

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**LINCON MIODUSKI FERREIRA**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: PERSPECTIVAS  
SOCIOECONÔMICAS E CONTÁBEIS DE 2003 A 2020**

**PONTA GROSSA  
2023**

**LINCON MIODUSKI FERREIRA**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: PERSPECTIVAS SOCIOECONÔMICAS E CONTÁBEIS DE 2003 A 2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas.

Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas  
Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Maria Scheffer

**PONTA GROSSA  
2023**



# TERMO DE APROVAÇÃO

## *LINCON MIODUSKI FERREIRA*

**"Avaliação de desempenho da política pública de habitação de interesse social no município de Ponta Grossa - PR: perspectivas socioeconômicas e contábeis de 2003 a 2020".**

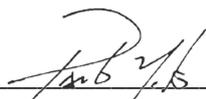
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 21 de junho de 2023.

Assinatura pelos membros da Banca



Prof<sup>ª</sup>. Dra. Sandra Maria Scheffer - UEPG - PR -Presidente



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto - PUC-PR – Membro Externo



Prof<sup>ª</sup>. Dra. Augusta Pelisnki Raiher - UEPG - PR – Membro Interno

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Agnes Silva de Araújo - PUC-PR – Suplente Externo

Prof. Dr. Gonçalo Cassins Moreira do Carmo – UEPG-PR – Suplente Interno

## AGRADECIMENTOS

Acredito que optar por cursar Mestrado, na verdade, não é uma escolha. A revolta por observar, viver e sentir a dor das mazelas sociais deste país é algo que muitos de nós, pós-graduandos, possuímos no íntimo de nossas almas e que nos intima a fazer algo. Mais ainda, penso que para fazer ciência, é necessário possuir tal revolta. Revolta pelo *status quo*, revolta pelo sistema elitista vigente, pela desigualdade socioeconômica que devora nossos pares e principalmente pela corrupção estrutural entranhada nos quatro cantos da nossa *res publica*.

E como simples revoltado, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, que abriu suas portas a mim, constituindo-se fator transformador de todo sentimento de insatisfação com as políticas públicas habitacionais, em pesquisa técnica e aprofundamento às causas basilares da problemática urbana.

Por acreditar na minha proposta e proporcionar tamanho amadurecimento enquanto pesquisador, agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dra. Sandra Maria Scheffer, brilhante cientista social que permitiu minha passagem por este Programa, proporcionando uma das melhores experiências que já tive na área acadêmica.

De igual modo, agradeço à Prof<sup>a</sup>. Dra. Augusta Pelinski Raiher, nossa referência quantitativa no Mestrado. Valiosas foram suas contribuições nas bancas de avaliação e ao longo dos créditos cursados.

Ao Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto, pelos apontamentos de banca realizados. Seu olhar crítico foi fundamental para que a robustez científica deste trabalho fosse possível.

Ao brilhante Analista de Sistemas, João Alexandre Batista da Cruz, que muito contribuiu à minha pesquisa com seus conhecimentos sobre banco de dados.

À minha querida colega de curso, Gabriela Cristina Covalchuk, sempre presente nos momentos obscuros que permearam este coração revoltado, auxiliando-me a manter o equilíbrio mental durante o curso das disciplinas.

Por fim, agradeço a Marinês Kabbas Viezzer, ex-presidente e ex-assistente social da extinta PROLAR, pessoa que esteve no *front* de batalha pela causa habitacional até seu último dia de serviço público. Tenho orgulho por termos dividido trincheiras e gratidão pelo que fez na minha vida profissional, inclusive por ter me apoiado a cursar o Mestrado.

*“A habitação é uma mercadoria ligada ao solo, à terra, especialmente à terra que recebeu recursos do poder público em infraestrutura. E o aumento generalizado do preço da terra elevou o preço da moradia e dos aluguéis. Nós passamos a viver, além da crise internacional de 2008 que atingiu o país, uma crise de aumento do preço da moradia e dos aluguéis nos últimos 10 anos. Se a gente não regular o preço da terra, nós não vamos resolver o problema da moradia; e nós temos lei do nosso lado, parece mentira, mas temos a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade, e os Planos Diretores. E o Estatuto da Cidade permite o processo contra o imóvel ocioso, a terra ou o imóvel. Sabe de quando é a lei do Estatuto da Cidade? 2001. Sabe quantas prefeituras aplicaram essa lei? Oito, no Brasil. Está na hora de nós enxergarmos a importância do direito à cidade. Oitenta e cinco por cento da população brasileira mora em cidades. Acontece que as prefeituras estão dominadas pelo mercado imobiliário no Brasil, e nós precisamos mudar essa situação. E isso se faz muito no poder local, com a organização dos movimentos sociais urbanos”.*

**(Prof. Dra. Erminia Terezinha Menon Maricato, 2020)**

## RESUMO

A política pública de habitação de interesse social no Brasil, nas duas últimas décadas, passou por momentos diferenciados em relação ao aporte de recursos financeiros, de forma a afetar a gestão dos programas habitacionais nos espaços locais. Assim sendo, este estudo avaliativo buscou evidenciar o desempenho da política pública de habitação de interesse social no Município de Ponta Grossa/PR, em momento *ex-post* à sua implementação, de modo a mensurar a sua eficácia no período de 2003 a 2020. À luz das normativas regentes e do banco de dados socioeconômicos municipal, apurou-se o déficit habitacional, bem como o investimento em moradias populares, com ênfase àqueles despendidos pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR, entidade municipal que conduziu, até 2022, a política habitacional no município. Por meio de pesquisa documental, exploratória e descritiva, construíram-se indicadores avaliativos da eficácia da política social de habitação, derivados de testes estatísticos de regressão logística e de correlação entre variáveis, bem como de índices contábil-financeiros, os quais evidenciaram o investimento municipal na produção de imóveis às pessoas em vulnerabilidade social. A partir de tais indicadores, foi possível inferir que os esforços despendidos pelas gestões municipais, de 2003 a 2020, não foram capazes de atender aos critérios de eficácia, nem aos ditames indexados no modelo lógico da política habitacional de interesse social pontagrossense, pois o déficit habitacional dobrou no período, além de, à revelia do que uma Política de Estado dispõe, a produção de unidades habitacionais apresentou agressiva queda, aproximando-se de zero na última gestão municipal tabulada (2017-2020), identificando-se descontinuidade dos programas habitacionais locais após 2016, conjuntura que levou a gestão atual (2021-2024) a extinguir a PROLAR, por meio da Lei nº. 14.229/2022. Todavia, através dos fatores relevantes de contexto desfavoráveis, bem como da árvore de problemas oriundos da opção governamental de relegar a gestão local da habitação de interesse social, outorgando-a exclusivamente à União, este estudo demonstrou que subsistiram falhas programáticas na condução da habitação social ao longo das duas últimas décadas. Em contramedida, o Município tem o dever de gerir sua demanda habitacional de acordo com a realidade local, sob pena de restringir o direito constitucional à moradia ao mercado privado, que se retroalimenta pela financeirização habitacional, de forma a impulsionar a moradia informal. Em ambas as situações reproduz-se a pobreza, ao invés de enraizar seu combate com a concessão de um dos mais básicos direitos sociais: o de morar.

**Palavras-chave:** Habitação de interesse social; Avaliação de políticas públicas; Investimento em moradia social.

## ABSTRACT

The public policy for social housing in Brazil, in the last two decades, has undergone different moments regarding the allocation of financial resources, which has impacted the management of housing programs at the local level. Therefore, this evaluative study sought to highlight the performance of the public policy for social housing in the municipality of Ponta Grossa, Paraná, Brazil, in an ex-post analysis following its implementation, in order to measure its effectiveness from 2003 to 2020. Based on the governing regulations and the municipal socioeconomic database, the housing deficit was determined, as well as the investment in affordable housing, with a focus on the funds allocated by the Ponta Grossa Housing Company (PROLAR), the municipal entity that led the housing policy until 2022. Through documentary, exploratory, and descriptive research, evaluative indicators of the effectiveness of the social housing policy were constructed, derived from logistic regression tests and correlation analysis between variables, as well as accounting and financial indices, which highlighted the municipal investment in housing for socially vulnerable individuals. Based on these indicators, it was possible to infer that the efforts made by the municipal administrations from 2003 to 2020 were not able to meet the effectiveness criteria or the guidelines established in the logical model of the Ponta Grossa social housing policy. During this period, the housing deficit doubled, and contrary to what a State Policy mandates, the production of housing units experienced a significant decline, approaching zero in the last recorded municipal administration (2017-2020), indicating the discontinuity of local housing programs after 2016. This situation led the current administration (2021-2024) to abolish PROLAR through Law No. 14.229/2022. However, this study demonstrated that, due to relevant unfavorable contextual factors and a problem tree resulting from the governmental decision to delegate the local management of social housing exclusively to the federal government, there were programmatic failures in the management of social housing over the past two decades. As a countermeasure, the municipality has the duty to manage its housing demand according to the local reality, under the risk of restricting the constitutional right to housing to the private market, which is fueled by housing financialization, thus promoting informal housing. In both situations, poverty is perpetuated instead of being addressed, by granting one of the most basic social rights: the right to housing.

**Keywords:** Social housing; Evaluation of public policies; Investment in social housing.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objeto Social – PROLAR.....	17
Quadro 2 – Eixos epistemológico-conceituais de habitação por Karl Marx....	34
Quadro 3 – Variáveis socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR.....	55
Quadro 4 – Classificação dos Indicadores de Desempenho.....	58
Quadro 5 – Mensuração da eficácia de políticas habitacionais.....	58
Quadro 6 – Documentos analisados pelo modelo lógico.....	67
Quadro 7 – Eficácia da política habitacional de Ponta Grossa.....	96

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo de faixas de renda: PMCMV – PCVA.....	44
Figura 2 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional: FJP.....	46
Figura 3 – Déficit Habitacional no Brasil (2016-2019).....	47
Figura 4 – Diagrama do Modelo Lógico.....	66
Figura 5 – Estrutura do Modelo Lógico.....	67
Figura 6 – Modelo Lógico do SNHIS.....	68
Figura 7 – Modelo Lógico das atividades geridas pela PROLAR.....	68
Figura 8 – Modelo Lógico do PLHIS.....	69
Figura 9 – Modelo Lógico dos critérios para atendimento da demanda por moradia social.....	70
Figura 10 – Modelo Lógico da SMFDS e da Lei nº. 14.229/2022.....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit Habitacional em Ponta Grossa.....	84
Gráfico 2 – Unidades Habitacionais entregues com recursos da PROLAR em comparação com imóveis entregues pela CAIXA em Ponta Grossa para habitação de interesse social.....	85
Gráfico 3 – População estimada de Ponta Grossa.....	86
Gráfico 4 – Déficit habitacional relativo à população de Ponta Grossa.....	87
Gráfico 5 – Coeficiente de despesas da PROLAR destinadas ao custeio da produção habitacional.....	88
Gráfico 6 – Dispêndios a título de despesas operacionais da PROLAR.....	90
Gráfico 7 – Dispêndios a título de custos dos lotes vendidos pela PROLAR....	91
Gráfico 8 – Repasses orçamentários da PMPG à PROLAR.....	92
Gráfico 9 – Síntese da situação habitacional de Ponta Grossa: produção, déficit e investimento.....	94

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Municípios com maiores déficits habitacionais do Paraná.....	48
Tabela 2	– Cadastrados no sistema municipal de habitação de interesse social de 2003 a 2020.....	73
Tabela 3	– Variável “sexo” em números absolutos.....	74
Tabela 4	– Cadastrados na PROLAR alocados por sexo.....	75
Tabela 5	– Cadastrados na PROLAR alocados por cônjuge.....	76
Tabela 6	– Variável Titular do cadastro homem e possuir cônjuge.....	77
Tabela 7	– Variável Titular do cadastro mulher e possuir cônjuge.....	77
Tabela 8	– Cadastrados na PROLAR por quantidade de dependentes.....	78
Tabela 9	– Homem titular do cadastro em relação à quantidade de dependentes.....	79
Tabela 10	– Mulher titular do cadastro em relação à quantidade de dependentes.....	79
Tabela 11	– Cadastrados na PROLAR agrupados por idade.....	80
Tabela 12	– Cadastrados na PROLAR agrupados por renda familiar.....	81
Tabela 13	– Cadastrados na PROLAR agrupados por escolaridade.....	83

## LISTA DE SIGLAS

COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CF	Constituição Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação
FJP	Fundação João Pinheiro
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMPG	Prefeitura Municipal de Ponta Grossa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROLAR	Companhia de Habitação de Ponta Grossa
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ELEMENTOS DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>24</b>
1.1 TEORIA GERAL DO ESTADO: DOS DIREITOS SOCIAIS.....	25
1.2 MIRANTES EPISTEMOLÓGICOS EM MATÉRIA HABITACIONAL.....	31
<b>CAPÍTULO 2 – POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>36</b>
2.1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 26/2000.	36
2.2 O FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	40
2.3 O DÉFICIT HABITACIONAL POR MORADIAS DE INTERESSE SOCIAL.....	44
<b>CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA APLICADA.....</b>	<b>50</b>
3.1 ETAPAS DE PESQUISA .....	50
3.2 BASE DE DADOS SOCIOECONÔMICOS AMOSTRAL.....	54
3.3 INDICADORES CONTÁBIL-FINANCEIROS.....	55
3.4 INDICADORES AVALIATIVOS.....	57
3.5 TESTES ESTATÍSTICOS.....	60
<b>CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PONTA GROSSA POR MEIO DO MODELO LÓGICO.....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PONTA-GROSSENSE DE 2003 A 2020.....</b>	<b>73</b>
5.1 EXECUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL LOCAL DE INTERESSE SOCIAL.....	73
5.2 MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	83
5.3 INVESTIMENTO EM MORADIA SOCIAL ALOCADOS NA PROLAR.....	87
5.4 EFICÁCIA DA POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	95
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>105</b>

## INTRODUÇÃO

A avaliação de desempenho de políticas públicas sociais constitui-se momento relevante no ciclo administrativo de planejamento estatal. Por ser instrumento de controle, os resultados avaliativos tornam-se fundamentos para propositura de soluções e avanços em uma política social, sendo dever da gestão fornecer visibilidade aos resultados do processo avaliativo, bem como seus impactos à comunidade, erros e acertos, dificuldades e prospecções, de modo a oportunizar ao Estado a disponibilização dos dados à sociedade, com foco na transparência e no controle social dos resultados da política pública (BRASIL, 2006).

Nesta esteira, este estudo de caso verificou o desempenho de uma política pública de habitação de interesse social municipal. Em sentido amplo, a habitação social conflui no balizamento das abordagens do Estado para o atendimento dos direitos sociais, de modo que o planejamento financeiro, orçamentário e de diagnósticos avaliativos para implementação de quaisquer políticas públicas, perpassam pelos indicadores da questão habitacional.

Tais indicadores, por sua vez, são utilizados para monitorar e avaliar projetos, de forma a sinalizar impactos concernentes às ações planejadas, a partir de parâmetros pré-fixados no plano de ação, sempre com foco na teoria da política pública que concedeu lastro à sua formulação, tais como normativas, legislações e documentos que norteiam o programa público (BRASIL, 2006).

Ou seja, para realização de uma avaliação de desempenho de políticas públicas, necessita-se de indicadores para que sua mensuração obtenha cientificidade e credibilidade. Nesta dissertação, utilizou-se o indicador de eficácia – e seus subgrupos – para delimitação do desempenho da política de habitação no *locus* de pesquisa adotado.

Os indicadores de eficácia remetem-se ao grau em que determinada política pública atingiu seus objetivos e metas traçadas, ou seja, trata-se de uma relação direta entre os objetivos planejados, baseado em determinado referencial, com o nível de assertividade dos atos administrativos praticados pela gestão pública (BRASIL, 2018).

Desta maneira, estudos avaliativos que mensuram o desempenho de uma política pública podem ser atribuídos por meio de indicadores de eficácia. Em sentido estrito, o presente estudo aplica tais bases conceituais à habitação de interesse social,

direito social atualmente guarnecido no art. 6º da Carta Magna de 1988. O texto constitucional elenca a “moradia” no rol de direitos fundamentais do cidadão.

Há que se ressaltar a diferenciação existente quanto à significação a que se refere a supracitada política pública, ou seja, seu objeto de atuação e a necessidade de mover vultosos recursos públicos para satisfação desta demanda básica que, conforme exposto nesta dissertação, encontra-se aquém do a sociedade espera.

De acordo com Schweizer e Wilson Júnior (1997), o local em que o cidadão reside pode ser diferenciado em três unidades vocabulares. O primeiro deles, a “casa”, concede uma ideia de estrutura física, com paredes e teto, enquanto que “moradia” indica a realização do ato de morar, ou seja, uma função fundamental ao ser humano. Por fim, “habitação” indica uma visão dinâmica na utilização da casa ou da moradia.

Ainda, de acordo com Fernando Pedrão (1989) a moradia pode ser entendida como a expressão real da problemática da urbanização, a qual aglutina demandas multifacetadas por consumo, emprego e qualidade de vida da população urbanizada. Enquanto que a habitação é a forma física deste problema, diferenciando a população em classes sociais, distribuição de renda e formas de consumo

Destarte, a habitação consubstancia-se em uma necessidade do ser humano, elemento basilar para reprodução social da população, seja ela pobre, rica, que resida em pequenas cidades ou nas metrópoles (BUONFIGLIO, 2018).

A moradia, por sua vez, refere-se à posse exclusiva, que dure por tempo razoável, a qual proteja a vida e resguarde a intimidade, bem como forneça condições mínimas ao repouso, alimentação, reprodução, servindo de abrigo e suprimento da necessidade fundamental do Homem: a dignidade da pessoa humana (JANSEN, 2012).

Além disso, a política de habitação de interesse social deve ser descentralizada, com vistas à garantia de moradia digna às camadas hipossuficientes. Nestes termos, os programas habitacionais têm por dever atender especificidades regionais, de modo a segmentar estratégias que se coadunem à realidade e aos problemas locais (SCHEFFER, 2017).

Historicamente, para solver tal problemática social, em âmbito federal diversos foram os programas, projetos e instituições habitacionais implementados, ambos derivados da urbanização intensa ocorrida no Brasil em meados da década de 1940, de modo que a estrutura urbana foi afetada pela expansão das cidades e pela forte distribuição populacional em todo território brasileiro, transformando a moradia em

mercadoria – que, via de regra, pertencia a privilegiados pelo capital – de modo a reproduzir desigualdades sociais também no espaço urbano, realidade que demanda do Estado a formulação de políticas sociais de combate à carência por moradias populares (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Desta maneira, a partir de 1930, o Estado brasileiro começou a se atentar à produção de habitação de interesse social, formando os primeiros passos estatais quanto à atenção às políticas públicas, conquanto não tenha atingido resultados condizentes ao que se esperava, tal como a universalização do acesso à moradia digna (ARAVECCHIA-BOTAS, 2016).

Com vistas a solucionar o problema habitacional brasileiro, o governo federal criou o BNH (Banco Nacional de Habitação), em 1964. Sua Lei de criação deu respaldo aos entes federativos na criação de Cohabs (Companhias de Habitação), as quais detinham objetivo de trabalhar em conjunto ao BNH na produção habitacional, todavia, inicialmente, de modo mais restrito à fiscalização de obras, administração de serviços técnicos, entre outros. Tal modelagem entrou em crise na década de 1970, diante do distanciamento do BNH às Companhias de Habitação estaduais e municipais. Após o período de crise, as Cohabs se reinventaram na década de 1980, com expansão do seu mercado de atuação, oferecendo juros baixos inclusive à classe média, havendo grande produção de unidades habitacionais, todavia, aumentando-se a inadimplência financeira das estatais e seus problemas internos de gestão (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

De acordo com Porangaba (2020), com a extinção do BNH em 1986, a atuação do governo federal na produção habitacional torna-se uma atividade-meio, deixando de ser uma atividade-fim, de modo a implementar um novo ciclo na habitação de interesse social. Deste modo, evidencia-se a necessidade de reestruturação administrativa das Cohabs, pois o distanciamento do governo federal na condução de programas habitacionais ensejou especialização da gestão das Companhias, sob pena de insolvência.

