não abordam o déficit municipal, apenas o déficit do estado, e na pesquisa do CENSO2000 este valor não foi abordado, para o recenseamento de 2010 estava à opção do valor do aluguel, porém não fora divulgado, tão pouco a relação do valor de aluguel com a renda familiar. Talvez É possível que a FJP consiga tratar os dados e incluir esta variável em sua mensuração do déficit habitacional para os municípios. Outra limitação é quanto à espera pela divulgação dos dados referentes ao déficit, por exemplo, o déficit baseado no PNAD de 2008 fora divulgado pela FJP apenas em abril de 2011. O resultado baseado no CENSO2000 saíra apenas em 2005. Todavia, o indicador possui abrangência nacional e é construído fundamentado em uma base de dados confiável, atendendo as outras propriedades desejáveis, citadas por Januzzi (2009).

Considera-se o indicador de mensuração de déficit habitacional adequado, entretanto, há quesitos que podem ser melhorados nas próximas mensurações, podendo ser utilizados de forma concomitantes pelos gestores públicos. O apresentado, mesmo que aproximativo, encontrou valores próximos aos divulgados pela FJP e possui a praticidade de ser atualizado pela prefeitura mesmo a cada dois anos com a divulgação do PNAD e no período decenal atualiza-se de maneira completa pela divulgação da pesquisa do recenseamento. Há, ainda, a possibilidade de o município, com esforço próprio, manter atualizada a sua base cadastral e haver dados completos sobre a situação do déficit habitacional.

Apesar de abordar inúmeras propriedades desejáveis alguns pontos da metodologia podem ser melhorados, como o aspecto da idade média dos domicílios. Mesmo que não mensurado pelas pesquisas do IBGE poderiam ser utilizadas uma pesquisa amostral ou a Base de Índice Cadastral do município desde que a mantenham atualizada. Contudo, este aspecto requer

uma atenção subjetiva, pois há cidades de cunho histórico que possuem residências centenárias poderiam mascarar o verdadeiro índice. Neste caso, aplica-se ao cálculo a última reforma estrutural do domicílio. Ao considerar este item no cálculo, deve-se ter o cuidado quanto a subjetividade do tema, as cidade de cunho histórico são particularidades, porém necessita-se de atenção no levantamento e disseminação do dado de déficit habitacional.

Outro ponto a ser considerado é o valor estabelecido como teto máximo do aluguel de 30% da renda bruta. Como já citado anteriormente problemas habitacionais, em sua maioria, impactam a população de baixa renda, e este valor pré-estabelecido pode incluir ou subtrair famílias em condição de déficit do cálculo real do déficit. Assim, o valor considerado de 30% mesmo podendo ser discutido subjetivamente, ou pela discrepância dos valores praticados no mercado imobiliário, é aceito como verdadeiro na metodologia. Podendo sim excluir, mas de maneira geral reflete a realidade e o impacto do dispêndio com o aluguel.

De natureza intrínseca e subjetiva, o déficit habitacional, poderia ser mensurado, por pesquisas independentes, quanto a percepção de déficit dos moradores no município. Esta pesquisa poderia ser reveladora, aflorando itens desconsiderados na literatura, como pavimentação asfáltica, e encobrimdo itens considerados e de extrema importância, como o esgotamento sanitário. Esta percepção revela valores arraigados na população, valores que influenciam na tomada de decisão dos administradores públicos, e deveriam também ser considerados na construção do déficit habitacional. Possibilitaria a formação de dois índices um quanto a percepção da população e outro, quanto aos itens apontados na literatura.

Alçado a condição de capital, após a divisão do antigo estado de Mato Grosso, o município de Campo Grande desenvolveu-se e viu o número de moradores aumentar abruptamente em poucas décadas. Este crescimento gerou inúmeros problemas para os gestores públicos e isto se evidencia pelas leis municipais referentes à habitação. A necessidade de áreas para a habitação e um núcleo urbano cercado por riachos, propiciou uma ocupação em áreas impróprias, causando danos permanentes para o meio ambiente, quando para o meio urbano. Há registros de recebimentos de investimentos para as áreas de encosta dos ribeirões, desde a década de 70,

que visava à reurbanização das áreas de entorno dos córregos, asfaltamento, construção de galerias pluviais, além de canalização em concreto armado dos ribeirões, que 2012, ainda são áreas sujeitas a inundações. O grande montante de recursos disponibilizado pelo BNH para investimento em infraestrutura dos municípios propiciou para a época enormes investimentos e inúmeros programas que objetivavam o crescimento e adequação urbana. O projeto CURA fora implantado em 1977 e proporcionava a reurbanização de determinadas áreas como os fundos de vales.