Diante do cenário nacional enfrentado pelas Cohabs, precarizado pela desvinculação à União Federal, escolheu-se o município de Ponta Grossa – PR como **locus de pesquisa**, mais propriamente a sociedade de economia mista que executou a política local de habitação social na cidade de 1989 até 2022, a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR.

Mas por que Ponta Grossa?

Segundo dados do IBGE, Ponta Grossa registrou, em estimativa realizada em 2021, 358.838 habitantes, constituindo-se na quarta maior população do Estado do Paraná, com área total de 2.054,732 km<sup>2</sup> (oitava maior do Estado), perfazendo-se, desta forma, densidade demográfica de 150,72 hab/km<sup>2</sup> (vigésima maior do Paraná).

**Justifica-se** a escolha da temática diante da relevância do Município de Ponta Grossa face ao Estado do Paraná, tanto em aspectos territoriais, de densidade demográfica, mas principalmente diante do registro de um dos maiores déficits habitacionais do Estado.

Segundo dados da Cohapar, em 2019, Ponta Grossa registrou 23.656 famílias em situação de vulnerabilidade habitacional, caracterizando cerca de 6,6% de sua população na fila por imóveis populares, de forma a superar a média do déficit apurado tanto no Estado do Paraná (4,5%) quanto nacionalmente (2,7%), ambas registradas no mesmo período.

Face ao déficit habitacional supracitado, outra justificativa que induz ao problema de pesquisa tratado a seguir, refere-se à existência de uma estatal, regularmente instalada no Município de Ponta Grossa desde 1989, – a PROLAR – que tem por missão institucional suprir o déficit por moradia em Ponta Grossa.

Por conseguinte, diante da correspondência entre quarta cidade mais populosa do estado, com déficit habitacional superior à média estadual e nacional, subsistindo uma estatal com objetivos estatutários voltados à habitação social, é de se esperar atenção, por parte dos gestores municipais, às políticas habitacionais locais.

Os preceitos estatutários que compuseram o objeto social da Companhia consubstanciam-se nos seguintes:

**Quadro 1 – Objeto Social PROLAR**

<b>Objeto Social da PROLAR – Art. 3º do Estatuto Social</b>
a) Elaborar planos e programas visando equacionar e propor soluções para o problema habitacional no Município;
b) Atuar como entidade captadora e administradora de recursos oriundos da União, do Estado do Paraná, do Município de Ponta Grossa e entidades paraestatais e instituições financeiras, destinados à construção de casas populares e execução de loteamentos para fins habitacionais;
c) Elaborar e executar projetos de implantação de núcleos habitacionais;
d) Incentivar e apoiar a construção de casas populares, através de projeto tipo mutirão e outros, para famílias de baixa renda;
e) Incentivar e promover o desfavelamento, com a construção de casas de baixo custo, para atendimento das parcelas mais carentes da população;
f) Projetar, construir, incorporar, financiar e comercializar habitações convencionais e de interesse social, lotes residenciais e materiais de construção;
g) Produzir industrialmente artefatos de concreto e outros aplicáveis na edificação das habitações e obras complementares de urbanização e paisagismo de núcleos residenciais;
h) Celebrar convênios e firmar contratos com órgãos governamentais, entidades paraestatais e privadas e instituições financeiras, para consecução de suas finalidades;
i) Negociar a importação e importar, se necessários, materiais destinados à construção de moradias.

**Fonte:** Estatuto Social PROLAR (1989)

Estatutariamente, os principais elementos que regem a política habitacional estavam contemplados pela PROLAR. Todavia, questiona-se neste estudo se essa organização administrativa ora posta foi efetiva na provisão habitacional, precipuamente sob égide da racionalização dos recursos públicos corroborada pela crise da modelagem “Cohab” – estrutura administrativa historicamente centralizadora que, com o passar dos anos, passou a conter plena autonomia financeira e operacional – que permaneceram existentes em diversos municípios do país, resistindo ao desmantelamento das políticas habitacionais.

Além disso, nos termos expostos por Raquel Rolnik (2018), por mais que o Brasil tenha urgência nas causas de moradia social, o governo financeiriza o processo, com lastro apenas na rentabilidade dos programas sociais de habitação, de forma a desconsiderar complexidades habitacionais que permeiam a temática, tais como as características regionais e locais, conferindo prejuízo à construção e posterior avaliação de programas públicos que combatam o déficit habitacional no país.

Desta forma, é relevante a construção de uma pesquisa avaliativa que evidencie se houve interesse público, por parte das gestões que administraram a pasta habitacional, no íterim de 2003 a 2020, em dissociar tais elementos (aumento do déficit habitacional relacionado ao aumento da população), de modo a apurar se houve adequada alocação orçamentária à produção habitacional de interesse social, proporcionalmente ao alargamento do déficit habitacional em Ponta Grossa.

Neste aspecto, o **problema** de pesquisa materializa-se por meio da seguinte pergunta: em que medida, de uma perspectiva socioeconômica e contábil, as políticas locais de habitação podem ser consideradas eficazes tendo como parâmetro o caso do Município de Ponta Grossa/PR por meio de seu órgão gestor da política?

Ora, em se tratando de problemática de pesquisa em matéria habitacional, é impositivo revisitar os ensinamentos do Professor Flávio Villaça (1986), ao questionar a si próprio sobre o que consistiria a expressão “problema da habitação”. Reverberou Villaça que se trata de termo cunhado pela classe burguesa, como uma verdade absoluta face à classe dominada, no sentido de que os problemas habitacionais formam algo abstrato, universal, eterno, inerente à natureza, que sempre existiu e sempre existirá em qualquer lugar no mundo, sendo quase insolúvel, mesmo que a burguesia faça de tudo para solucioná-la.

Assim sendo, partindo de tal episteme, a Administração Pública, de modo geral, tem como premissa a insolubilidade dos problemas habitacionais, mormente pelos pressupostos enviesados com que se planejam as políticas públicas sociais, as quais, sob aspectos habitacionais, surgiram para solucionar problemáticas do capital, não da parcela considerável da sociedade em situação de vulnerabilidade, elementos que foram abordados no decorrer deste estudo com maiores minúcias.

Como **recorte temporal inicial** da pesquisa, utilizou-se o interstício de 2003 a 2020, visto que através do Projeto Moradia, implementado pela gestão federal à época (2003 – 2006), via constituição do Ministério das Cidades, a partir do qual se construiu parte do arcabouço legislativo sobre habitação de interesse social que vigora até os dias atuais. Tais fatos caracterizam-se como relevantes inovações no retrospecto de insubsistência normativo-legal que maculou o atendimento habitacional às famílias de menor renda no país em momentos pretéritos.

Ademais, o **recorte temporal final** de pesquisa foi o ano de 2020, que representou outro marco, desta vez desfavorável à consecução do direito social à moradia digna, visto que a gestão federal eleita (2018 – 2022) extinguiu o Programa

Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de modo a implementar em seu lugar o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), o qual ratificou o desinteresse político em atender a camada social mais vulnerável em aspectos habitacionais.

Desta forma, houve movimento do Município de Ponta Grossa em sentido congênere, diante da desestruturação da política local de habitação social iniciada na gestão (2013 – 2016) e finalizada pela gestão (2021 – 2024), com a proposição legislativa de encerramento das atividades da PROLAR – única entidade que, mesmo com redução na produção habitacional, estudava e criava programas de habitação às pessoas hipossuficientes – por meio da Lei nº. 14.229/2022, de autoria do Poder Executivo, que extinguiu a PROLAR de modo definitivo, com vigência a partir de 31 de dezembro de 2022.

Todavia, o interstício desta pesquisa concentra-se em momento anterior (2003 – 2020), dado que o eixo temporal escolhido evidencia o desmonte da estrutura administrativa de gestão da política habitacional de interesse social.

Ademais, sob ótica da condução da política habitacional de Ponta Grossa, o **pressuposto de pesquisa** reside na avaliação de desempenho possivelmente ineficaz da PROLAR, pois, mesmo diante da existência de uma Companhia de Habitação para gerir a pasta competente, a tendência foi de elevação do déficit habitacional nas duas últimas décadas.

Tal conjuntura, após os efeitos positivos e negativos do PMCMV (2009 – 2020), confluiu para a falência do modelo programático previsto no SNHIS, de modo que o desinteresse federal pela temática, cristalizado no PCVA, foi descentralizado aos Municípios, dentre os quais Ponta Grossa seguiu à risca, de modo a extinguir a PROLAR (até 2022 responsável pela gestão local da política habitacional), conquanto esteja entre os Municípios com maior déficit por moradias populares do Estado do Paraná.

No que concerne ao **objetivo geral** da pesquisa, consubstancia-se no seguinte: avaliar o desempenho da política pública de habitação de interesse social no município de Ponta Grossa/PR, de 2003 a 2020, na perspectiva socioeconômica e contábil.

Ademais, por **objetivos específicos** do estudo têm-se os seguintes:

- a) Identificar questões teórico-conceituais inerentes à política habitacional que circunscrevem à temática de pesquisa.
- b) Estruturar o modelo lógico da política pública de habitação de interesse social no Município de Ponta Grossa/PR.

- c) Analisar as características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR em comparabilidade ao déficit habitacional e aos dispêndios públicos em habitação, com vistas a mensurar a eficácia da política pública no interstício sob análise.
- d) Demonstrar a alocação de recursos à política habitacional de interesse social de Ponta Grossa/PR em relação à seleção e entrega de unidades habitacionais de 2003 a 2020.

Por conseguinte, é relevante expor, neste momento, as subclassificações metodológicas da pesquisa. Adotou-se a doutrina do Professor René Birochi (2015), o qual salienta que trabalhos científicos devem ser classificados, metodologicamente, da seguinte forma: a) quanto aos procedimentos de pesquisa (nesta dissertação, estudo de caso, por meio de pesquisa documental e bibliográfica); b) quanto à abordagem de pesquisa (neste caso, pesquisa quantitativa); c) quanto à natureza (neste caso, pesquisa aplicada) e d) quanto objetivos de pesquisa (neste caso, pesquisa descritiva e exploratória). Os elementos conceituais que concedem base à adoção de cada categoria foram tratados a seguir.

Referente aos procedimentos de pesquisa, trata-se de um **estudo de caso**, o qual, conceitualmente “[...] consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa”. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 60).

Estruturou-se o presente trabalho, no formato de estudo de caso, diante da exploração de aspectos inerentes à gestão da política local de interesse social executada pela PROLAR, em Ponta Grossa, abordando-se aspectos socioeconômicos dos cadastrados, bem como as rubricas contábeis de investimento em produção habitacional.

Por conseguinte, de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 55) a **pesquisa documental** “baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Assim sendo, faz-se relevante a análise documental de legislações nacionais e locais que, de acordo com o modelo lógico, concedam lastro às inferências realizadas nesta dissertação, com ímpeto de refletir as práticas político-legislativas que ensejaram o desmonte programático do atendimento à moradia social em Ponta Grossa.

A pesquisa documental realizada foi do tipo *ex-post-facto*, a qual “[...] analisa situações que se desenvolveram naturalmente após algum acontecimento. É muito

utilizada nas ciências sociais, pois permite a investigação de determinantes econômicos e sociais do comportamento da sociedade em geral” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 65).

As normativas federais e municipais de cunho habitacional foram analisadas, em primeiro momento (capítulo 4), quanto aos seus marcos lógicos, de modo a delinear a teoria do política habitacional vigente em Ponta Grossa para que, nas inferências (capítulo 5), possa-se atribuir a cada gestão municipal responsabilidade pela (in)eficácia na condução da habitação social no Município.

Nestes termos, haja vista o marco temporal adotado nesta pesquisa, as administrações municipais foram assim denominadas, para fins de anonimização: Gestão 1 (2003-2004); Gestão 2 (2005-2008); Gestão 3 (2009-2012); Gestão 4 (2013-2016) e Gestão 5 (2017-2020).

A respeito da abordagem de pesquisa, utilizou-se da **pesquisa quantitativa**, visto que seu caminhar metodológico, em se tratando de avaliação de políticas públicas habitacionais, tem sua gênese exposta pela Prof<sup>a</sup>. Ermínia Maricato (2009, p. 34), no sentido que “[...] o foco nas carências habitacionais e nos déficits de moradia tem sido a forma predominante dos órgãos públicos tratarem a questão da habitação [...] como um problema quantitativo e mais recentemente, nos anos 90, também qualitativo”.

Nesta esteira, salienta Birochi (2015, p. 52) que “Nas ciências sociais, a pesquisa quantitativa refere-se à investigação sistemática e empírica dos fenômenos sociais através de técnicas estatísticas, matemáticas ou computacionais”. Desta forma, diante da predominância de correlações estatísticas oriundas de base de dados socioeconômicos, bem como da criação de indicadores acerca do déficit habitacional e do gasto público em habitação social, tem-se notório o método quantitativo nesta dissertação.

Nestes termos, quanto à natureza, estabelece-se por uma **pesquisa aplicada**, tendo em vista que, consoante assinala Birochi (2015), a integralidade das pesquisas que se consubstanciam em investigações de práticas administrativas estão orientadas à tipologia de natureza aplicada, a qual reflete sua aplicabilidade nesta dissertação por se tratar da análise de uma política pública – a habitacional.

Por conseguinte, referente aos objetivos, consubstancia-se em **pesquisa descritiva**, dado que ela investiga “[...] as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52).

Além disso, diante da utilização de *softwares* estatísticos para sistematizar os cadastrados no sistema social da entidade executora da política pública de habitação em Ponta Grossa, os dados foram analisados pela perspectiva de *clusters* (grupos – contemplados e não contemplados), justificando-se a pesquisa descritiva.

Ainda quanto aos objetivos, a **pesquisa** caracteriza-se como **exploratória**, visto que “[...] as pesquisas exploratórias são importantes para ajudar a formar o esquema geral da pesquisa, assim como, também, para refinar o uso dos instrumentos de coleta de dados” (BIROCHI, 2015, p. 49).

Desta forma, diante da complexidade temática e da intersecção multidisciplinar adotada pelo autor, faz-se relevante expor a organização da dissertação, com o fito de evidenciar as subdivisões temáticas, bem como construções metodológicas, conceituais e ferramentas aplicadas ao desenvolvimento do presente trabalho.

**Capítulo 1 – Elementos de Estado e Políticas Públicas:** De início, expuseram-se os elementos constitutivos do Estado, bem como definições de políticas públicas sociais, tendo em vista que, para fundamentar adequadamente um estudo avaliativo de programas sociais, deve-se partir de premissas epistemológicas que deem validade às inferências realizadas.

**Capítulo 2 – Política habitacional de interesse social no Brasil:** Posteriormente à exposição da episteme desta dissertação, elencou-se exposições doutrinárias a respeito da política habitacional pós-Emenda Constitucional nº. 26/2000, as modalidades de financiamento da habitação de interesse social por no país, bem como do déficit habitacional a nível Brasil, Estado do Paraná e Município de Ponta Grossa.

**Capítulo 3 – Procedimentos metodológicos da pesquisa aplicada:** Expôs-se o caminhar metodológico, ou seja, a estrutura de métodos e técnicas que forneceram à dissertação ferramentas científicas para se realizar inferências a respeito da eficácia da política local de habitação de interesse social.

Por conseguinte, delimitou-se a base de dados utilizada na pesquisa aplicada, de modo a demonstrar a forma com que as informações socioeconômicas dos cadastrados na Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR perpassou por atribuição de métricas, intervalos, e demais alocação estatísticas cientificamente aplicáveis ao estudo quantitativo.

Ademais, estabeleceram-se indicadores de déficit habitacional, bem como definiram-se critérios qualitativos a respeito da mensuração dos indicadores de

desempenho quanto à eficácia da política local de habitação de interesse social em Ponta Grossa. Além disso, foram dispostos índices contábeis para verificação dos dispêndios públicos em matéria habitacional investidos pela PROLAR no ínterim de pesquisa, além da alocação orçamentária do ente controlador (Município de Ponta Grossa) para execução da política local de habitação.

**Capítulo 4 – Caracterização da política habitacional em Ponta Grossa por meio do modelo lógico:** Tratou-se do modelo lógico da política habitacional vigente no Município sob análise, bem como seu embasamento funcional através da legislação vigente, e o desenho da política habitacional para formação do marco lógico avaliativo, a partir do qual se pôde vislumbrar a execução dos serviços prestados pela PROLAR, além de suas características constitutivas fundamentais.

Ora, por se tratar de um estudo avaliativo, considera-se fundamental a estruturação da política local de habitação, de forma a expor os marcos lógicos que embasaram, ou deveriam ter sido base, da política habitacional executada pelo Município de Ponta Grossa.

**Capítulo 5 – Avaliação de desempenho da política de habitação de interesse social ponta-grossense de 2003 a 2020:** Após visualizar a teoria da política habitacional de Ponta Grossa, os elementos de Estado e políticas públicas que lastreiam as boas práticas em matéria habitacional, além de ter refletido acerca da política social de interesse social no Brasil, Paraná e em Ponta Grossa, bem como da estrutura metodológica aplicada neste estudo de caso, partiu-se às análises dos dados estatísticos e contábeis, que refletem na avaliação da eficácia da política habitacional em epígrafe.

## CAPÍTULO 1 – ELEMENTOS DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, relevante se fazem os apontamentos de Ribeiro (2017), o qual preceitua que três elementos são basilares para constituição do Estado, quais sejam: obrigação política, povo e território. Nesta esteira, a obrigação política é tida como a soberania do poder estatal. Quanto ao povo, caracteriza-se por aqueles titulares de direitos perante o Estado e, por fim, território atine ao local em que o povo reside e exerce suas garantias.

Ademais, vislumbra-se que o Estado, em sua concepção moderna, estabeleceu-se “[...] em 1513 com Nicolau Maquiavel (1469-1527), mas foi efetivamente delineada pelos contratualistas Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778)” (RIBEIRO, 2017, p. 5-6).

Ainda, apregoa Dallari (2016) que Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau estabelecem-se como interlocutores do direito natural, de modo a criar associações principiológicas oriundas de causas inatas, de modo a justificar a organização social, bem como o poder político e a influência da antropologia cultural no estudo do Estado.

Nesta linha, salienta Ribeiro (2017) que, no que atine à origem do Estado, coexistem duas linhas interpretativas: a natural e a contratualista. A interpretação natural relaciona-se à desenvoltura dos grupos humanos, suas relações recíprocas organizativas inevitáveis, ou seja, por meio de fatos naturais, inatos.

Posto isto, “[...] a sociedade é um fato natural, determinado pela necessidade que o homem tem da cooperação de seus semelhantes para consecução dos fins de sua existência” (DALLARI, 2016, p. 23).

Referente à teoria contratualista tem-se que a sociedade é fruto do resultado das decisões humanas, ou seja, da razão humana, de modo que as pessoas decidam conviver de modo a partilhar regras de convivência (RIBEIRO, 2017). Ou seja:

[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Este é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social (ROUSSEAU, 1996, p. 20).

Pode-se resumir o contrato social por meio dos ensinamentos de John Locke, segundo o qual, consubstanciava-se por um pacto original, ou seja, “[...] era um contrato social feito entre os homens que concordavam em se unir em uma sociedade civil” (LOCKE, 1994, p. 31).

Em contrapartida, Costa e Moreira (2013) salientam que os estudos de Hegel demonstram que o Estado não pode ser concebido enquanto um contrato firmado pelos homens, visto que sua filosofia parte do pressuposto de que a parte só tem sentido no todo, de modo a contrapor a teoria contratualista – a qual considera que as partes formam o todo – ou seja, assevera Hegel que “[...] o todo antecede e dá sentido às partes” (COSTA; MOREIRA, 2013, p. 254).

Outrossim, relevantes se fazem os apontamentos acerca da filosofia de Hegel acerca do Estado e da sociedade civil, sendo que:

Hegel retoma a visão orgânica sobre a origem do Estado e da sociedade. Para ele, o Estado, como universalidade, é o momento da normatividade ética que realiza a síntese das particularidades presentes na sociedade civil. O Estado não é o reino dos interesses particulares, mas a síntese ética dos interesses gerais, universais. A sociedade civil, momento no qual opera a particularidade, o espaço dos interesses e das disputas individuais, é superada na síntese universal do Estado (COSTA; MOREIRA, 2013, p. 256).

Entendendo-se esse Estado como fruto de um contrato social, a sociedade pôde ser vista como detentora de direitos e obrigações garantidas por um regime democrático, insurgindo-se o sistema capitalista para regular a hegemonia daqueles que detém o capital.

Assim sendo, os direitos sociais, tais como os produtos resultantes de uma eficaz política habitacional, são forjadas por meio do crédito habitacional, no mercado privado, de modo a atender o público-alvo de modo secundário, enviesado, através do próprio fluxo financeiro, criando-se um modelo que glorifica o capital, torna-o hegemônico, à contramedida de uma proposta programática de gestão de políticas sociais voltadas às famílias vulneráveis (ROLNIK, 2019).

## 1.1 TEORIA GERAL DO ESTADO: DOS DIREITOS SOCIAIS

Em se tratando da concepção de Estado e seus principais teóricos que se debruçaram ao entendimento de sua natureza, evolução e revoluções, proeminentes se fazem os apontamentos de Duriguetto (2011, p. 296), referindo-se à democracia e participação popular de base marxista, de modo que “[...] a emancipação política foi desenvolvida na passagem do feudalismo ao capitalismo e no interior dessa ordem burguesa, a partir da conquista de direitos civis, políticos e sociais” (DURIGUETTO, 2011, p. 296).

Observa-se, segundo Weffort (2001), que se faz constante na obra de Marx a preocupação com as relações entre economia, a luta de classes e a política, dado que o autor tenta descobrir o movimento real das leis e seu processo de transformação.

Justifica-se tal aceção visto que:

Marx foi um pensador dos elementos fundamentais do capitalismo, como um sistema económico e as suas formas de desenvolvimento, analisando a mercadoria, a moeda, o capital, o trabalho, a mais-valia, a acumulação de capital e as crises. A visão central de Marx considerava o Homem como ser natural, social, como um ser histórico, vendo a história como se desenvolvendo através da luta de classes, numa visão dialéctica. Marx teve como objectivo, na sua obra, analisar as contradições lógicas (internas) do capitalismo (DONÁRIO; SANTOS, 2016, p. 3-4).

Nestes termos, faz-se relevante expor a teoria apresentada por Gramsci, a qual assevera que a noção de Estado não se estabelece apenas como sociedade política, configurada pela força repressiva, todavia, como conexão da sociedade política com a sociedade civil, perfazendo-se, tal proposta, produto da contemporaneidade, na qual o movimento das massas pode se configurar como ator social capaz de questionar a ordem estabelecida (KOLODY; ROSA; LUIZ, 2011).

Desta forma, proeminente o destaque ao Estado Democrático de Direito em que se vive no Brasil hodierno, com lastro no art. 1º da Carta Magna Federal de 1988, bem como no art. 2º da CF/1988 – que define a tripartição de poder de modo harmônico e independente entre si: o Legislativo, Executivo e Judiciário – além da forma republicana de governo, a concepção federativa de Estado e a delimitação constitucionalista dos freios e contrapesos para controle recíproco entre os Poderes do Estado (BORGES; SÁ, 2019).

Desta banda, tratando-se da Constituição Cidadã – a CF/1988 – ela possuiu como objetivo fundante:

[...] redemocratizar o país, já que este acabara de sair de uma ditadura militar. Nesse contexto, a Carta Magna de 1988 foi considerada um enorme avanço para a nação brasileira, uma vez que garantiu uma série de direitos até os dias atuais, tais como: direito a voto para os analfabetos, direitos trabalhistas, bem como os direitos humanos fundamentais para todo cidadão. Ainda, outro aspecto relevante a ser exposto é que a Constituição de 1988 tem aspectos parlamentaristas, ademais, destacou a figura dos três poderes – Legislativo, Judiciário e Executivo – e ressaltou o poder do Ministério Público (OLIVEIRA, et. al. 2020, p. 2.996).

Rebuscando-se os documentos constitucionais promulgados no Brasil, assevera-se a Constituição Imperial de 1824, primeira Carta Magna brasileira. Após a

queda do Império, promulgou-se a Constituição de 1891, com viés liberal e federalista. Por conseguinte, em 1934 publicou-se a segunda constituição republicana do país, no governo varguista. Em 1937, no âmbito do Estado Novo, entrou em vigor nova Carta Constitucional, representando um Estado autoritário (OLIVEIRA, et. al. 2020).

Além disso, ressaltam Oliveira et al. (2020) que, findando-se a Era Vargas, nova Constituinte promulgou a CF de 1946, retomando-se o controle judicial interrompido pelo regime ditatorial anterior. Ulteriormente, em 1964, sob a ditadura militar, diversos atos institucionais oriundos do golpe culminaram com a outorga da CF de 1967. Por fim, apenas em 1988 houve retorno expresso ao regime democrático, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, com previsão de diversos direitos sociais e garantias fundamentais à população sob sua égide.

Posto isto, tem-se que [...] a redemocratização trouxe consigo a renovação das expectativas em torno do Estado, desta vez destacando-se seu papel de garantidor de uma série de direitos sociais, conforme expresso na Constituição de 1988 (MONTEIRO; UNDURRAGA, 2015, p. 5).

Ademais, relevante se faz a identificação do:

[...] papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos (BRASIL, 1995, p. 9).

Diante disso, apregoa Célia Lessa Kerstenetzky (2012) que, no que atine à constituição de um estado do bem-estar no Brasil, mais propriamente no que se refere ao período de 1889 a 1984, tem-se que a história do bem-estar no Brasil deteve iniciativa defasada em comparação aos países pioneiros, todavia, possuía alguns traços daquela forma de organização do Estado, tais como as políticas de proteção social aos servidores civis e militares, bem como, ao transcorrer da primeira metade do século XX, aos empregados da indústria e do comércio.

Desta forma:

[...] para suscitar o debate sobre esse período do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, é importante referenciar a década de 1990, período em que a América Latina experimentou o chamado neoliberalismo, baseando sua economia nas orientações do Consenso de Washington que previa medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os altos

índices inflacionários enfrentados pelos países da região (COSTA; MELLO & NOGUEIRA, 2018, p. 1.097).

Em se tratando do sistema capitalista vigente no país, conforme Costa, Mello e Nogueira (2018, p. 1.096), diante da “[...] necessidade de expansionismo do sistema capitalista, o Brasil sofre consequências devastadoras no conjunto de possibilidades e soluções políticas como país da periferia da capital”. Ademais:

[...] diante do fracasso da experiência neoliberal na América Latina nos anos 1990 – fracasso esse caracterizado pelo pífio crescimento econômico e pelo aprofundamento das desigualdades sociais na região –, José Luis Fiori conclui que, “passada a euforia liberal”, a América Latina, no novo milênio, pode estar “vivendo o início de uma nova etapa de convergência... ‘virtuosa’ entre a ação ‘autoprotetora’, nacional ou regional, dos novos governos de esquerda latinoamericanos, e a ação reivindicativa e mobilizadora dos movimentos sociais e partidos de esquerda que lutam na região, contra a desigualdade e a polarização da riqueza e da propriedade privada” (DINIZ, 2007, p. 361).

Assim sendo, faz-se possível o reconhecimento três marcos de inovações institucionais e de difusão dos direitos sociais no Brasil: entre 1930 e 1964, quando se teve o bem-estar corporativo – diante das implementações de legislações trabalhistas e previdenciárias; entre 1964 e 1984, momento em que se unificou e se estendeu a cobertura previdenciária às pessoas até então excluídas, bem como pela criação de segmento privado concomitantemente a um público na saúde; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, por meio da fixação de um salário mínimo nacional, criação do Sistema Único de Saúde e a extensão da cobertura previdenciária não contributiva (KERSTENETZKY, 2012).

No que atine às políticas públicas, segundo Pessoto, Ribeiro e Guimarães (2015), vislumbra-se que elas se referem às ações do Estado nas mais diversas dimensões da vida em sociedade, com função de impor racionalidade às atitudes do Estado quanto à organização da estrutura social situacional.

Concernente às políticas sociais, tem-se que seu estudo deve partir do paradigma marxista de concessões ou conquistas, oriunda da dinâmica social e da correlação entre indivíduos e atores, cada um em seu respectivo espaço, de modo a defender seu interesse e sua cadeia de força, inter-relacionando-se à política econômica, dada a evolução do capitalismo (PIANA, 2009).

Em se tratando da concepção de políticas públicas, Almeida e Gomes (2018) enfatizam que a partir dos anos de 1980 e 1990 surge a compreensão da política pública mediante a investigação de seis elementos-chave, os quais interagem entre si

para formulação do processo de nascimento de uma política pública (*policy process*), sendo eles: atores, instituições, redes/subsistemas, ideias/crenças, fatores contextuais e eventos.

Nesta esteira, no que atine à conceituação do processo de formulação de políticas públicas, tem-se que:

O conceito de processo de políticas públicas (*policy process*) traz a ideia de que as políticas públicas são moldadas em todas as suas fases por diferentes tipos de atores e instituições, os atores podem estabelecer relações (redes formalizadas ou não) de acordo com suas crenças/interesses na defesa de uma ideia, sendo suas ações afetadas pelo contexto em que operam e influenciadas por eventos externos. Assim, analisar o processo de políticas públicas significa compreender como esses 6 fatores interagem e influenciam a trajetória das políticas públicas ao longo de suas fases ou etapas (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 445).

Desta forma, vislumbra-se que modelos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas são provenientes de diversos fatores. Entre eles, destacam-se: a) adoção de políticas restritivas de gastos públicos; b) novas visões sobre o papel dos governos, com ajustes fiscais e c) dificuldade de formação de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico de promoção da inclusão social (SOUZA, 2006).

Outro movimento que se apresenta relevante dentro cenário econômico-administrativo do Estado se perfaz pela descentralização administrativa, a qual se consubstancia no cerne da complexidade organizacional de competências, territórios e responsabilidades inerentes às políticas públicas, de modo a subsidiar crescentes dinâmicas macro categóricas acerca da política social que estiver retratada (BICHIR, 2020).

Pode-se falar, também, da institucionalização da participação popular no combate às relações de dominação, com a despolitização e o uso instrumental das novas instituições, pois a atuação de tais instituições pode gerar dinâmicas inovadoras, de modo a culminar com processos de democratização interna das estruturas do Estado, conjuntamente à promoção de novas capacidades estatais e fortalecimento daquelas que já existam (FONSECA, 2019).

Na esteira dos apontamentos de Freitas (2015), a descentralização e a participação popular se perfazem, após a CF/1988, como dois elementos orientadores quanto às políticas públicas e sociais. Diante disso, restou valorizada a participação da sociedade na democracia recém implementada. Ou seja:

A descentralização político-administrativa, concebida na Constituição de 1988, reflete os antagonismos latentes próprios à crise do Estado brasileiro evidenciados, sobretudo, durante a década de 1980, pois ao mesmo tempo em que o campo político assumia novos contornos face aos processos de redemocratização da sociedade brasileira, esgotava-se o padrão de financiamento do Estado expresso na fragilidade de sustentação do modelo desenvolvimentista (FREITAS, 2015, p. 114).

Por conseguinte, tem-se como lastro no contexto de redemocratização gerado a partir de 1985, segundo Fonseca (2007, p. 247), a “[...] descentralização; participação popular; incorporação na vida política das associações civis; revalorização da ação política; e cidadania”, em conjunto aos movimentos sociais, aos orçamentos participativos, conselhos gestores, bem como espaço para políticas públicas coordenadas e direcionadas ao estímulo de arranjos locais de políticas e movimentos sociais que norteiam a configuração democrática e descentralizadora insculpidas na Carta Magna Federal de 1988 (FONSECA, 2007). Desta forma:

A partir de 1988, opera-se no Brasil uma verdadeira revolução institucional resultante de lutas sociais e populares que se desenvolveram desde a década de 1970. Alguns temas-chave, entre inúmeros outros, sintetizam: descentralização (sobretudo das políticas públicas), implicando um novo pacto federativo, donde se destacam os municípios como entes federativos; participação popular (canalizada pelos conselhos gestores e também por mecanismos de participação direta); e ascensão da cidadania em perspectiva universal (direitos coletivos, legitimação para punir crimes inafiançáveis contra grupos sociais específicos, códigos para segmentos vulneráveis da sociedade brasileira, e de direitos do consumidor) (FONSECA, 2007, p. 246).

Destarte, diante dos elementos constitutivos do Estado apresentados, do desenvolvimento constitucional e econômico do Brasil explorado, do panorama principiológico acerca das políticas públicas e sociais no Brasil explanado, do papel da redemocratização, bem como da importância da descentralização das políticas públicas, entende-se que as atividades do Estado, executadas pelos mais variados agentes, entidades e associações que tenham por objetivo a inserção das camadas marginalizadas à centralidade das ações estatais, denotam a importância do Estado Democrático de Direito, das instituições públicas, dos direitos e garantias fundamentais dos brasileiros e das ferramentas de controle e participação social.

De modo tardio, a moradia é inserida na seara constitucional apenas no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº. 26/2000, *in verbis*: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia** [...]” (grifei), tornando-se evidente que o caráter programático da moradia passou a receber grau de

política governamental apenas no início deste século, ainda deturpada por interesses escusos por parte dos detentores do capital.

Em uma análise pluralista, nos termos prelecionados por Scheffer e Kauchakje (2019), as políticas públicas governamentais são realizadas por meio de programas, os quais atendem aos interesses contextuais vigentes, constituindo o cerne da formulação de uma política pública. Desta forma, as ações governamentais beneficiam de forma sobressalente instituições econômicas e políticas, em detrimento de grupos minoritários.

Assim sendo, perfaz-se basilar no Estado a instrumentalização de ferramentas de administração gerencial e participativa que conduzam à eficácia da gestão pública, de modo a tornar viável a construção do estado do bem-estar social não discriminatório, com ações afirmativas que aloquem recursos materiais e humanos às práticas integradoras e disseminadoras que objetivem a redução da desigualdade social e habitacional existente no país.

## 1.2 MIRANTES EPISTEMOLÓGICOS EM MATÉRIA HABITACIONAL

Concernente ao foco da gestão habitacional, remonta-se à caracterização dos territórios e a atenção do Estado frente às agendas correlacionadas à questão urbana, direito às cidades e proclamadas por inúmeros movimentos sociais, sendo que a partir da habitação, bem como do território produzido por tal política, coexistem inúmeras problemáticas urbanas (SILVA, 2016).

Pela relevância da temática, podem-se transcrever os ensinamentos de Karl Marx (2011, p. 728), em sua obra “O Capital – I livro”, no sentido de que “[...] Para o pleno esclarecimento das leis da acumulação, é preciso atentar também para sua situação fora da oficina, para suas condições de alimentação e moradia”.

Além disso, faz-se relevante a obra de Guba e Lincoln (2011), no que tange ao paradigma ontológico construtivista, o qual é construído a partir de escolhas múltiplas e de realidades construídas de modo social, não se submetendo às leis naturais – sejam elas não relativistas ou causais. Assim sendo, vislumbra-se que, em se tratando de moradia e habitação de interesse social, parte-se de um pressuposto subjetivista, cumprindo salientar que:

A epistemologia, nesta perspectiva, é subjetivista, o que implica considerar a interação e reconstrução mútua entre objeto, investigador e realidade, numa negociação permanente de significados, conforme discutido por alguns autores

(Bosi, Mercado, 2006; Dezin, Lincoln, 2006; Martin et al., 2006; Cardoso de Oliveira, 1995; Geertz, 1989; Guba, Lincoln, 1989). (FURTADO, et. al., 2010, p. 394).

Em um quadro histórico, conforme Gondim (2012) pode-se aduzir a moradia conforme predileções de Friedrich Engels acerca da classe trabalhadora da Inglaterra, em que o autor descreveu a precariedade dentro das cidades industriais inglesas, assentando seus argumentos acerca das patologias sociais inerentes à conjuntura, tais como “[...] epidemias, delinquência, prostituição, alcoolismo etc., de modo que uma solução estaria muito além do alcance de práticas filantrópicas. Nascem daí o urbanismo e o planejamento urbano moderno [...]” (GONDIM, 2012, p. 117).

Neste sentido, preleciona Marx que:

A propriedade de terra individual não aparece aí como forma contraditória da propriedade de terra da comunidade, tampouco como mediada por esta, mas o inverso. A comunidade só existe na relação recíproca desses proprietários de terra individuais enquanto tais. A propriedade comunitária enquanto tal só aparece como acessório comunitário dos domicílios originais e apropriações de solo das tribos individuais. A comunidade não é nem a substância em que o singular só aparece como acidente; nem o universal, que, enquanto tal, é uma unidade existente, tanto em sua representação e na existência da cidade e suas necessidades urbanas, em contraste com as necessidades do indivíduo singular, quanto em seu território urbano como sua existência particular, diferentemente da existência econômica particular do membro da comunidade autônoma [...]. (MARX, 2011, p. 641).

Desta banda, Marx e Engels (1987) salientam que, antes de qualquer outro pressuposto de existência do ser humano, a habitação consubstancia-se em elemento essencial para que o indivíduo tenha condições de “fazer história”, de modo que tal ato histórico, em sua essência, sucede ao mínimo: que é, dentre outros elementos, possuir moradia. Ou seja:

[...] o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitem a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos (MARX; ENGELS, 1987, p. 39).

Nesta esteira, nas palavras de Henri Lefebvre (2001, p. 21):

Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar “mais casas.” Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e

semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível. Os novos conjuntos serão marcados por uma característica funcional e abstrata: o conceito do *habitat* levado à sua forma pura pela burocracia estatal.

Ora, vê-se que se perfaz com intimidade o capitalismo e a urbanização, sobremaneira no que concerne à concentração geográfica e social do denominado por autores, tais quais David Harvey (2013), de “excedente de produção”. Tal fator é responsável crucial no nascimento e proliferação das periferias à margem dos equipamentos públicos – sempre centralizados nos eixos urbanos elitizados.

Nesta toada, assevera-se que o sistema capitalista necessita de urbanização para se manter vivo, de modo a absorver os excedentes de produção e contribuir para a cidade ilegal e precária, a qual traz consigo sérios danos ao meio ambiente, território e à precariedade de vida dos cidadãos (MEYLAN, 2019).

Diante disso, corrobora Marcel Mauss, (2007, p. 429) no sentido que:

[...] o solo é tratado, sucessivamente, em suas relações com a habitação, em suas relações com a família, em suas relações com o Estado etc. Ora, na realidade, o solo só age misturando sua ação à de inúmeros outros fatores dos quais é inseparável. Para que os homens se aglomerem, em vez de viver dispersos, não basta que o clima ou a configuração do solo os convidem a isso, é preciso ainda que sua organização moral, jurídica e religiosa lhes permita a vida aglomerada. Longe de a situação propriamente geográfica ser o fato essencial sobre o qual devemos fixar os olhos quase exclusivamente, ela constitui apenas uma das condições de que depende a forma material dos agrupamentos humanos [...].

Assim sendo, a “[...] produção e reprodução espacial no modo de produção capitalista configura componentes fundamentais voltados ao processo de acumulação, como também possibilitam ações do Estado para a reprodução da vida social em espaços-tempo definidos” (SCHEFFER, 2014, p. 18).