A população do município aumentava e outras soluções foram encontradas para amenizar os problemas, como as adequações para o trânsito na capital. Posteriormente, a determinação da lei de usos de solos, os locais que poderiam receber determinada atividade industrial, tamanho dos terrenos a serem comercializados. Ainda, foram reurbanizadas áreas de ocupação e criados diversos bairros e conjuntos habitacionais. O período pós-BNH fora marcado por ações localizadas do governo estadual, ou municipal e, nos últimos anos, o PMCMV proporcionou novos investimentos e a construção de residências na capital. O município conta hoje com uma política habitacional em consonância com a política federal, fazendo investimento, normalmente contrapartidas, aos investimentos do PMCMV. Possui uma política pública, na maioria dos casos, incrementalista, e por vezes apresenta-se caráter de policy cycles. As de policy cycles acontecem após pressão social para determinada região ou área, como as de risco de inundação, nestes casos, percebe-se discussões acerca do tema com a população.

Para a discussão das próximas políticas públicas habitacionais, devem-se levar em conta o valor de 31.766 famílias que necessitam de residências no município de Campo Grande e das 110.024 residências inadequadas para a habitação, pois possuem características impróprias, sendo o principal problema o esgotamento sanitário. Outra dificuldade a ser considerada pelos gestores públicos é o adensamento excessivo que atinge mais de 5800 famílias no município. Entre os 31.766 domicílios faltantes 9.802 são devido ao custo do aluguel que ultrapassa 30% da renda familiar. E o município apresenta bairros que possuem a cada dez domicílios, quatro são de aluguel.

## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 37-70.

ALAYÓN, Norberto. **Acerca de la caracterización de la política social y la práctica del trabajo social**. Trabajo Social Unam, Ciudad de México, n. , p.8-21, 2010.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

ARRETCHE, M. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p.25-48, 2002.

ARRUDA, A. M. V. de . A difusão da arquitetura moderna em Campo Grande. **Ensaio e Ciência (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 4, 2000.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): Criação, trajetória e extinção do BNH. **RAP**, Rio de Janeiro. Vol. 22, nº 4, p. 107-120, 1988.

BAQUERO, R; BARQUERO, M. Educando para a democracia: valores democráticos partilhado por jovens porto-alegrenses. **Ciências sociais em perspectiva**, Cascavel, n. , p.139-153, 2007.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula". In: **ARQ.URB: Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo**. Nº1. 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2011.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate** 82. Maio/junho 2009. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=111&Itemid=95](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=111&Itemid=95)> . Acesso em: 09 de março de 2011

BRASIL. Diário Oficial da União. Lei nº 11.977. **DOU**, 7 de julho de 2009, sessão 1, 2009.

BRASIL. Ministério Das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: : FNHIS. **DOU**, Brasília, 18 jun. 2010. p. 87-108. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis/termo-de-adesao/Manual%20PLHIS%202010.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2011.

CAMPOS, M. S. **Desvendando o MINITAB**. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2003.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CARDOSO, A. L. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ. **FASE**, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <[http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/adauto\\_desig\\_urb\\_polhab.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf)> acesso em: 02 de março de 2011

CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas. Proposta, **FASE**, Rio de Janeiro, ano 30, n° 95, dez/jan 2002/2003, P. 6-17, Disponível em [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf). Acesso em 02 março 2011

CARVALHO, P. G. M. de; BARCELLOS, F. C. Políticas públicas e sustentabilidade ambiental: construindo indicadores de sustentabilidade. **IEFEE**, Porto Alegre, n. 1, vol. 37 p. 1-14, 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2280/2656>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. 2 ed., Porto Alegre, Bookman, 2005.

COSTA, F. L. da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do estado. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 44, p.239-270, 2010.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CUNHA, J. M. P. Os movimentos migratórios no Centro-Oeste na década de 80. In: **Encontro de demografia da região centro-oeste**, 1., 1997, Brasília. Anais. Brasília:CODEPLAN, 1997. (Cadernos de Demografia 4)

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 11/06/2010.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVIS, M. **Planeta favela**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

DI GIOVANNI, G.. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: NEPP/Unicamp, 2007.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, N.J, 1984.

FLEURY, S. Política assistencial: A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p.449-469, 2005.