À luz da teoria marxista, faz-se relevante o estudo de Buonfiglio (2018) no que atine às categorias de análise epistemológico-conceituais que demonstram a existência social da habitação enquanto necessidade; demanda; mercadoria; déficit e como um direito, demonstrando-se o papel central da moradia social no cenário de elaboração de políticas públicas que objetivem o bem-estar social. Desta forma, resumiram-se os conceitos supracitados no quadro abaixo:

**Quadro 2 – Eixos epistemológico-conceituais de habitação por Karl Marx**

<b>EIXO EPISTEMOLÓGICO-CONCEITUAL</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Habitação como Necessidade	Karl Marx em relação à economia política: valor de uso, força de trabalho; mais-valia – ambos sob a égide do conceito de necessidade.
Habitação como Demanda	Crítica de Marx ao capitalismo, afigurando-se na oposição entre necessidade e demanda; aquela necessidade não satisfeita segue sendo necessidade, enquanto que a satisfeita no mercado permanece como demanda.
Habitação como Mercadoria	Na obra “O Capital”, de Marx, tem-se que a mercadoria se perfaz útil quando satisfaz as necessidades humanas. Além disso, para ser útil, enquanto objeto de necessidade, a mercadoria necessita deter valor de troca. Desta forma, a habitação pode se enquadrar como mercadoria diante do entendimento de valor de uso e valor de troca, além de satisfazer necessidades básicas do habitante, atreladas às condições humanas de subsistência.
Habitação como Déficit	Contemporaneamente, observa-se que a habitação foi reduzida a percentuais, índices imbuídos de pragmatismo técnico, com pouco balizamento de ações públicas. Utiliza-se, desde o Governo FHC, no Brasil, da metodologia criada pela Fundação João Pinheiro (FJP), a qual considera condições familiares diversas para o cômputo adequado do déficit habitacional brasileiro.
Habitação como Direito	Lastreada na dignidade humana, diante do pertencimento à categoria dos direitos fundamentais do ser humano, mais propriamente no art. 6º da CF/88, que trata dos direitos sociais.
Habitação como Política Pública	Em uma abordagem funcionalista do Estado tem-se que a habitação é um dos objetos da política social do Estado, devendo haver, para sua formulação, racionalidade e capacidade seletiva na definição dos interesses individuais e coletivos, coincidindo fundamentos jurídicos, funções sociais e interesses dos grupos beneficiários de tal política social.

**Fonte:** Adaptado de Buonfiglio (2018, p. 2-10)

Do quadro supracitado extrai-se a proeminência da habitação sob diversas óticas, de forma que seus conceitos-chave podem ser associados às mais diversas abordagens envoltas às políticas públicas sociais. Torna-se evidente a importância da matéria habitacional no planejamento público, eis que se refere a uma necessidade

básica do ser humano e, enquanto tal, a CF/1988 a elencou como direito fundamental dos cidadãos, os quais também são partícipes da cidade, e possuem direito a ela.

Nesta toada, assenta Lefebvre que o direito à cidade, mais do que tudo, insurge com certo grau de criticismo aos políticos e urbanistas, diante da urbanização sem freios e com excesso de regulações, de modo que a realidade do urbano ultrapassa o campo da distribuição e afeta as relações de produção, prevalecendo o valor de troca e não o de uso. Tais acepções são explícitas, no mundo contemporâneo, nas desocupações dos centros urbanos, valorizando-se terrenos como mercadorias, em detrimento de necessidades sociais básicas dos cidadãos (SUAVE, 2020).

Ora, os bolsões de pobreza, conquanto haja espaços vazios nos núcleos das cidades, relacionam-se à segregação espacial, de modo que programas habitacionais devem ser desenvolvidos de maneira conexas à gestão do solo urbano, sendo que “[...] quando esse planejamento não acontece de maneira eficiente, ocasiona grandes impactos no processo de expansão dos assentamentos precários, como também na produção habitacional” (SILVA; GOMES, 2016, p. 152).

De todo o exposto, pode-se inferir que a habitação foi elevada à categoria de “moradia” na Constituição de 1988, de modo que a evolução de seu significado encontra elemento-motriz na elaboração de políticas públicas sociais, estabelecendo-se correlação entre a segregação espacial ao direito à cidade, problemática urbana que só pode ser solvida por meio uma política pública habitacional de interesse social, estabelecida de modo programático e contínuo, conforme exposto no capítulo a seguir.

## CAPÍTULO 2 – POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

O atual denominado “direito à moradia” passou por mutações ao transcorrer da história. De acordo com o crescimento da população, tal direito passou, paulatinamente, a restringir-se a certos grupos, haja vista a pobreza de grande parte das pessoas (JANSEN, 2012).

Lefebvre (2001) leciona que a problemática urbana detém como paradigma a industrialização, transformando-se em fenômeno indutor das desigualdades relacionadas ao direito à cidade.

Nestes termos, Jansen (2012) assinala que a formalização do direito à moradia procedeu-se no contexto de pulverização dos cidadãos nas cidades, com lastro no processo de industrialização e tecnologia, a partir dos quais surgiram novas possibilidades de condições de vida e aquisição de moradias, precipuamente nos grandes centros urbanos. Tal ideia de conforto culminou no desequilíbrio da expansão urbana, concedendo azo às ocupações irregulares e a favelização das cidades.

Diante deste contexto de industrialização e supressão do direito social à moradia adstrita à expansão urbana sem a devida atenção às políticas públicas de habitação, passou-se a tratar do instituto “moradia” em suas perspectivas programáticas no século XXI.

### 2.1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-EMENDA CONSTITUCIONAL N.º. 26/2000

Nos termos do art. 5º, XXIII, da CF/1988, “[...] a propriedade atenderá a sua função social”. Mas, é preciso entender a associação entre função social, propriedade e necessidade social. Tawfeiq (2019, p. 110) afirma que “[...] A propriedade dotada de função social é aquela justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função. Não exerce esta função, por exemplo, a propriedade detida meramente para fins de especulação ou acumulação, sem destinação ao uso a que se destina”. Desta forma:

[...] a definição da função social da propriedade é inerentemente contraditória e conflitiva, podendo servir tanto aos agentes do mercado imobiliário quanto às classes populares, e que o Estado busca gerir este conflito por meio de mecanismos seletivos que definem, em cada situação, qual o seu conteúdo e desfecho (SANTOS JÚNIOR et. al., 2020, p. 2).

Neste sentido dispõe Karl Marx, o qual tipifica a habitação como necessidade social e como mercadoria, visto que enquanto objeto de subsistência humana, detém

valor de uso e valor de troca, tornando-se útil e necessária para formação do capitalismo moderno (BUONFIGLIO, 2018).

De modo a conectar tais conceitos à realidade nacional, diante da disparidade socioeconômica existente no Brasil contemporâneo, oriunda precipuamente do sistema de acumulação de capital verticalizado vigente, o setor habitacional de interesse social do século XX demonstrou-se carente de políticas de Estado capazes de conceder dignidade mínima às famílias em situação de vulnerabilidade habitacional.

A questão urbana, nos termos de Tonella (2013), ganhou espaço na política – em sentido amplo – após a queda do regime militar. Inúmeros movimentos populares, tais como os mutuários do BNH, moradores de cortiços e de loteamentos irregulares pressionaram entidades que representavam a periferia a se articular, em nível nacional, culminando na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana, direcionada à Assembleia Nacional Constituinte de 1986.

A partir da promulgação da Carta Magna de 1988, tal documento:

[...] municiou as gestões municipais para a solução de problemas estruturais, a saber: o artigo 23 dispõe que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais". No capítulo da Política Urbana, o artigo 182, parágrafo 1º, estabelece: "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (TONELLA, 2013, p. 31).

Destarte, a moradia, como direito social, estabeleceu-se constitucionalmente apenas pela Emenda nº. 26/2000, expressa como uma conquista dos movimentos sociais e serve de paradigma para formulação de políticas públicas – as quais, em seu processo histórico em relação à moradia, formaram-se de modo incontinuo e enviesado por interesses de governos (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019).

Posto isto, no início dos anos 2000 o país passou por um processo descentralizado e participativo de criação de políticas públicas habitacionais, mormente após a criação do Plano Nacional de Habitação (PNH), desenhado pelo Ministério das Cidades, em 2004 (BRASIL, 2010).

Nos termos apontados por Tonella (2013), a criação do Ministério das Cidades em 2003 representou um *start* a todos os atores envolvidos à luta urbana, visto que o Estado passa a conceder integração às políticas urbanas, levando-se em consideração medidas de saneamento, transporte, uso e ocupação do solo, de modo a resultar em forte articulação da política habitacional nesse período.

Além da incorporação da moradia como direito social na CF/88, em 2001 instituiu-se o Estatuto das Cidades – o qual disseminou no ordenamento jurídico pátrio e no campo habitacional, diversos princípios concernentes à função social da propriedade e ao planejamento com participação popular. Nestes termos, tal estatuto foi fruto da luta social de sindicatos, ONGs, movimentos sociais, associações, de modo a trazer avanços normativos que, adstritos à política urbana articuladas às demandas por moradia, culminou em fortalecimento da habitação de interesse social no Brasil na virada do século XX ao XXI (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019).

Ainda, tem-se que o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001) disciplinou:

[...] o uso da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, baseada no equilíbrio do meio ambiente, sempre observando os dispositivos jurídicos descritos nos artigos 182 e 183 da atual Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, tem como diretriz geral à garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento artificial, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, sempre levando em consideração a observância do princípio da dignidade da pessoa humana e seus destinatários, que são os brasileiros e aos estrangeiros residentes no País (JANSEN, 2012, p. 175).

De acordo com Scheffer e Kauchakje (2019), o Projeto Moradia – documento proposto na campanha governamental do PT de 2002 – foi implementado junto ao Ministério das Cidades, sendo aplicado no Sistema (SNHIS) e no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNH).

Nestes termos:

A articulação dos três entes federados, coordenados por meio do Ministério das Cidades, foi uma proposta que surgiu no Projeto Moradia, em 2000. No âmbito desse projeto ocorreram reuniões técnicas e seminários com movimentos sociais, empresários, acadêmicos, organizações não governamentais, sindicatos e poder público para discutir a Política Nacional de Habitação (PNH). Os principais eixos da PNH foram a política fundiária, a política financeira e a estrutura institucional (FERREIRA et. al, 2019, p. 6).

Desta forma, “Os programas federais, a partir da aprovação da PNH e da criação do SNHIS, foram divididos em dois grandes eixos de atuação: (i) urbanização de assentamentos precários e (ii) produção habitacional” (BRASIL, 2010).

Por conseguinte, vislumbra-se que:

Em 2004, foi instituída a Política Nacional de Habitação – PNH, incluída na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que foi aprovada pelo Conselho das Cidades. A PNH foi subdividida em dois subsistemas: mercado e interesse social. Destaca-se o subsistema de Habitação de Interesse Social por ser um projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto

da mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. A Lei Federal 11.124 de 2005 regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, criando as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de estado. Esta lei definiu uma distribuição de atribuições entre os três níveis de governo sob uma estrutura integrada de gestão que definia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação para a população de baixa renda (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019, p. 55-56).

Em correlação às predileções do Estatuto da Cidade, o SNHIS estabeleceu a participação popular no PNH, de forma a constituir articulações em todos os níveis da federação, de forma a planejar e integrar o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (FERREIRA, et. al. 2019).

E o que seria habitação de interesse social (HIS)? E quais seus destinatários? A habitação de interesse social objetiva tornar viável o acesso à moradia adequada, próximos a serviços públicos oferecidos pelo Estado, de forma a promover a ocupação urbana planejada. Quanto aos destinatários, a HIS foi elaborada para conceder moradia digna às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que dependem do Estado para suprir suas necessidades mais básicas, tal como possuir uma residência digna em espaços próximos a equipamentos públicos suficientes à vida em sociedade (CAIXA, 2010; DUARTE, 2016; ANVERSA, 2022).

Seguindo a linha histórica, com intuito de combater à crise financeira de 2008, o governo federal brasileiro elaborou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com lastro nas experiências do México e do Chile, as quais, de modo conexo à insatisfação do setor empresarial brasileiro – que buscava auxílio governamental para superar a crise, por meio de subsídios, além de um papel mais ativo na formulação de programas habitacionais – resultaram no desenho programático do PMCMV como um paradigma da pressão de empreendedores imobiliários e da construção civil, demonstrando tratar-se de *lobby* entre mercado privado e autoridade política (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019).

[...] apesar de atender uma demanda histórica dos movimentos sociais de luta pelo acesso à moradia nas últimas décadas, o PMCMV não se constitui em exemplo de intervenção autônoma do Estado, beneficiando, sobretudo, segmentos econômicos estratégicos no projeto de desenvolvimento e pacto de poder que têm na terra urbana seu objeto de acumulação (SANTOS, et. al. 2014, p. 714).

Deste modo, o PMCMV, desde a formação de sua agenda, consubstanciou-se por um programa governamental de combate à crise econômica internacional,

distanciando-se da *práxis* delineada previamente para atendimento das famílias de baixa renda, anulando a participação dos Conselhos de Habitação, limitando-se a estabelecer critérios vagos de seleção municipal dos candidatos à moradia subsidiada, de modo a desconsiderar o controle social e a participação popular na criação de políticas públicas de habitação de interesse social (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019).

Nesta toada, Raquel Rolnik (2015) assevera que o desenho do programa reproduz um padrão periférico no que concerne às pessoas de menor renda, de modo que as construtoras propuseram seus projetos, no cerne de sua concepção, à externalidade da inserção urbana, em detrimento da maximização dos ganhos imobiliários do capital, transmutando-se integralmente num negócio focalizado em redução de custos, e, desta forma, ampliando a marginalização da moradia social.

Como síntese deste período compreendido entre 2003 a 2009, afirmam Scheffer e Kauchakje (2019), que foi possível identificar que o setor da habitação, concomitante às áreas urbanas passaram por um processo de organização institucional, bem como de avanço com o estabelecimento de legislações e marcos regulatórios, destacando-se preceitos constitucionais da descentralização, da articulação intergovernamental com participação e controle social.

Destarte, o PMCMV, em sua produção de moradias de interesse social, teve ascensão até 2013. Após, entrou em declínio extremo, ficando abaixo de 50 mil unidades habitacionais entregues, sendo que em 2017 e 2018 nenhuma unidade foi entregue. Nesta conjuntura, no segundo semestre de 2020 o governo federal extinguiu o PMCMV, por meio da MP nº. 996/2020, instituindo o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), de modo a reformular todo o aparato relacionado à habitação de interesse social, com novas dimensões, objetivos e faixas de renda, culminando com redução da perspectiva de produção habitacional às famílias de menor poderio econômico (PORANGABA, 2020).

## 2.2 O FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Em sua história recente, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) deteve sua origem de forma concomitante à criação do BNH, em 1964, com fito de remodelar e expandir o sistema financeiro nos governos militares, tendo como estratégia de desenvolvimento econômico a utilização do BNH, haja vista sua função precípua de

equacionar o problema de construção de habitações populares (REYNOLDS; CARPENTER, 1977).

Todavia, conforme apontam Reynolds e Carpenter (1977), os recursos do BNH passaram a não ser suficientes para custear suas atividades operacionais. O Governo Federal criou em 1966, então, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), com depósito compulsório por parte dos empregadores e modalidades restritas de saque dos valores pelos empregados, de forma ampliar os recursos disponíveis ao BNH para consecução de suas atividades financeiras.

Por conseguinte, insta salientar que durante o interstício de vida do BNH (1964-1986) o financiamento direcionado à habitação de interesse social era incumbência das Cohabs, ao menos enquanto detinham auxílio e aporte do BNH. Posteriormente à sua extinção, as Companhias de Habitação amargaram profundas crises, de forma a desvirtuar suas finalidades estatutárias, inicialmente voltada às pessoas de menor renda, passando a atender populações de renda superior a três salários mínimos, precipuamente por conta da inadimplência financeira dos grupos familiares de menor poderio econômico (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Pereira e Palladini (2018) reforçam esse entendimento ao afirmarem que a década de 1980 foi engendradora pela retirada do apoio financeiro e operacional do Governo Federal nas políticas habitacionais dos Estados e Municípios, de forma a obrigar tais entes a criar entidades administrativas próprias, com vistas a suprir o déficit habitacional de interesse social, culminando na chamada “descentralização por ausência”.

Este movimento de descentralização foi corroborado na Constituição de 1988, incumbindo aos Estados e Municípios o poder-dever de zelar pelas suas políticas habitacionais locais, de acordo com as necessidades regionais. Nestes termos, o pacto federativo constitucional de 1988:

[...] buscou promover maior descentralização político-administrativa e ampliar as competências das esferas de poder local. Como exemplo desse processo, definiu-se, como competência comum dos três entes federativos, a promoção de programas habitacionais, de modo que as atividades de formulação e implementação de políticas públicas nessa área fossem institucionalizadas como poder-dever da administração pública em todos os seus níveis. É importante ressaltar que a atuação de estados e de municípios na provisão habitacional não se iniciou nesse contexto, podendo-se observar a presença desses entes federativos nessa área já na época marcada pelo protagonismo do BNH e mesmo em momentos anteriores à sua criação. No entanto, seu engajamento na política habitacional intensificou-se nesse contexto (PEREIRA; PALLADINI, 2018, p. 883).

Em sequência, posteriormente à extinção do BNH, que operava financeiramente com recursos das cadernetas de poupança e do FGTS, apenas em 2003 houve retomada dos esforços à implementação de uma política habitacional de interesse social, por meio da criação do Ministério das Cidades e todo seu arcabouço normativo que, até os dias atuais, rege a política habitacional brasileira (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021).

Sob tal égide, o governo federal criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, em 2005, o qual centralizou recursos orçamentários para programas atinentes à urbanização de assentamentos precários e, também, para projetos de habitação de interesse social que estejam inseridos no SNHIS (BRASIL, 2020).

Quanto à formação do FNHIS, tem-se que:

O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS (BRASIL, 2020, p. 1).

Com ímpeto de fomentar a infraestrutura econômica do país, o governo federal lançou em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de forma a priorizar investimentos em demandas sociais, mais propriamente as políticas públicas de habitação, saneamento, transportes, aumentando-se a disponibilidade de serviços voltados às pessoas de menor renda (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021).

Todavia, iniciou-se um processo de descontinuidade das ações, ao enfraquecer a participação social nas ações do FNHIS junto ao PAC. Esta alteração de estratégia diferente daquela originalmente adotada afetou a regularidade da política de habitação gerando uma distinta separação entre formulação e implementação.

Em se tratando da estruturação de financiamento do PMCMV, consoante salientam Moreira e Silveira (2018), a “faixa 1”, compreendia a habitação familiar nominada como de interesse social, com recursos oriundos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), do POR (Oferta Pública de Recursos) e, também, na modalidade rural. As demais faixas de renda, “2” e “3” possuíam recursos do FGTS.

Ademais, o PMCMV era voltado àquelas famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), havendo cláusula de barreira à quitação pelo período de até dez anos, estando alienado ao FAR (credor fiduciário) até a quitação do

imóvel, o qual era subsidiado pelo Estado em até 95% do seu valor (MEDEIROS; CHAVES; FREITAS, 2022).

Todavia, o novo programa habitacional implementado em 2009 não atendeu à teoria da política social de habitação vigente no país, criando o que as Professoras Scheffer e Kauchakje denominaram de “ambiguidade da política habitacional brasileira”:

O PMCMV também gerou uma colisão com FNHIS, pois ocorreu um recuo de repasses para as ações de provisão habitacional nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, pois a proeminência dos recursos era para projetos financiados pelo PAC. Isto expressa certa ambiguidade, pois ao mesmo tempo que o governo estabelece avanços nas legislações habitacionais também favorece o setor empresarial num pêndulo de interesses que parecem contraditórios, mas que se encontram em justaposição. Estas divergências na continuidade de legislações, planejamentos e políticas previstas foram definidas por Bonduki (2009) como “política de governabilidade” necessárias para o enfrentamento da conjuntura pela lógica governamental. (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019, p. 61).

Desta forma, o desenho programático do PMCMV se estabeleceu como reflexo da pressão de empresários da construção civil, e a conjuntura demonstrou se tratar de um programa que materializou o *lobby* entre mercado privado e autoridade política no governo petista, sendo até hoje uma das duras críticas que o partido recebe, por ceder à pressão das elites econômicas e reestruturar seus programas sociais para atender predominantemente o mercado privado, ao invés dos cidadãos brasileiros.

Ou seja, o PMCMV, desde a formação de sua agenda, foi um programa de combate à crise econômica internacional, distanciando-se do objetivo inicial do Plano Nacional de Habitação, que era o atendimento das famílias de baixa renda, e acabou também por anular a participação dos Conselhos Locais de Habitação, os quais passaram a estabelecer apenas critérios de seleção municipal dos candidatos à moradia, desconsiderando o controle social e a participação popular na criação das políticas. (SCHEFFER; KAUCHAKJE, 2019).

Com o enfraquecimento da produção habitacional de interesse social pós-2016, vislumbrou-se falência estrutural dos programas públicos de habitação de interesse social provindos do governo federal, haja vista a “descontinuidade” do atendimento da “faixa 1” do extinto PMCMV, com advento do Programa Casa Verde e Amarela – PCVA, com a conversão da Medida Provisória nº. 996/2020 na Lei nº. 14.118/2021, criado pelo governo de Jair Messias Bolsonaro (PL). Houve as seguintes mudanças nas faixas de renda e modalidades de atendimento:

**Figura 1** – Comparativo de faixas de renda: PMCMV – PCVA

Programa Minha Casa, Minha Vida			Programa Casa Verde e Amarela		
Faixa	Faixa de renda	Modalidade de atendimento	Grupo	Faixa de renda	Modalidade de atendimento
1	Até R\$ 1.800	Produção subsidiada	1	Até R\$ 2.000	Produção subsidiada
1,5	Até R\$ 2.600	Produção financiada			Regularização fundiária
					Melhoria habitacional e regularização fundiária
					Produção financiada
2	Até R\$ 4.000		2	R\$ 2.000 a R\$ 4.000	Produção financiada
3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	Regularização fundiária (até R\$ 5.000)	

**Fonte:** Porangaba (2020, p. 16)

Observa-se que o PCVA passou a tratar o subsistema social da moradia como “produção financiada”, de modo a, novamente, conduzir a população hipossuficiente, que necessita de atenção estatal quanto às precárias condições de moradia, como dependentes de aprovação de crédito para que consigam um imóvel subsidiado pelo programa (PORANGABA, 2020).

### 2.3 O DÉFICIT HABITACIONAL POR MORADIAS DE INTERESSE SOCIAL

O déficit habitacional passou por mudanças conceituais ao transcorrer do tempo. Em 1995, consoante apregoam Santana e Zanoni (2022) o déficit habitacional foi definido, pela Fundação João Pinheiro – FJP, como uma noção imediata e intuitiva da necessidade de construir moradias, com ímpeto de solver problemáticas sociais em determinado momento. A partir de tal conceito, atribuiu-se à deficiência habitacional certo grau de subjetividade, haja vista o imediatismo e a menor cientificidade do método puramente empírico adotado para sua conceituação.

Para realização precisa de uma definição a respeito do conceito de déficit habitacional, Aragão (2022) salienta que são necessários métodos classificatórios das moradias, com base em critérios físicos, para indexar se são ou não satisfatórias. Em um segundo momento, o cálculo do déficit habitacional não pode negligenciar a capacidade financeira da população direcionada aos programas habitacionais e, por fim, o Estado deve criar parâmetros e indicadores alcançáveis pela gestão pública.

Ao transcorrer dos anos, as publicações da FJP apresentaram flutuações conceituais, ora regredindo ora progredindo nas suas interpretações. Ênfase à mudança ocorrida em 2004, em que o déficit habitacional deveria corresponder a uma teoria programática, com finalidade pública pré-definida. A partir de 2006, outros elementos modificativos foram inseridos: a precariedade construtiva e a habitabilidade, de modo a trazer à conceituação elementos de qualidade habitacional, não apenas de produção de residências – elemento puramente quantitativo (SANTANA, ZANONI, 2022).

Em síntese, a FJP (2021, p. 1) assinala que o “[...] déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais”.

Desta forma, entende-se que, na predileção contemporânea da FJP, a necessidade habitacional é um conceito que agrega tanto o déficit habitacional quanto a inadequação habitacional, sendo ambas categorias de um grupo maior denominado necessidade por habitação. Desta forma:

Déficit e inadequação habitacional podem ser entendidos como a ‘falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo’ e que, por algum motivo, não fornece. O atual papel dos indicadores do déficit habitacional e da inadequação domiciliar é dimensionar a quantidade de moradias incapazes de atender o ‘direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos’ (FJP, 2021, p. 1).

Nestes termos, vislumbra-se que os componentes do déficit habitacional – paradigma de todo o planejamento público em matéria de habitação de interesse social – são os seguintes: habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel, havendo, inclusive, diversos subcomponentes em cada elemento central para apuração fidedigna do montante de famílias em situação de déficit, conforme colacionado na figura abaixo:

**Figura 2 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional: FJP**

Componentes e subcomponentes do deficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
<b>Habitação precária</b>	Domicílios rústicos	Brasil, unidades da Federação, regiões metropolitanas e regiões administrativas integradas de desenvolvimento	Urbano e rural	Faixas de rendimento domiciliar em salários mínimos
	Domicílios Improvisados			
<b>Coabitação</b>	Unidade doméstica convivente deficit			
	Domicílio Cômodo			
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>			Urbano	

**Fonte:** Fundação João Pinheiro – FJP (2019, p. 8)

Todavia, conforme expõe Aragão (2022), o diagnóstico acerca de políticas públicas habitacionais, por parte da Administração Pública, tem mensurado aspectos quantitativos em detrimento do enfoque qualitativo, em que pese a abordagem integral e complexa produzida pela FJP, de modo que a questão habitacional – bem como seu déficit – possui compreensão pelo poder público pelo enfoque absoluto (quanti), pouco concentrando-se em elementos além da pura e simples produção habitacional.

Nesta linha, a Companhia de Habitação do Paraná tece precisos destaques às distinções e subclassificações da expressão “déficit habitacional”, o qual pode ser subdividido em: déficit quantitativo urbano; déficit qualitativo urbano ou déficit rural. Assim sendo:

[...] Déficit Quantitativo Urbano é a necessidade de produção de moradias. O Déficit Qualitativo Urbano é a necessidade de Urbanização e Regularização Fundiária. Abrange todas as áreas de Ocupação Irregular e/ou Favelas, Loteamentos Irregulares e/ou Clandestinos, passíveis de consolidação. A parcela do território (domicílios) não consolidável dessas áreas que necessita de reassentamento entra no Déficit Quantitativo. O Déficit Rural inclui os Cadastrados Rurais (descontados 30%), os Pequenos Produtores e as Comunidades Tradicionais (Quilombolas, Indígenas, Pescadores) (COHAPAR, 2019, p. 2).

Entende-se como déficit habitacional quantitativo urbano o numerário de famílias que aguardam por um imóvel fruto da política social de habitação dos entes federados, enquanto que o déficit habitacional qualitativo constitui-se por famílias

residentes em espaços urbanos ausentes de infraestrutura básica, tais como loteamentos irregulares, ocupações irregulares ou áreas de favelização.

Em aspecto nacional, conforme figura 3 abaixo, vislumbra-se que o déficit habitacional nacional correspondeu a cerca de 5,8 milhões de unidades habitacionais em 2019, e seu totalizador envolve as variáveis de: a) famílias residentes em habitações precárias; b) famílias em situação de coabitação e c) famílias excessivamente oneradas por aluguel urbano. Em relação ao total de habitantes no Brasil no mesmo ano (211,8 milhões), o déficit médio nacional por moradia é de 2,7%.

**Figura 3 – Déficit Habitacional no Brasil (2016-2019)**

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
<b>Habitação Precária</b>	<b>1.296.754</b>	<b>1.490.695</b>	<b>1.423.686</b>	<b>1.482.585</b>
Rústicos	760.264	801.668	711.303	696.849
Improvisados	536.490	689.027	712.383	785.736
<b>Coabitação</b>	<b>1.546.103</b>	<b>1.527.259</b>	<b>1.400.701</b>	<b>1.358.374</b>
Cômodos	137.223	117.378	99.546	96.968
Unidades Conviventes	1.408.880	1.409.882	1.301.155	1.261.407
<b>Ônus excessivo aluguel urbano</b>	<b>2.814.391</b>	<b>2.952.708</b>	<b>3.045.653</b>	<b>3.035.739</b>
<b>Déficit Habitacional</b>	<b>5.657.249</b>	<b>5.970.663</b>	<b>5.870.041</b>	<b>5.876.699</b>

**Fonte:** Fundação João Pinheiro – FJP (2021)

Conforme preleciona a Fundação João Pinheiro (2021, p. 150) em seu último relatório acerca do déficit habitacional no Brasil, referente ao período de 2016-2019, salienta a instituição que as flutuações apresentaram certo equilíbrio no quadriênio, que pode ser justificado pelo efeito de variações amostrais, ou, também, “[...] redução no ritmo de crescimento do número de domicílios em situação de déficit habitacional”.

Por conseguinte, tratou-se do déficit habitacional subsistente no Estado do Paraná, nos termos do relatório apresentado pela Cohapar, em 2019. No documento, foram elencados os 30 (trinta) maiores déficits habitacionais em números absolutos, a partir dos quais, construiu-se percentual relativo, com o fito de se apurar a proporcionalidade da demanda por moradia social em relação ao total de habitantes em cada município.

**Tabela 1** – Municípios com maiores déficits habitacionais do Paraná

	<b>Municípios</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total Geral D.H</b>	<b>Habitantes</b>	<b>% D.H</b>
1	Curitiba	88.796	0	88.796	1.963.726	4,5%
2	Londrina	56.417	239	56.656	580.870	9,8%
3	Paranaguá	28.794	155	28.949	157.378	18,4%
4	Ponta Grossa	23.491	165	23.656	358.838	6,6%
5	Foz do Iguaçu	11.125	49	11.174	257.971	4,3%
6	Arapongas	10.491	121	10.612	126.545	8,4%
7	Umuarama	10.542	48	10.590	113.416	9,3%
8	Campo Largo	9.119	86	9.205	135.678	6,8%
9	Paranavaí	6.827	2	6.829	89.454	7,6%
10	Rolândia	6.648	65	6.713	68.165	9,8%
11	Maringá	6.531	30	6.561	436.472	1,5%
12	Bandeirantes	6.401	145	6.546	31.061	21,1%
13	Guarapuava	6.432	5	6.437	190.342	3,4%
14	Imbituva	6.245	164	6.409	33.306	19,2%
15	Al.Tamandaré	6.213	55	6.268	121.420	5,2%
16	Sengés	5.818	242	6.060	19.441	31,2%
17	Cascavel	5.178	50	5.228	336.073	1,6%
18	S. J. dos Pinhais	5.140	49	5.189	334.620	1,6%
19	Jaguariaíva	4.663	275	4.938	35.192	14,0%
20	União da Vitória	4.800	97	4.897	58.298	8,4%
21	Toledo	4.818	20	4.838	144.601	3,3%
22	Telêmaco Borba	4.781	43	4.824	80.588	6,0%
23	Irati	4.482	238	4.720	61.439	7,7%
24	C. Procópio	4.096	146	4.242	47.840	8,9%
25	Castro	3.275	871	4.146	72.125	5,7%
26	Piraí do Sul	3.750	328	4.078	25.779	15,8%
27	Palmas	3.313	640	3.953	52.503	7,5%
28	Pinhão	3.421	448	3.869	32.722	11,8%
29	Ibaiti	3.720	131	3.851	31.854	12,1%
30	Paiçandu	3.608	20	3.628	42.251	8,6%
	<b>TOTAL</b>	<b>348.935</b>	<b>4.927</b>	<b>353.862</b>	<b>6.039.968</b>	<b>5,9%</b>

**Fonte:** Adaptado de Cohapar (2019)

Em números absolutos, a Cohapar (2020) atribuiu déficit habitacional ao Estado do Paraná no montante de 511.746 domicílios. Em comparação à população total do Paraná, no mesmo ano (11,5 milhões), mensura-se que o déficit médio por moradia é de 4,5% no Estado.

Tratando-se do município de Ponta Grossa, a tabela 1 supra demonstra que a cidade ocupa o quarto lugar na lista de carência habitacional em números absolutos. Porém, em percentual relativo ao tamanho da população, observa-se que o Município de Ponta Grossa possui 6,6% de seus habitantes em carência habitacional, o que a coloca em 20º lugar no Estado, entretanto, acima da média estadual e nacional.

Ressalte-se que tal percentual diz respeito às unidades familiares representadas por um cadastro socioeconômico, devendo-se levar em consideração, para fins de planejamento de políticas públicas, o número médio de componentes familiares adstritos às unidades familiares em vulnerabilidade habitacional.

Pelo exposto, observa-se que o direito à moradia deve ser inato ao indivíduo, de modo que as políticas públicas habitacionais devem ser o pilar de todo planejamento governamental de enfrentamento às mazelas sociais, pois a precariedade habitacional, materializada pelos índices de déficit supracitados, colocam o indivíduo à mercê de sua própria sorte, distante dos aparelhos do Estado, muitas vezes sem o mínimo, tal como saneamento básico, o que pode conduzir a reflexos negativos em outras políticas sociais, diante da desassistência àquilo que é o mínimo: a dignidade do simples “morar”.

### CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA APLICADA

Pode-se afirmar que o coração de uma pesquisa científica concentra-se nos procedimentos metodológicos, pois, por meio deles, o pesquisador conduzirá seu trabalho a determinadas diretrizes, utilizando-se de critérios específicos contidos na literatura especializada e na episteme adotada.

Nestes termos, a metodologia deste estudo de caso avaliativo a despeito do desempenho da política de habitação social do Município de Ponta Grossa, subdividiu-se, para fins de clareza e compreensão, em:

**1) etapas de pesquisa:** responsável por elencar os caminhos utilizados para definição de cada elemento relevante para estruturação do trabalho, tornando-se evidentes os processos de escolha dos métodos e técnicas de pesquisa.

**2) base de dados socioeconômicos amostral:** encarregada por evidenciar as formas de coleta e tratamento dos dados coletados junto à PROLAR.

**3) indicadores contábil-financeiros:** responsáveis por demonstrar a variação dos dispêndios incorridos pela PROLAR no ínterim analisado.

**4) indicadores avaliativos:** incumbidos de estabelecer as ferramentas de avaliação de desempenho da política habitacional ponta-grossense.

**5) testes estatísticos:** a partir dos quais foi possível realizar associações estatísticas entre variáveis objeto deste estudo, de modo a estabelecer indicativos a respeito de quais características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR possuíram tendência à facilitação no acesso à moradia social em Ponta Grossa.

#### 3.1 ETAPAS DE PESQUISA

Com o fito de demonstrar os caminhos percorridos à consecução do objeto deste trabalho, sob enfoque global, foram elencados abaixo os passos estruturantes, as limitações, as relações com cada objetivo, bem como os procedimentos adotados em cada etapa.

**a) delimitação da temática:** Conforme as justificativas prelecionadas na introdução desta dissertação, o tema de pesquisa teve por base a relevância da política habitacional de interesse social no atendimento ao preceito fundamental da moradia, direito social indexado no art. 6º da CF/1988.

Poucos são os estudos avaliativos quantitativos existentes face à política habitacional da municipalidade ponta-grossense, com ênfase à base de dados escolhida: a da PROLAR, a partir da qual foram determinados os objetivos de pesquisa, bem como as opções metodológicas que indexam cientificidade ao estudo, estabelecendo-se o interstício de 2003 a 2020 como recorte temporal, por tratar-se de período marcado por mudanças na condução da política de habitação em nível nacional, que irradiaram seus efeitos aos Estados e Municípios do Brasil.

Quanto às limitações de pesquisa inerentes à escolha do tema, ressalte-se que não se utilizou de paradigmas referenciais, ou seja, outros Municípios ou Estados como fonte de pesquisa para fins de comparabilidade, partindo apenas de aspectos atinentes ao Município de Ponta Grossa, com dados colhidos e tratados de modo restrito à estrutura administrativa existente até 2020 em Ponta Grossa.

**b) definição dos objetivos de pesquisa:** Após a devida delimitação espacial e temporal, passou-se às definições dos objetivos de pesquisa, com enfoque direcionado à originalidade e interdisciplinaridade da dissertação. Desta forma, o ideário consubstanciou-se na estruturação do modelo lógico da política habitacional de interesse social em Ponta Grossa, com ênfase a demonstrar parâmetros iniciais à análise de desempenho da política habitacional – proposta principal deste trabalho.

Ora, o referido modelo perfaz-se por uma das principais ferramentas avaliativas de políticas públicas, por meio da qual são observadas, com apoio de ferramentas visuais, os recursos, atividades, produtos, resultados e impactos de cada legislação federal e municipal que envolvem a moradia social no Município.

Ademais, definiu-se como objetivo a análise das características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR, contemplados ou não, de forma a compará-los ao déficit habitacional no Município, de acordo com a base de dados da Companhia de Habitação de Ponta Grossa, com fito de evidenciar o déficit habitacional e a correspondência dos dados à teoria da política social vigente.

Por conseguinte, buscou-se trazer à pesquisa aspectos interdisciplinares, com elementos de contabilidade e de orçamento público, com objetivo de associar as oscilações dos investimentos públicos às mudanças na política habitacional que culminaram na variação da produção habitacional em Ponta Grossa.

No que atine à limitação da pesquisa a respeito dos objetivos, assevera-se que as informações contábil-financeiras coletadas dizem respeito aos dados constantes nas demonstrações contábeis da PROLAR, bem como os registros existentes de repasses

orçamentários oriundos do Município de Ponta Grossa, por meio de integralização de capital social à Companhia, não subsistindo utilização de outras bases de dados financeiros a não ser aquela colhida face à extinta PROLAR.

**c) opções metodológicas:** Tratando-se das opções metodológicas do autor deste trabalho, salienta-se a utilização de métodos quantitativos, tais como a realização de associação estatística entre variáveis socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR, por meio dos seguintes testes estatísticos (detalhados na seção 3.5 desta dissertação): *qui-quadrado de Pearson; Phi; Gamma; Exp(B)* (regressão binária logística), além da técnica contábil de análise vertical e horizontal das demonstrações financeiras da entidade (seção 3.3).

A utilização da pesquisa quantitativa concede magnitude às inferências de pesquisa, pois é meio substantivo de corroborar elementos postos em análises puramente qualitativas, como, por exemplo, eventual queda ou ascensão da produção habitacional.

Por meio dos testes estatísticos inerentes às características socioeconômicas da amostra, e da análise contábil do investimento público, tem-se subsídios para mensurar o desempenho da política de habitação ponta-grossense, determinando se a execução das atividades administrativas atendeu às normativas expostas de modo programático, através do modelo lógico, bem como determina o atendimento às métricas (elencadas nas seções a seguir) de eficácia da política pública sob estudo.

Reconhece-se, como limitação metodológica de pesquisa, que a utilização dos dados socioeconômicos dos cadastrados na PROLAR, em substituição aos dados do déficit habitacional produzidos por entidades estaduais e federais, pode não refletir à apuração quantitativa e às inferências decorrentes de outras metodologias e métricas porventura existentes, visto que a originalidade desta dissertação reside justamente na adoção da base de dados coletada da própria PROLAR, opção metodológica não explorada pela comunidade acadêmica quanto à política habitacional ponta-grossense.

Deste modo, entende-se que a correspondência comparativa do déficit habitacional registrado no sistema da única entidade que, até então, executava a política habitacional local, é diretamente proporcional aos indicadores avaliativos, contábeis, testes estatísticos e demais elementos postos neste trabalho, pois são derivados de uma mesma fonte de dados.

**d) coleta e análise de dados quali-quantitativos:** A partir das determinações metodológicas, partiu-se à coleta dos dados qualitativos e quantitativos, ambos com a

finalidade de tornar os objetivos específicos criados aptos a responder à pergunta de pesquisa.

Referente aos dados qualitativos, diante do modelo lógico que se dispôs a realizar, foram analisados documentos normativos inerentes à política social de habitação aplicável ao Município de Ponta Grossa. Ou seja, legislações federais e municipais que determinaram princípios e regras programáticas de combate do déficit habitacional local, partindo do Estatuto Social de criação da PROLAR (1989), até sua extinção e incorporação à Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social (2022).

No que concerne aos dados quantitativos, diante do objetivo do pesquisador em analisar o desempenho de uma política pública, a utilização de métodos estatísticos e contábeis se fez necessária, ambas com ímpeto de trazer magnitude e significância às inferências de pesquisa. Assim sendo, realizou-se associação estatística entre características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR, contemplados ou não.

A partir desta associação, foram aplicados testes estatísticos para mensurar a magnitude da associação, de modo a se definir se, por exemplo, determinado sexo de cadastrado detém probabilidade superior ao chamamento público em detrimento do seu oposto, medindo tal efeito tanto quanto aos contemplados e, também, aos não contemplados.

Desta feita, como limitação de pesquisa referente à coleta e análise de dados, salienta-se a não utilização de parâmetros orçamentários e de contabilidade pública aos dados quantitativos, pois a PROLAR, durante os 33 (trinta e três) anos de existência, teve forma jurídica de sociedade de economia mista, entidade com personalidade jurídica de direito privado, efetuando suas demonstrações contábeis a partir da contabilidade societária (privada), seguindo os ditames da Lei nº. 6.404/76.