FONTE, E. M. M. da. Considerações sobre a importância do conceito de "qualidade de vida" para a construção e uso de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e análise de políticas públicas. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8, 2004, Coimbra. **A questão social no novo milênio**. Coimbra:

Universidade de Coimbra, 2004. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/ElianedaFonte.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, **IPEA**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil, 2000**. Belo Horizonte: A Fundação. 204 p. 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil, 2008**. Belo Horizonte: A Fundação. 141 p. 2011.

GRANOVETTER, M. **Economic action and social structure**: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology, p. 481-510, 1985.

GUARESCHI, N. *et al.* **Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência**. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos cedes**, Campinas, n. 55, p.30-41, nov. 2001.

HOLANDA, A. C. G. Avanços e Limites da Nova Política de Habitação de Interesse Social. In: **Seminário nacional governança urbana e desenvolvimento metropolitano**, 01., 2010, Natal: UFRN, 2010. p. 01 - 14. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST7\\_Anna.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST7_Anna.pdf)>. Acesso em: 09 mar. 2011.

IBGE. **Censo demográfico**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=1287&z=t&o=3&i=P>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**: Rio de Janeiro, v.36, nº 1, p.51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4ª edição, Campinas, São Paulo: Alínea, 2009.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o diálogo. In: SPINK, P; BAVA, S. C; PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis, 2002. p. 291-308.

LA PALOMBARA, J. **A política no interior das nações**. Brasília: Ed. da UnB, 1982.

LASWELL, H. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: A casebook on the pole of policy analysis. Santa Monica, Goodyear: Calif, 1980.

M. FILHO, R. de O., Políticas públicas. In RABELO e BERNARDES. **Políticas públicas e cidadania**. Editora Cênone, Goiânia, 2008.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano : Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas sociais** (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos metrópole**. v. 21, p. 33-52, 2009.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**. Fevereiro, 1995.

MEDEIROS, A. M.; MEDEIROS, A. M. Reflexões ético-políticas: A filosofia Grega clássica e a política brasileira. **RELEM**: Revista Eletrônica Mutações, Manaus, p.1-10, 2011. Disponível em: <<http://www.relem.info/index.php/relem/article/view/41>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

NEVES, L. (org.) **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

PENALVA, A. M. S.; DUARTE, S. M. Política Habitacional No Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **RFD**: Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, p.1-29, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham House: Chatham, N.J, 1986.

POWELL, W.; SMITH-DOERR, L. Network and Economic Life. In: SMELSER, N. J. & SWEDBERG, R. (Org.). **The handbook of economic sociology**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1994.

PRIGGE, W. Metropolização. In: PALLAMIN, V. M. **Cidade e cultura**: Esfera pública e transformação. São Paulo: Estação Liberdade, 2002. p. 51-58.

RABELO, F. C. E. Apresentação. In RABELO, F. C. E. e BERNARDES, G. D. **Políticas públicas e cidadania**. Editora Cênone, Goiânia, 2008.

RIBEIRO, J. U. **Política**: quem manda, por que manda, como manda. 12. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In RIBEIRO, L. C. de Q. e, SANTOS JR. O. A. (org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Prefeitura Municipal de São Gabriel. **PMHIS**: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <[http://www.saogabriel.rs.gov.br/portal/plano\\_habitacional/Diagnostico\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.saogabriel.rs.gov.br/portal/plano_habitacional/Diagnostico_Relatorio_Final.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2011.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTA CATARINA. Secretaria Executiva de Articulação Nacional. **PLHIS**: Plano Local de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <[http://www.san.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=60&Itemid=33](http://www.san.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=60&Itemid=33)>. Acesso em: 28 abr. 2011.

SAUER, L. **Abordagem bipolar do problema de classificação e escolha**. 85 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SCANDAR NETO, W. J.; JANNUZZI, P. de M.; SILVA, P. L. do N. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? In: **XVI Encontro nacional de estudos populacionais**, 16., 2008, Caxambu. Anais. Campinas: Unicamp, 2008. p. 1 - 14. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1511.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1511.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2010.

SIMAN, A. M. **Políticas públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. 2005. 349 f. Tese (Doutorado) - UFMG, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <[www.anima.eefd.ufrj.br/licere/pdf/licereV13N02\\_ar2.pdf](http://www.anima.eefd.ufrj.br/licere/pdf/licereV13N02_ar2.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 21-36.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online], n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 12/06/2010

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

VALENÇA. M. M. **Globabituação**: Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1991.