Ou seja, pelo regime híbrido de atuação da PROLAR (operação interna de acordo com a contabilidade privada, todavia, prestação de contas com características de contabilidade pública), há impossibilidade de análise do orçamento público municipal para verificação dos dispêndios proporcionais à habitação social, pois no ínterim de pesquisa, a Companhia de Habitação ponta-grossense concentrou os esforços municipais em matéria de habitação social.

### 3.2 BASE DE DADOS SOCIOECONÔMICOS AMOSTRAL

Tratando-se da base de dados, frise-se que a população pesquisada versa sobre os cadastrados na PROLAR, contemplados ou não, enquanto que a amostra atine às pessoas que transitaram pelos cadastros da instituição de 2003 a 2020, excluídos os *outliers*, conforme definido nesta seção.

Nos termos já explanados, definiu-se o ano de 2003 como marco temporal inicial, devido à origem de uma nova era na moradia de interesse social, na forma de “política de Estado”, e o ano de 2020 como finalização, haja vista a extinção do PMCMV, de forma a estatuir o desinteresse estatal na produção habitacional de interesse social, em contraposição aos ditames do SNHIS.

Neste interstício (2003 até 2020), em Ponta Grossa, 28.310 (vinte e oito mil, trezentas e dez) pessoas transitaram pelos cadastros da PROLAR, sendo ou não contempladas. Todavia, neste estudo, utilizou-se da amostra de 27.106 (vinte e sete mil, cento e seis) cadastrados, o que corresponde a um grau de confiança de 99% (noventa e nove por cento) e margem de erro  $<0,5\%$  (menor que cinco décimos por cento).

A utilização não integral dos dados dispostos na base da Companhia se deve à incompletude cadastral em 1.204 (mil duzentos e quatro) famílias, as quais não possuíam informações relevantes para estruturação desta pesquisa, tais como sexo da(o) titular do contrato, data do cadastro e quantidade de dependentes, de modo que a exclusão destes *outliers* foi medida que se impôs, com vistas a salvaguardar a fidedignidade dos dados coletados às inferências de pesquisa realizadas.

Com ímpeto de atender à proposta de pesquisa, estruturou-se a base de dados sociais da PROLAR, por meio da ferramenta de linguagem de programação SQL (*Structured Query Language*), com lastro na metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil, elaborada pela Fundação João Pinheiro – FJP (2021), utilizando-se de associação estatística por meio do software livre de análise de dados estatísticos PSPP<sup>1</sup>, a partir do grupo de tratamento (contemplados com imóveis) e do grupo de controle (não contemplados) – ambas variáveis de interesse – verificando-se o grau de influência das seguintes condições socioeconômicas:

---

<sup>1</sup> Conforme preleciona Myrta (2021, p. 1), o “[...] PSPP é um aplicativo de código aberto usado para análise estatística de dados de amostra. Considerado como uma alternativa ao aplicativo de estatística proprietário, IBM SPSS, é semelhante em muitos aspectos ao aplicativo SPSS. O PSPP é considerado uma ferramenta poderosa para pré-processamento de dados, visualização de dados, análise de dados e teste de hipóteses, e é direcionado a cientistas sociais, estudantes e estatísticos”.

**Quadro 3 – Variáveis socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR**

Variáveis Categóricas	Intervalos
Renda familiar	Agruparam-se as rendas, à época da última atualização cadastral ou contemplação com imóvel, corrigindo-as monetariamente pelo IPCA-E, com base 2020, em medidas qualitativas, quais sejam: a) família sem renda declarada; b) renda acima de zero até meio salário mínimo; c) acima de de meio até um salário mínimo; d) acima de um até dois salários mínimos e, por fim, e) maior que dois salários mínimos.
Idade da(o) titular do cadastro	Criou-se intervalo, com base na última atualização cadastral ou na data de contemplação com imóvel, tendo como marco inicial a data de nascimento do titular do cadastro. Distribuiu-se em: a) menor de 18 anos; b) de 18 a 25 anos; c) de 26 a 35 anos; d) de 36 a 45 anos; e) de 46 a 60 anos ou d) maior que 60 anos.
Possui ou não cônjuge	Criou-se uma variável <i>dummy</i> <sup>2</sup> , com retorno “sim” ou “não”, conforme resposta da base de dados à coluna da presença de cônjuge.
Quantidade de dependentes	Agruparam-se os dados da seguinte maneira: a) nenhum dependente; b) de um a três dependentes; c) de quatro a seis dependentes; d) sete ou mais dependentes.
Escolaridade da(o) titular do cadastro	Não foram criados intervalos. Utilizou-se do retorno simples da base de dados: a) analfabeto; b) até o 4º ano; c) do 5º ao 9º ano; d) 2º grau completo e) ensino superior ou f) pós-graduação.
Sexo da(o) titular do cadastro	Não foram criados intervalos. Utilizou-se do retorno simples da base de dados com “masculino” ou “feminino”.

**Fonte:** do Autor (2023).

### 3.3 INDICADORES CONTÁBIL-FINANCEIROS

Quanto aos indicadores contábil-financeiros, são resultantes da aplicação da técnica de análise das demonstrações contábeis da Companhia de Habitação em pauta. Desta forma, analisou-se a DRE (Demonstração do Resultado do Exercício) e as rubricas patrimoniais do ativo e do patrimônio líquido da estatal que tratam do resultado operacional (receitas e despesas), repasses orçamentários, integralizações de capital

<sup>2</sup> Em estatística ou econometria, particularmente na análise de regressão, uma variável *Dummy* é aquela que toma o valor de "zero" ou "um" indicando a ausência ou presença de qualidades ou atributos. Essas variáveis são usadas como dispositivos para classificar dados em categorias mutuamente exclusivas (PATIAS, et. al. 2020, p. 1).

social e convênios realizados com outros entes federados.

Nesta esteira, nos termos fundamentados por Velter e Missagia (2010) a contabilidade é uma ciência que se materializa por meio de 4 (quatro) técnicas: a escrituração contábil, a demonstração contábil, a auditoria contábil e a análise contábil. Quanto à utilização nesta pesquisa, adotou-se a técnica de análise contábil, também chamada de ADC (Análise das Demonstrações Contábeis), instrumento contábil que decompõe, compara e interpreta as demonstrações financeiras, de forma a transformar relatórios contábeis em dados estatísticos, por meio de cálculos de índices que podem ser verificados face a outros grupos patrimoniais da própria entidade, ou outras demonstrações contábeis de empresas sob comparabilidade.

Ademais, para construção do indicador de desempenho contábil que reflete a alocação de recursos estritamente para fins habitacionais, em comparação à totalização de despesas da entidade que executa programas de moradia social em Ponta Grossa, adotou-se o índice de dispêndios na rubrica “habitação”, por meio da técnica contábil de análise das demonstrações contábeis.

Desta forma, utilizou-se de equação derivada da técnica de análise vertical de balanços, coletando-se as despesas em que a PROLAR incorreu apenas para produzir e custear unidades habitacionais pertencentes à entidade, em relação às despesas totais da Companhia, no intento de evidenciar o percentual de despesas alocadas apenas com o objeto social da estatal (suprir o déficit por moradias populares):

$$(DIH \times 100) / DT \quad (1)$$

Em que: *DIH* são as despesas incorridas em “habitação”, ou seja, apenas dispêndios para custear os gastos com criação e manutenção de programas habitacionais no município, excluídas outras despesas da entidade; e *DT* são as despesas totais, ou seja, todo gasto operacional e não operacional do período de apuração.

Visto que o objeto deste trabalho é o Município de Ponta Grossa, e que a PROLAR executa a política local de habitação de interesse social, tal indicador reflete os ditames da contabilidade societária, visto que a Companhia ponta-grossense de habitação foi uma sociedade de economia mista, regida pela Lei nº. 6.404/1976 – Lei das Sociedades por Ações – desta forma, utilizou regime híbrido de contabilidade, apurando seus balanços nos mesmos termos das empresas privadas.

Posto isto, utilizou-se da técnica de análise das demonstrações contábeis para

se chegar ao coeficiente de despesa em habitação, decompondo o montante investido pela empresa para colocar imóveis em situação de comercialização, e como denominador o total gasto no ano-calendário por parte da Companhia:

$$(CLV + DLC) / (DOt) \quad (2)$$

Em que: *CLV* corresponde ao custo dos lotes vendidos, ou seja, o montante despendido pela Companhia para disponibilizar os imóveis aos beneficiários dos programas habitacionais em condições normais de venda; *DLC* refere-se às despesas com lotes comercializados, aquelas direcionadas à manutenção de imóveis não previstas inicialmente; *DOt* trata-se das despesas operacionais totais, ou seja, todo o gasto da PROLAR, tais como despesas com pessoal, administrativas, tributárias, etc.

Enfatiza-se que, para fins de fidedignidade das informações e da análise dos dados contábeis, os numerários indexados nos demonstrativos contábeis da PROLAR foram deflacionados pelo índice de correção monetária proporcionais ao ano-calendário de 2020, através do IPCA-E (IBGE).

Também se faz relevante expor elementos acerca dos indicadores de eficácia no que concerne à análise de desempenho realizada. Ora, uma pesquisa avaliativa apenas se justifica com a utilização de indicadores, que possuam índices e métricas mensuráveis, de modo a associar tais dados quantitativos a conceitos abstratamente postos pela ciência social retratada.

Assim sendo, a doutrina habitacional define diversos critérios para fins de verificabilidade de eficácia da política pública de habitação social, a partir dos quais foram delimitados aqueles correspondentes aos objetivos desta pesquisa, explorados em suas minúcias na seção a seguir.

### 3.4 INDICADORES AVALIATIVOS

Por conseguinte, estabeleceram-se métricas para avaliar a política local de habitação de interesse social em Ponta Grossa. Conforme assevera Miranda (2010, p. 14) a “[...] avaliação de desempenho leva em consideração a relação entre os recursos alocados e os resultados alcançados”. Seguindo essa ótica, as dimensões dos indicadores de desempenho (ou de resultado) podem ser classificados da seguinte forma:

**Quadro 4 – Classificação dos Indicadores de Desempenho**

<b>Indicadores de desempenho</b>	<b>Conceituação</b>
Economicidade	Refere-se aos gastos envolvidos em relação aos resultados planejados.
Eficiência	A eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos.
Eficácia	A eficácia aponta o grau com que se atinge as metas e objetivos planejados.
Efetividade	A efetividade aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

**Fonte:** Adaptado de Miranda (2010, p. 14)

Diante das dimensões dos indicadores de desempenho, definiu-se que a presente pesquisa utilizará dos sub-conceitos de eficácia delimitados pelos autores Bloemer e Xavier (2013), os quais decompõem a eficácia em grupos de análise, de forma que possam evidenciar o grau em que se atingiram as metas pré-estabelecidas em matéria de avaliação de políticas públicas habitacionais de interesse social:

**Quadro 5 – Mensuração da eficácia de políticas habitacionais**

<b>Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>
Atendimento a famílias de mais baixa renda	Número de famílias com renda até 2 SM atendidas em relação ao total de famílias que demandaram habitação
Atendimento à mulher chefe de família	Famílias onde a mulher é a chefe da família beneficiadas
Comparação entre os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos	Carência habitacional mapeada e recursos disponíveis mapeados
Constituição de Conselho Municipal com caráter deliberativo para apoio da política local à habitação	Conselho Municipal implantado
Constituição de um Fundo Municipal para apoio financeiro a política habitacional	Fundo Municipal implantado

**Fonte:** Adaptado de Bloemer e Xavier (2013, p. 69-70)

Ademais, é de se ressaltar o instrumento utilizado para mensurar o déficit habitacional no município de Ponta Grossa de 2003 a 2020. Com o fito de realizar tal estimativa, calculou-se o déficit habitacional conforme a métrica fixada pela Fundação João Pinheiro – FJP<sup>3</sup>. Tal metodologia de cálculo foi aplicada à base nos dados socioeconômicos pertencentes à extinta PROLAR.

Dessa forma, a demanda por moradias populares definida pela FJP é subdividida em habitação precária, que engloba domicílios improvisados em locais inadequados; coabitação familiar, que evidencia duas ou mais famílias em convivência conjunta; ônus excessivo com aluguel, fator atrelado às unidades familiares que dispõem mais de 30% (trinta por cento) de sua renda com a locação de imóvel e adensamento de domicílios alugados, em havendo mais de três moradores por domicílios alugados:

$$DHT = DP + CF + OEAU + AEDA \quad (3)$$

Em que: *DHT* é o déficit habitacional total; *DP* é o total de domicílios precários; *CF* representa a coabitação familiar; *OEUA* se refere ao ônus excessivo com aluguel urbano; e *AEDA* indica o adensamento excessivo de domicílios alugados.

Todavia, diante da inexistência de dados concentrados anualmente no município que atendam à métrica da equação 3, utilizou-se da seguinte fórmula adaptada à realidade do município de Ponta Grossa, com lastro na base de dados socioeconômicos da PROLAR no que atine aos contemplados e não contemplados, de 2003 a 2020:

$$DH = NCt \quad (4)$$

Em que: *DH* é o déficit habitacional e *NCt* indica o número total de não contemplados pelos programas da PROLAR.

Por fim, com ímpeto de demonstrar a representatividade do déficit habitacional com relação ao total de habitantes do município ao transcorrer do interstício objeto desta pesquisa, buscou-se a população estimada de Ponta Grossa, de 2003 a 2020. A métrica a seguir foi extraída da obra de Amaral et al. (2020), para obter o coeficiente de

---

<sup>3</sup> A Fundação João Pinheiro (FJP) calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995 [...]. Déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais. (FJP, 2019, p. 2)

concentração relativa, em se tratando de déficit habitacional dos entes federados:

$$CR = DHa / Pea \quad (5)$$

Em que: *CR* representa a concentração relativa do déficit habitacional; *DHa* indica o déficit habitacional do ano pesquisado; *Pea* significa a população estimada no ano ao qual o indicador se refere.

A partir desta equação é possível realizar associações entre as demais variáveis objeto deste estudo, visto que a evolução da demanda por moradias de interesse social deve ser calculada frente à sua representatividade no ano-base em que é calculada, comparando-se, no mesmo íterim, aos dispêndios com produção habitacional e à oferta de imóveis pela PROLAR.

### 3.5 TESTES ESTATÍSTICOS

Pesquisas avaliativas de políticas públicas, de modo geral, necessitam de suporte metodológico em ferramentas quantitativas, pois fornecem lastro para que as inferências realizadas detenham maior grau de robustez e cientificidade. Assim sendo, esta dissertação utilizou-se de associações estatísticas entre variáveis socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR, as quais foram inseridas em um modelo de regressão binária logística, no *software* PSPP, com ímpeto de demonstrar a magnitude e o sentido da associação entre as variáveis categóricas.

Tais medidas quantitativas são relevantes, pois indicam a probabilidade de determinada característica socioeconômica impactar no chamamento público de indivíduos cadastrados, que aguardam seleção junto à política pública de habitação de interesse social do Município de Ponta Grossa.

A regressão binária logística (LOGIT), segundo Leite et. al (2011, p. 176) “[...] é uma metodologia estatística que visa estimar probabilidades de ocorrências em variáveis dependentes do tipo binário”. Ou seja, permite mensurar a chance, por meio do intervalo de confiança do antilogaritmo  $\text{Exp}(B)$ , de um evento ocorrer em detrimento de um conjunto de variáveis explanatórias.

Assim sendo, utiliza-se da regressão logística pois, tal modelo preditivo, detém como foco avaliar a probabilidade de um evento ocorrer com lastro no comportamento das variáveis explicativas, em função das variáveis dependentes, para as quais foi

indexado valor “0” para os não atendidos pela política pública, e “1” para os atendidos, diante da regressão binária adotada (LEITE, et. al., 2011).

*In casu*, demonstra qual a probabilidade de um indivíduo ser contemplado com um imóvel social da PROLAR com base nas suas características: sexo, se possui ou não cônjuge, a quantidade de dependentes, a renda familiar, a idade do titular do cadastro e sua escolaridade.

Para se chegar à probabilidade estimativa do modelo *logit*, é necessário verificar se as variáveis explicativas possuem significância na predição do modelo, por meio do seu *p-valor* (*teste qui-quadrado de pearson*<sup>4</sup>) ser inferior a 5%, bem como se a referida variável explicativa apresenta coeficiente positivo ou negativo, com o fito de determinar a tendência apontada no *coeficiente* (*B*).

Além disso, utilizou-se nesta pesquisa dos testes de correlação estatística. Os referidos testes demonstram as tendências associativas entre variáveis categóricas (características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR) face às variáveis de interesse (ser ou não contemplado com imóvel social), de forma a mensurar quais atributos levaram duas ou mais variáveis a se modificarem conjuntamente em relação ao objeto de estudo, apresentando magnitudes e tendências diferenciadas, de modo que o comportamento mútuo dessas variáveis constituem-se testes de correlação (MIOT, 2018).

Por fim, para que se verifique a magnitude e o sentido das associações estatísticas porventura existentes, utilizou-se dos testes *Phi* e *Gamma*. O teste *Phi*, baseado no coeficiente de correlação de Pearson, é uma medida de associação entre duas variáveis binárias. A interpretação é similar a de um coeficiente de correlação, e seus resultados variam de 0 (ausência de associação) a 1 (associação muito forte). Por sua vez, o teste *Gamma* é baseado no coeficiente de correlação de *Spearman*, sendo que 0 indica nenhuma associação, um valor positivo próximo de 1 indica uma forte associação positiva, e um valor negativo próximo de -1 indica uma forte associação negativa (GOMES, 2017).

Exemplificando-se na pesquisa aplicada, o teste *Gamma* objetivou evidenciar o sentido e a magnitude, positiva ou negativa, de determinada associação entre as

---

<sup>4</sup> O teste Qui-quadrado é utilizado para testar a significância da associação observada entre categorias numa tabela cruzada ou de contingência. O teste ajuda a determinar se existe uma associação entre duas variáveis categóricas. Testes de significância são técnicas de estatística inferencial, no qual por meio de uma amostra, obtém-se evidência estatística para atestar que os resultados encontrados possam ser interpretados para a população no qual a amostra foi extraída (EESC-USP, 2010, p. 1).

variáveis socioeconômicas dos cadastrados contemplados ou não contemplados com imóveis da PROLAR.

Conclusa a exposição dos procedimentos metodológicos do estudo de caso aplicado, partiu-se à caracterização da política pública de habitação de interesse social em Ponta Grossa, de forma a expor o arcabouço histórico evolutivo da matéria habitacional no município ponta-grossense.

Assim sendo, conforme descrito no o capítulo a seguir, a política social vigente foi desenhada conforme o modelo lógico – que se constitui relevante ferramenta avaliativa de políticas públicas, podendo-se, a partir do referido modelo, interpretar os dados quantitativos resultantes das associações estatísticas descritas neste capítulo 3, podendo-se realizar inferências acerca do atendimento da política habitacional de interesse social ponta-grossense às normativas que emolduram o modelo lógico construído nesta dissertação.

## **CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PONTA GROSSA POR MEIO DO MODELO LÓGICO**

Neste momento, é necessário compreender o papel do município de Ponta Grossa no planejamento, execução e diagnóstico da situação habitacional no extenso território do município.

Conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011), o município de Ponta Grossa apresentou, consoante levantamento municipal do ano-calendário de 2011, aproximadamente 8.769 (oito mil, setecentos e sessenta e nove) imóveis em ocupações realizadas irregularmente, dessas, 76% (setenta e seis por cento) em áreas de preservação ambiental permanente (APP).

Desta forma, “[...] tais famílias residem em locais cujas moradias são inadequadas do ponto de vista ambiental, fundiário e de infraestrutura. São, portanto, apontadas como assentamentos precários em áreas de risco socioambiental” (SCHEFFER, 2017, p. 30).

Posto isto, ao Estado incumbe o implemento de ferramentas que objetivem a salvaguarda das áreas de preservação ambiental permanente, em conjunto às práticas habitacionais de reassentamento para áreas providas de infraestrutura básica para o convívio em sociedade.

No que atine às ocupações informais, relevante problemática enfrentada no país, tem-se que elas “[...] frequentemente ocorrem em áreas ambientalmente fragilizadas, com precárias condições de habitabilidade e características biofísicas que desestimulam a urbanização formal” (SOUSA; BRAGA, 2019, p. 2).

Além do ímpeto ambiental, reassentamentos habitacionais possibilitam a recuperação social enquanto munícipes pertencentes a estruturas sociais juridicamente formalizadas, tendo em vista que “[...], experimentar o lugar em que se vive, conviver com os vizinhos, pisar o chão, são práticas que possibilitam o reconhecimento do espaço como social” (KAMMSETZER; PALOMBINI, 2017, p. 284).

Nota-se que as ocupações irregulares estão diretamente ligadas ao déficit habitacional, do qual se derivam diversas problemáticas sociais a serem resolvidas pelo Estado por meio de políticas públicas. Destarte, a questão habitacional, neste estudo, teve enfoque central, visto que o direito à cidade e a resolução da demanda por moradias populares é um dos primeiros passos à dignidade da pessoa humana.

Quanto ao histórico dos órgãos ou entidades gestoras da política local de habitação de Ponta Grossa, uma das primeiras entidades, nas palavras de Scheffer (2017) foi a COHAB-PG, estatal que podia celebrar convênios e financiamentos face ao Banco Nacional de Habitação (BNH). A gestão da empresa pública era militar, bem como seu corpo técnico, tendo construído 1.203 unidades de habitação, subdivididos em quatro conjuntos habitacionais.

*A posteriori*, a COHAB-PG, perto de sua falência operacional, foi vendida pelo Município de Ponta Grossa à Cohapar, entidade estadual que implantou um escritório regional na cidade. A Cohapar entregou cerca de 6.523 imóveis, em quinze conjuntos habitacionais, entre 1979 e 2012.

Por conseguinte, para fazer frente à densa demanda por moradia digna no município, ainda em 1989, a Lei nº. 4.298/1989 criou a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR, com função precípua, descrita em seu Estatuto Social, de equacionar o déficit habitacional da cidade, com papel descentralizado e programático de executar a política local de habitação de interesse social.

Com personalidade jurídica de direito privado, a PROLAR detinha regime híbrido de atuação, sendo regida por normas societárias em se tratando da administração de seu patrimônio, e por direito público na gestão da política pública de habitação de Ponta Grossa, bem como na condução de programas próprios ou conveniados em matéria habitacional.

Quanto à existência de Cohabs na gestão da política habitacional de interesse social, vislumbra-se que:

A especulação imobiliária recente, que atingiu especialmente as grandes metrópoles e cidades médias, acarretando expressivo aumento dos preços de imóveis e elevação de aluguéis, fez com que consideráveis setores da baixa classe média passassem a ter nos conjuntos Cohabs uma alternativa para a solução de seus problemas habitacionais. O fato dessas Companhias não visarem lucro, possuírem uma baixa taxa de juros e terem parte da construção subsidiada pelas prefeituras (infraestrutura e/ou terrenos) colocou suas casas em situação privilegiada no mercado imobiliário (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 80).

Todavia, em contraposição à gestão descentralizada da habitação social, União, Estados e Municípios demonstram tendências à redução da produção habitacional de interesse social, fato que se tornou notório, no Município de Ponta Grossa, diante da aprovação da Lei nº. 14.229/2022, a qual extinguiu a PROLAR e

alocou algumas de suas atribuições à Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social.

Quanto à análise de políticas públicas tem-se por consenso na doutrina que a avaliação deve ser realizada mediante o resgate da teoria implícita à sua criação, de modo a se compreender inter-relações entre recursos, atividades e resultados que se pretendem alcançar (MOREIRA; SILVEIRA, 2018).

Assim sendo, conforme elenca Jannuzzi (2016, p. 18) o “[...] desenho do programa expressa o encadeamento lógico-processual – e possivelmente causal – entre os recursos, as atividades e os efeitos produzidos”. Desta forma, pode-se entender que o marco avaliativo de uma política social é expressa por meio de um desenho lógico, que demonstre o diagnóstico do problema que se predispõe a solucionar, baseando-se em quadros e modelos implícitos ou explícitos, de modo que sua teoria busque atingir os usuários segmentados, atendendo suas necessidades.

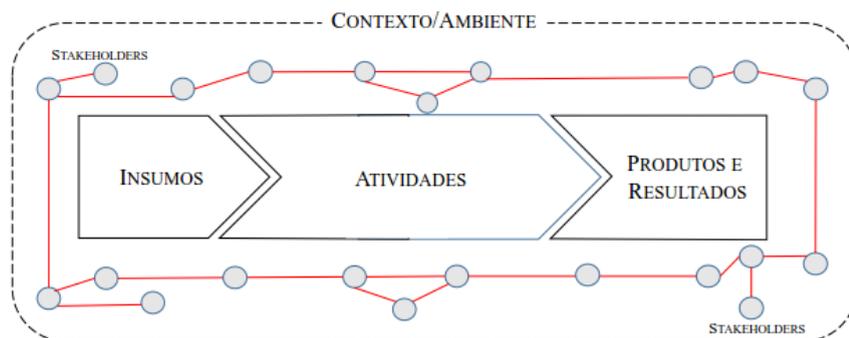
Todavia, quando se passa ao espectro da implementação, critérios de eficácia podem ser enviesados, pois se trata de um campo de incertezas, conforme denomina Arretche (2001). Ou seja, os implementadores possuem seus próprios referenciais ideológicos, de interesses políticos e pessoais quando formulam políticas públicas.

Desta forma, com o objetivo de alcançar o bem-estar social e o interesse público – finalidade de todo ato na administração pública – Cassiolato e Guerresi (2010) conceituam o modelo lógico, na qualidade de instrumentos para gestão, monitoramento e avaliação de uma política pública. Ou seja:

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto. Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 5).

Posto isto, com lastro na literatura expressa na Nota Técnica nº. 06 do Ipea elaborada por Cassiolato e Guerresi (2010, p. 6), vislumbra-se que o modelo lógico “[...] é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar”. Essa estrutura pode ser entendida por meio do seguinte diagrama:

**Figura 4** – Diagrama do Modelo Lógico



**Fonte:** Moreira & Silveira (2018, p. 93)

Ou seja, o modelo lógico reflete os recursos utilizados pela entidade para alcance de determinado objetivo programático, que reflete na execução das atividades pré-determinadas pelos agentes elaboradores, resultando-se em produtos derivados da teoria da política pública subjacente – pilar de sustentação para todo o fluxo administrativo.

Ainda, faz-se mister o entendimento do modo como se estrutura a política local de habitação de interesse social em Ponta Grossa. A execução da política habitacional local deve atender à sua teoria, ou seja, às suas legislações vigentes, regras, normativas e documentos derivados, ambos com vistas à sua teoria implícita.

Desta forma, parametrizou-se o marco lógico analisado neste trabalho, o qual corresponde ao desenvolvimento dos trabalhos técnico-sociais em questões de moradia no município, cujos ditames normativos refletem – ou deveriam refletir – legislações federais que estabelecem diretrizes para execução de políticas públicas pelos Estados e Municípios.

Assim sendo, realizou-se a caracterização da política de habitação de Ponta Grossa por meio do modelo lógico. O modelo lógico possui relevante função nas pesquisas avaliativas, seja *ex-ante*, de processo ou *ex-post*, pois pode ser construído a depender da perspectiva em que se deseja observar a política social.

Neste estudo exploratório, a identificação do modelo lógico implícito na política habitacional executada no município de Ponta Grossa foi determinada de acordo com a doutrina de Cassiolato e Guerresi (2010), fruto de estudos do Ipea que objetivaram estabelecer parâmetros e fluxos em matéria de elaboração e estruturação de políticas sociais, desde sua formulação até o controle e avaliação. Sinteticamente, tais elementos propositivos de uma política pública perpassam pelos seguintes componentes:

**Figura 5** – Estrutura do Modelo Lógico

**Fonte:** Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

Desta forma, para visualização sistematizada do fluxo normativo que fixou bases às atividades da PROLAR, adotou-se a ferramenta do modelo lógico, sistematizando os marcos lógicos de cada legislação que impactou o cenário habitacional local, desde a fundação da Companhia, até a sanção da Lei que extinguiu a PROLAR, consoante demonstrado no quadro 6:

**Quadro 6** – Documentos analisados pelo modelo lógico

<b>NORMATIVA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>GESTÃO</b>
Lei nº. 4.298/1989	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR.	PROLAR
Estatuto Social – PROLAR (1989)	Estatuto Social da Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR.	PROLAR
Lei nº. 11.124/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.	Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR
Lei nº. 10.559/2011	Aprova o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Ponta Grossa: PLHIS – PG.	Participativa
Decreto nº. 9.250/2014	Aprova o regulamento sobre os critérios de priorização e hierarquização de seleção da demanda de beneficiários no âmbito do programa federal Minha Casa, Minha Vida no município de Ponta Grossa – PR.	PROLAR
Lei nº. 14.111/2021	Dispõe sobre a Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social, e dá outras providências.	Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social – SMFDS
Lei nº. 14.229/2022	Extingue a Companhia de Habitação de Ponta Grossa - PROLAR, mediante incorporação, nos termos da Lei das Sociedades Anônimas.	Prefeitura Municipal de Ponta Grossa – PMPG

**Fonte:** Do autor (2023)

Posto isto, partiu-se à estruturação do instrumental de pesquisa que compõe a política habitacional proposta, iniciando-se a análise de acordo com o nível de gestão da normativa, de modo a perpassar, inicialmente, pela estrutura legal federal e, a *posteriori*, municipal.

**Figura 6** – Modelo Lógico do SNHIS

Insumos/ Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS	Incentivo à <b>implementação de moradia</b> Incentivo à <b>pesquisa</b>	<b>Planos, programas e projetos</b> habitacionais para a população de <b>menor renda</b>	Viabilizar à população de <b>menor renda</b> o acesso à terra urbanizada e à habitação <b>digna</b> sustentável	<b>Moradia digna</b> como direito e vetor de inclusão social
Fundo Nacional de Hab. de Interesse Social – FNHIS Ministério das Cidades	Adoção de mecanismos de <b>acompanhamento e de avaliação</b>	Utilização prioritária de áreas dotadas de <b>infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas</b>	Implementar políticas e programas de investimentos e <b>subsídios</b>	<b>Democratização, descentralização, controle social</b> e transparência dos procedimentos decisórios
Conselho Gestor do FNHIS Caixa Econômica Federal – CEF	Estabelecer <b>mecanismos de quotas</b> para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres	Utilização prioritária de terrenos do Poder Público para <b>projetos habitacionais de interesse social</b>	Articular, compatibilizar, <b>acompanhar e apoiar</b> a atuação das instituições e órgãos habitacionais	<b>Função social da propriedade urbana</b>
<b>Conselho</b> das Cidades <b>Conselhos</b> no âmbito dos Estados, D.F e Municípios				Compatibilidade e <b>integração das políticas habitacionais</b> federal, estadual, do D.F e municipal

**Fonte:** Lei nº. 11.124/05 – Adaptado pelo Autor (2023)

Nota-se que o SNHIS detém arcabouço normativo suficiente para preleção do desenho da política habitacional, de acordo com o modelo lógico. Assim sendo, por se tratar de normativa federal, deve reverberar como paradigma para formulação de políticas habitacionais em todas as unidades da federação do país.

Por conseguinte, analisou-se também por meio do modelo lógico, a Lei de Criação da PROLAR – Lei nº. 4.298/1989 – bem como seu Estatuto Social:

**Figura 7** – Modelo Lógico das atividades geridas pela PROLAR

Insumos/ Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Município de <b>Ponta Grossa</b> subscreverá, no mínimo, <b>51%</b> do capital social da Companhia	Atuar como <b>entidade captadora e administradora de recursos</b> da União, do Estado do Paraná, e do Município de Ponta Grossa	Elaborar planos e programas visando equacionar e propor <b>soluções para o problema habitacional no Município</b>	Projetar, construir, incorporar, <b>financiar, refinanciar</b> habitações	<b>Incentivar</b> e apoiar a construção de <b>casas populares</b>
A <b>Administração</b> da Companhia competirá ao Conselho de Administração, à Diretoria e ao Conselho Fiscal	Celebrar <b>convênios e firmar contratos</b> , com órgãos governamentais, paraestatais e privadas e instituições financeira	Elaborar e <b>executar projetos de implantação</b> de núcleos habitacionais	<b>Comercializar habitações</b> convencionais de interesse social	<b>Incentivar e promover o desfavelamento</b> , com a construção de <b>casas de baixo custo</b>
A <b>Diretoria</b> será constituída pelos Diretores Presidente, Técnico, Administrativo e Financeiro	Negociar a importação e importar materiais destinados à <b>construção de moradias</b>	Produzir industrialmente <b>artefatos de concreto</b> e outros aplicáveis na edificação de habitações	Comercializar <b>lotes residenciais</b> e materiais de construção	

**Fonte:** Lei nº. 4.298/1989 e Estatuto Social PROLAR – Adaptado pelo Autor (2023)

Nota-se que, conquanto o SNHIS tenha sido criado cerca de 15 (quinze) anos após a instituição da PROLAR, a política social de habitação deteve guarida nas normativas que regem a Companhia, as quais foram alicerçadas por programas locais de atendimento às demandas específicas da região de Ponta Grossa – (loteamentos residenciais) – bem como na adesão aos programas e projetos federais de combate ao déficit habitacional – (FNHIS, PMCMV).

De modo a integrar o conjunto de normativas de enfrentamento ao déficit habitacional, Ponta Grossa criou o atual Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, instituído por meio da Lei nº. 10.559/2011, que reverbera os ditames do SNHIS e da Constituição Federal de 1988 em matéria de moradia social, elencando as principais metas e estratégias de enfrentamento às problemáticas habitacionais a nível local, conforme abaixo se expõe no modelo lógico do PLHIS vigente em Ponta Grossa – PR:

**Figura 8 – Modelo Lógico do PLHIS**

Insumos/ Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<b>Poder Público Municipal:</b> executivo: secretarias, empresas, autarquias ou concessionárias	Acompanhar os resultados e o <b>cumprimento das</b> <b>diretrizes do PLHIS</b>	<b>Cadastro</b> Universal e Unificado da <b>Demanda</b> <b>Habitacional do Município</b>	Considerar na revisão do Plano Diretor as diretrizes para <b>habitação de</b> <b>interesse social</b>	<b>Número de núcleos e</b> <b>famílias em assentamentos</b> <b>precários e informais</b> atendidas pelos programas
<b>Poder Público Executivo</b> Estadual ou Federal ou entidades <b>provedoras</b> <b>de infraestrutura urbana</b>	Monitorar as <b>mudanças</b> <b>conjunturais</b> que exijam a revisão e reestruturação dos programas e estratégias	<b>Audiências Públicas</b> e <b>Conferências</b>	Rever a lei de <b>ZEIS de</b> <b>maneira a incorporar</b> as questões indicadas neste <b>Plano</b>	<b>Número de domicílios e</b> <b>famílias não residentes</b> em assentamentos precários e informais atendidas
- Movimentos <b>populares</b> - Entidades <b>empresariais</b> - Entidades <b>sindicais</b>	Monitorar a <b>diminuição do</b> <b>déficit e da inadequação</b> <b>habitacional</b>	<b>Programa de Assistência</b> <b>Técnica</b>	Regulamentar participação – associações e cooperativas, <b>correspondendo às</b> <b>exigências do SNHIS</b>	<b>Quantidade de terra</b> <b>destinada a programas</b> <b>de habitação de interesse</b> <b>social</b>
- Instituições <b>acadêmicas e</b> de pesquisa: universidades - Organizações <b>não</b> <b>governamentais</b>	Monitorar as <b>alterações e</b> <b>adequações</b> necessárias à gestão da <b>política</b> <b>habitacional</b>		Promover a <b>revisão da</b> <b>Política Municipal de</b> <b>Habitação e do PLHIS de</b> Ponta Grossa	- Grau de <b>satisfação</b> das famílias - Grau de <b>participação</b> da população
	Acompanhar o comportamento do mercado imobiliário para as <b>faixas de</b> <b>renda prioritárias do Plano</b>		<b>Alterações na legislação</b> <b>municipal</b>	<b>Evolução dos recursos</b> <b>investidos em habitação</b>

**Fonte:** Lei nº. 10.559/2011 – Adaptado pelo Autor (2023)

É notório que o modelo lógico do PLHIS foi construído com base nos ditames do SNHIS, com alto grau de inter-relação entre a concepção de gestão participativa e democrática adstrita à normativa federal e ao plano local do município de Ponta Grossa.

Nesta esteira, observa-se que o Município caminhou, após 2011, com foco na produção habitacional subsidiada, concentrando seus esforços no atendimento de

famílias de baixa renda, seja com projetos de regularização fundiária, comercialização de lotes urbanizados ou entrega de unidades habitacionais completas, ambas constituindo-se políticas de enfrentamento ao déficit habitacional da região, subsidiadas com recursos do Estado.

Todavia, conforme este estudo dispõe, a partir da implementação do PMCMV, a Cohab de Ponta Grossa passou a selecionar candidatos em potencial e enviá-los à Caixa Econômica Federal – CEF, em detrimento de focalizar suas atividades na política descentralizada de atendimento às demandas locais por iniciativa e recursos próprios.

Este movimento, a contrassenso do que se espera de uma Administração Pública descentralizada, insere no seio municipal a exclusividade e dependência do Governo Federal em relação à produção habitacional local. Desta forma, o Município de Ponta Grossa editou o Decreto nº. 9.250/2014, que aprovou o regulamento sobre critérios de priorização e hierarquização de seleção de beneficiários no âmbito do PMCMV em Ponta Grossa.

Em um primeiro momento, realizando-se leitura preliminar do Decreto, entende-se que tais ditames aplicar-se-iam exclusivamente aos mutuários do programa federal. Todavia, por meio do modelo lógico abaixo exposto, bem como da análise do marco legislativo do Município de Ponta Grossa, percebe-se que se trata da única normativa existente em se tratando da seleção de candidatos para programas habitacionais por parte da PROLAR.

**Figura 9 – Modelo Lógico dos critérios para atendimento da demanda por moradia social**

Insumos/ Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<b>Poder Público Municipal:</b> Município de Ponta Grossa por meio da PROLAR	Execução do filtro de <b>priorização e hierarquização</b> de seleção da demanda, nos critérios:	<b>Criação de critérios municipais [1]:</b> Relação de renda per capita	<b>Atendimento</b> de famílias com renda mensal de <b>zero até R\$ 1.600,00</b>	<b>Existência</b> de filtros socioeconômicos <b>para concessão de imóveis subsidiados</b>
<b>Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa</b>	<b>Critério de atendimento 1:</b> morar no Município de Ponta Grossa há mais de 02 (dois) anos, de forma ininterrupta	<b>Criação de critérios municipais [2]:</b> Número de dependentes de acordo com a idade	<b>Reserva de 3%</b> das unidades habitacionais por empreendimento para <b>atendimento aos idosos</b>	
	<b>Critério de atendimento 2:</b> família não tenha sido beneficiada anteriormente por nenhum programa habitacional	<b>Criação de critérios municipais [3]:</b> Condições de habitabilidade	<b>Reserva de 3%</b> das unidades hab. para atendimento de <b>famílias com membro PCD</b>	
	<b>Critério de atendimento 3:</b> não possuir imóvel próprio e família inclusa no CadÚnico			

**Fonte:** Decreto nº. 9.250/2014 – Adaptado pelo Autor (2023)

Destarte, vislumbra-se que a PROLAR, até a Edição do Decreto nº. 9.250/2014, imputou sua escolha de candidatos aprovados à concessão de imóveis subsidiados com recursos públicos por meio de “costume”, ou seja, um conjunto de decisões administrativas semelhantes ao transcorrer dos anos, criadas de modo empírico e baseadas na decisão unilateral do gestor.

Tal subjetivismo fora minorado em 2014, diante da articulação da legislação municipal face ao paradigma federal insculpido na Lei Federal nº. 11.977/2009 – normativa-base do PMCMV. Posto isto, além do “costume” anteriormente predominante no Município, figurou-se a “analogia” como mirante legal da PROLAR para seleção da demanda habitacional, conquanto não houvesse regulamentação da metodologia própria em programas municipais, os quais nunca foram fundamentados em normativas locais.

Em contraposição à criação de programas locais de enfrentamento ao crescente déficit habitacional do município e à queda de arrecadação da PROLAR, bem como a contrassenso do fortalecimento da entidade representante do município frente às demandas relacionadas à moradia, a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa enviou à Câmara Municipal o PL nº. 341/2021, o qual foi discutido e aprovado pela Vereança, com sanção da Chefe do Poder Executivo desta legislatura (2021-2024), que resultou no encerramento das atividades da PROLAR, por meio do instrumento de extinção de sociedades de economia mistas por incorporação à Administração Pública Direta.

Posto isto, também pelo modelo lógico, foi analisada a Lei nº. 14.229/2022, bem como quanto à legislação que trata da criação e atribuições da Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social – SMFDS que passou, a partir de 01 de janeiro de 2023, a gerir atividades relacionadas à habitação em Ponta Grossa, de modo a estabelecer as correlações e incongruências entre o SNHIS, o PLHIS e as incumbências da nova pasta, de modo a se visualizar a estrutura da nova política habitacional proposta.

**Figura 10 – Modelo Lógico da SMFDS e da Lei nº. 14.229/2022**

Insumos/ Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social	Promoção de <b>ações de proteção da família</b> e garantia de direitos	Implantação de <b>moradias de interesse social e regularização fundiária</b> , com racionalização de recursos	O Poder Executivo fica autorizado a <b>baixar os decretos complementares</b> a esta lei para sua fiel execução	A <b>extinção da PROLAR</b> é uma consequência lógica da <b>racionalização da despesa pública</b>
A CEF se firmou como <b>agente financiador, executor e fiscalizador</b> da política social da habitação	Formulação e implementação de <b>diretrizes e políticas que garantam os direitos fundamentais</b>	<b>Novas atribuições PROLAR:</b> - Execução da <b>regularização fundiária</b> - Coordenadora da <b>habitação</b>	Fica o Executivo autorizado a <b>realizar as alterações orçamentárias necessárias</b> para o cumprimento desta Lei, mediante Decreto.	A <b>SMFDS</b> é sucessora da <b>PROLAR</b> nas competências das <b>Leis ns. 9.305/2007 e 13.212/2018</b> .
<b>Conselho Municipais:</b> - Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos da Mulher; Juventude; Pessoa Idosa; LGBT	Formulação de <b>diretrizes de desenvolvimento social e a dignidade da pessoa humana</b> .	<b>Essência</b> da antiga estrutura da <b>PROLAR</b> será incorporada à <b>SMFDS</b>	As vagas nos conselhos municipais de titularidade da extinta <b>PROLAR</b> serão ocupadas pela <b>SMFDS</b>	
<b>Conselho Municipais:</b> Igualdade Racial; Combate à Pedofilia; Defesa Direitos Humanos e Conselhos Tutelares	Apoio técnico operacional, administrativo e financeiro para <b>finalidades dos Conselhos Municipais</b>			
	<b>Função de fomento na área da habitação de interesse social</b>			

**Fonte:** Lei nº. 14.111/2021 e Lei nº. 14.229/2022 – Adaptado pelo Autor (2023)

Conquanto se observe relevância social a respeito das atividades exercidas pela SMFDS de Ponta Grossa, perfaz-se notória a centralização de diversas políticas públicas sociais, fator que se agrava quando do acréscimo de mais uma política de Estado – a moradia – às demandas de uma pasta que trata de grande parte dos programas sociais do município de modo conjunto.

Assim sendo, de posse do desenho da nova política habitacional, em vigor a partir da extinção da PROLAR, vislumbra-se baixa associação entre o modelo lógico do SNHIS e do PLHIS de Ponta Grossa em comparação às atribuições da SMFDS. Seus ditames permeiam apenas o campo da possibilidade de adesão a programas públicos federais, em detrimento de um planejamento público robusto que atenda à demanda existente na cidade por moradia social.

## CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PONTA-GROSSENSE DE 2003 A 2020

Com vistas à fiel execução da análise de desempenho proposta, além da demonstração de associação entre variáveis socioeconômicas, utilizou-se modelos estatísticos, com ímpeto de conceder às inferências realizadas o devido suporte científico que se espera de um estudo avaliativo.

Nestes termos, foram realizadas associações entre variáveis categóricas, bem como apresentados os testes estatísticos que comprovam o grau e a magnitude da correlação entre tais elementos. Posteriormente, foram verificadas questões inerentes ao déficit habitacional com lastro na base de dados da PROLAR.

A seguir, tratou-se dos investimentos públicos em moradia social despendidos pela estatal objeto deste estudo e, por fim, foram apurados os indicadores de eficácia da política social de habitação de Ponta Grossa, de modo a se inferir acerca da mensuração do desempenho avaliativo que se propôs a realizar.

### 5.1 EXECUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL LOCAL DE INTERESSE SOCIAL

Inicialmente, demonstrou-se na tabela 2 a totalização da amostra obtida, subdividindo-a por duas variáveis de interesse, a partir das quais se construíram as variáveis categóricas. Deste modo, observa-se que do total de pessoas cadastradas na PROLAR de 2003 a 2020, cerca de 65% das famílias não foram contempladas, enquanto que apenas 35% foram beneficiadas com imóveis subsidiados.

**Tabela 2** – Cadastrados no sistema municipal de habitação de interesse social de 2003 a 2020

<b>Cadastrados</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Não Contemplados	17.581	64,9
Contemplados PROLAR	3.423	12,6
Contemplados CEF	6.102	22,5
<b>Total</b>	<b>27.106</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Do montante supracitado, tem-se que 9.526 (nove mil, quinhentas e vinte e seis) famílias foram contempladas no Município de Ponta Grossa por meio dos cadastros da PROLAR, das quais 3.423 (três mil quatrocentos e vinte e três) foram beneficiárias diretas da Companhia, por meio de loteamentos urbanizados e conjuntos

residenciais próprios, e 6.103 (seis mil cento e três) foram atendidas com recursos da União, por meio da CEF, com base no cadastro socioeconômico da estatal municipal.

Tem-se que a grande maioria dos inscritos nos programas habitacionais da PROLAR ainda aguardam chamamento público para garantia de um imóvel com subsídio público, de modo a se demonstrar que a política habitacional local se encontra em flagrante déficit, notadamente por atender apenas a  $\frac{1}{3}$  (um terço) do seu público-alvo no ínterim sob análise.

Quanto ao modelo estatístico de associação e regressão logística entre variáveis deste estudo, é importante salientar que o *Overall Percentage* apresentou-se significativo, ou seja, com grau de eficiência em torno de 75,3%, percentual demonstrativo da relevância estatística das associações realizadas, com o fito de predição da realidade que se deseja evidenciar.

Além disso, todas as variáveis explicativas (idade, escolaridade, renda, quantidade de dependentes, possuir cônjuge e sexo) possuíram significância na predição do modelo, haja vista que o *p-valor* corresponde a percentual inferior a 5% em todas as equações calculadas, de modo a demonstrar que as variáveis explicativas exercem efeito nas variáveis de interesse (ser ou não ser contemplado com um imóvel de interesse social).

Ademais, passou-se a analisar a base de dados socioeconômicos da Companhia de acordo com o gênero dos cadastrados. De modo antecedente à exposição exploratória dos dados quanto ao sexo da amostra, expuseram-se os números absolutos, de acordo com o atendimento ou não dos cadastrados com imóveis sociais, pois subsistem relevantes inferências que se corroboram por meio da análise integral das variáveis:

**Tabela 3** – Variável “sexo” em números absolutos

Cadastrados	Sexo		Total
	Feminino	Masculino	
Não Contemplados	14.623	2.958	17.581
%	83,2%	16,8%	100%
Contemplados	7.311	2.214	9.525
%	76,8%	23,2%	100%
Total	21.934	5.172	27.106

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

De pronto, observa-se que o número de mulheres cadastradas na PROLAR, de 2003 a 2020 foi cerca de quatro vezes maior que o quantitativo de homens. Ao se observar a linha percentual, tem-se que 83% das mulheres que se cadastraram no ínterim não conseguiram imóvel, enquanto cerca de 17% dos homens não foram contemplados.

Assim sendo, existem indicativos que apontam para determinadas incoerências na execução da política habitacional ponta-grossense, haja vista que o sexo dos “não contemplados” possui prevalência no feminino, conforme se passa a expor.

**Tabela 4** – Cadastrados na PROLAR por alocados por sexo

Cadastrados	Sexo			Testes Estatísticos			
	Feminino	Masculino	Total	$p^*$	$\Phi$	$\Gamma$	$Exp(B)$
Não Contemplados	66,7%	57,2%	64,9%	<0,001	0,08	-0,20	0,46
Contemplados	33,3%	42,8%	35,1%				

\* *Qui-quadrado de Pearson*

0 = não contemplados | 0 = homem

1 = contemplados | 1 = mulher

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Destarte, infere-se que as mulheres cadastradas na PROLAR, na média, possuíram menor probabilidade de chamamento público para imóvel de interesse social, em contraposição à teoria da política social, em que pessoas do sexo feminino deveriam ser priorizadas.

Ora, se 57% dos homens não são contemplados, enquanto cerca de 67% das mulheres não são atendidas, conquanto sejam as maiores demandantes por moradia, infere-se que a disposição legal que determina prioridade no atendimento de pessoas do sexo feminino não foi respeitada, em termos de avaliação da eficácia da política habitacional com relação ao gênero.

O apontamento supracitado corrobora-se pela regressão binária logística, visto que o coeficiente estatístico é negativo (-0,78), com  $Exp(B)$  de 0,46, de modo que a interpretação que se deriva é que, na média, ser mulher reduz a chance da pessoa cadastrada ser atendida com um imóvel social em 54%, se comparado aos homens.

De acordo com os testes estatísticos realizados, ao nível de significância de 5%, tem-se que há associação entre variáveis sexo e ser contemplado com imóvel social (teste Qui-quadrado de Pearson <0,001), com prevalência do sexo masculino em relação ao feminino, todavia, apresentando tendência associativa de grau baixo (teste

Phi 0,08). Ademais, o sentido e a magnitude da associação são negativos (teste Gamma -0,20).

Além disso, outra prioridade que o Município estabeleceu para atendimento das famílias de menor renda, seguindo as normativas e diretrizes da política nacional de habitação, foi a indexação da mulher como responsável pelo domicílio – possuindo cônjuge ou não – de modo a atribuir às pessoas do sexo feminino maior nota. Caso a mulher cadastrada não possua cônjuge, em tese, a probabilidade de ser contemplada se eleva, haja vista maior vulnerabilidade socioeconômica.

Dos dados, demonstra a tabela 5 que possuir cônjuge é uma variável significativa para ser atendido com um imóvel social.

**Tabela 5** – Cadastrados na PROLAR alocados por cônjuge

Cadastrados	Possui Cônjuge		Testes Estatísticos			
	Não	Sim	$p^*$	$Phi$	$Gamma$	$Exp(B)$
Não Contemplados	69,1%	57%	<0,001	0,12	0,25	1,98
Contemplados	30,9%	43%				

\* Qui-quadrado de Pearson

0 = não contemplados | 0 = não possui cônjuge

1 = contemplados | 1 = possui cônjuge

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

De modo geral, cerca de 69% das pessoas que não possuíam cônjuge não foram contempladas, enquanto cerca de 31% foram contempladas, mesmo sem possuir companheiro(a). Este índice também demonstra incoerência à teoria da política habitacional, visto que a prioridade do atendimento é dada às mulheres sem cônjuge, todavia, as variáveis “sexo” e “possuir cônjuge” evidenciam que, por mais que sejam proporcionalmente as mais demandantes, mulheres sem cônjuge não foram priorizadas no interstício analisado.

Tratando-se da regressão binária logística, no que diz respeito à variável “possui cônjuge”, o coeficiente foi positivo (0,68), com  $Exp(B)$  de 1,98, inferindo-se que, caso o cadastrado possua cônjuge, sua probabilidade de entrar nos programas habitacionais de Ponta Grossa tende a aumentar em 98%, se comparado às pessoas sem cônjuge.

Ao se analisar os testes estatísticos da tabela 5, ao nível de significância de 5%, existe associação positiva entre possuir cônjuge e ser contemplado com imóvel

social (teste Qui-quadrado de Pearson  $<0,001$ ), apresentando tendência associativa de grau fraco (teste Phi 0,12), com sentido e magnitude positiva (teste Gamma 0,25).

Todavia, é importante subdividir a análise desta variável explicativa (possuir cônjuge) entre homens e mulheres, contemplados e não contemplados com imóvel social. Assim sendo, a tabela abaixo classifica a variável “Homem” com a variável “Possuir Cônjuge”:

**Tabela 6** – Variável Titular do cadastro homem e possuir cônjuge

Cadastrados	Homem e Possuir Cônjuge	
	Não	Sim
Não contemplado	2.461	497
%	76,3%	25,5%
Contemplado	766	1.448
%	23,7%	74,5%
Total	3.227	1.945

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Dentre os homens cadastrados, observa-se que parte relevante da amostra não contemplada não possui cônjuge, porém, dos que possuíam cônjuge, 74,5% foram beneficiados com um imóvel, enquanto é de 23,7% o percentual de homens contemplados sem cônjuge. Tal relação inversa não tende a seguir o mesmo critério ao analisar a variável “Mulher”, conforme abaixo se expõe:

**Tabela 7** – Variável Titular do cadastro mulher e possuir cônjuge

Cadastrados	Mulher e Possuir Cônjuge	
	Não	Sim
Não contemplado	9.744	4.879
%	67,4%	66,7%
Contemplado	4.705	2.606
%	32,6%	33,3%
Total	14.449	7.485

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Das mulheres que possuíam cônjuge à época da seleção, 33,3% foram contempladas, enquanto que 66,7% não foram contempladas. Tal percentual evidencia que a política local de habitação de interesse social beneficiou, preferencialmente, mulheres sem cônjuge no interstício de pesquisa.

Em sequência, outra análise extraída da base de dados e categorizada em grupos diz respeito à quantidade de dependentes dos cadastrados na PROLAR, desmembrando-os de acordo com o atendimento ou não pela entidade, a depender da quantidade de filhos ou outros tipos de dependentes admitidos em Lei.

**Tabela 8 – Cadastrados na PROLAR por quantidade de dependentes**

Cadastrados	Quantidade de Dependentes				Testes Estatísticos			
	Nenhum	1 a 3	4 a 6	7 ou mais	<i>p</i> *	<i>Phi</i>	<i>Gamma</i>	<i>Exp(B)</i>
Não Contemplados	79,5%	63,0%	37,6%	23,1%	<0,001	0,27	0,38	1,61
Contemplados	20,5%	37,0%	62,4%	76,9%				

\* *Qui-quadrado de Pearson*

0 = não contemplados

1 = contemplados

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Assim sendo, os 79,5% de cadastrados sem dependentes que não foram contemplados evidenciam tendência à correspondência às normativas dos programas habitacionais de Ponta Grossa, todavia, os 20,5% sem dependentes e contemplados retratam possíveis inadequações e contrapontos à teoria da política de habitação local, podendo-se referir, também, à adequação destes contemplados sem dependentes algum critério específico, tal como aqueles definidos na política do idoso (Lei Federal nº. 8.842/1994).

Não condiz com a teoria da política habitacional o fornecimento de moradias sociais para pessoas sem dependentes, visto que a variável é condição *sine qua non* para entrega de imóveis subsidiados, à exceção das políticas públicas voltadas à concessão de habitações aos idosos, nos termos da lei regente.

Além disso, o modelo logit indexou coeficiente positivo (0,48), com *Exp(B)* de 1,61, de modo a se inferir que, na média, quanto mais dependentes o cadastrado possuir, maior é a probabilidade de ser contemplado com um imóvel subsidiado, ou seja, a cada progressão no intervalo de dependentes que o cadastrado demonstra, a sua chance de ser contemplado cresce em 61%.

Dos elementos citados, é estatisticamente relevante afirmar que existe ascendência percentual da variável “contemplados” à medida que o número de dependentes dos cadastrados aumenta, havendo associação evidente entre a quantidade de dependentes e o chamamento público para imóveis subsidiados.

Desta forma, ao nível de significância de 5%, existe associação positiva e estatisticamente relevante entre as variáveis “quantidade de dependentes” e ser

contemplado com imóvel subsidiado (teste Qui-quadrado de Pearson  $<0,001$ ), apresentando tendência associativa de grau moderado (teste Phi 0,27), com sentido e magnitude positiva (teste Gamma 0,38).

Ademais, é importante entender o efeito do aumento de dependentes relacionado à contemplação com imóveis, entre cadastrados homens e mulheres. Desta feita, conforme tabela abaixo, depreende-se que o maior percentual de homens que foram contemplados possuíam entre 4 a 6 dependentes:

**Tabela 9** – Homem titular do cadastro em relação à Quantidade de Dependentes

Cadastrados	Homem Titular e Quantidade de Dependentes			
	Nenhum	1 a 3	4 a 6	7 ou mais
Não Contemplados	2.216	716	26	0
%	73,8%	37,5%	10,6%	0,0%
Contemplados	786	1192	219	17
%	26,2%	62,5%	89,4%	100,0%
Total	3.002	1.908	245	17

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Além disso, vislumbra-se que quanto menor a quantidade de dependentes, menor foi a proporção de homens contemplados, todavia, existiu percentual de 26,2% de pessoas do sexo masculino que, mesmo sem nenhum dependente, conseguiu um imóvel subsidiado, a *contrario sensu* do que emana a teoria da política social de habitação de Ponta Grossa. A seguir, expôs-se a relação entre mulheres e a quantidade de dependentes que possuem.

**Tabela 10** – Homem titular do cadastro em relação à quantidade de dependentes

Cadastrados	Mulher e Quantidade de Dependentes			
	Nenhum	1 a 3	4 a 6	7 ou mais
Não Contemplados	3.115	10.679	802	27
%	84,1%	66,0%	41,0%	27,0%
Contemplados	590	5.495	1153	73
%	15,9%	34,0%	59,0%	73,0%
Total	3.705	16.174	1.955	100

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Observa-se que o percentual de mulheres contempladas com imóveis sociais cresce à medida que possuem mais dependentes, entretanto, o grupo de pessoas do sexo feminino contempladas sem dependentes é de 15,9%, percentual inferior aos homens que conseguiram imóveis, mesmo sem dependentes legais.

Por conseguinte, conforme mencionado no item metodológico que especificou os instrumentos de pesquisa, os cadastrados na PROLAR foram subdivididos em grupos de idade, calculadas pelo intervalo explicitado no quadro 3, com ímpeto de se entender se os anos de vida são estatisticamente relevantes no fornecimento de imóveis subsidiados por parte do município de Ponta Grossa.

Desta forma, a tabela 11 traduz prevalência para contemplação do grupo com 26 e 35 anos, seguido pelo grupo de 36 a 45 anos, com cerca de 36% e 23%, respectivamente. Ressalta-se que a alocação de dados nesta variável se deu pela linha, e não pela coluna, haja vista a melhor representatividade e visualização dos dados coletados e grupos criados. Com relação aos não contemplados, denota-se prevalência do grupo entre 26 e 35 anos, seguido pelo grupo entre 18 e 25 anos.

**Tabela 11** – Cadastrados na PROLAR agrupados por idade

Cadastrados	Idade						Testes Estatísticos			
	Menor de 18	18 a 25	26 a 35	36 a 45	46 a 60	Maior que 60	<i>p</i> *	<i>Phi</i>	<i>Gamma</i>	<i>Exp(B)</i>
Não Contemplados	0,3%	22,6%	28,8%	20,1%	18,2%	10,0%	<0,001	0,13	-0,08	0,82
Contemplados	1,4%	19,8%	36,2%	22,9%	13,9%	5,8%				

\* *Qui-quadrado de Pearson*

0 = não contemplados

1 = contemplados

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Desta forma, as inferências supra são confirmadas pelo teste de regressão logística binária, pois o coeficiente (B) sob análise possui tendência negativa (-0,20), com antilogaritmo  $Exp(B)$  0,82, do qual deriva a seguinte inferência: quanto maior a idade do cadastrado, menor é a probabilidade de acesso aos programas de moradia social em Ponta Grossa. Além disso, na média, à medida que o cadastrado fica mais velho, deslocando-se ao intervalo de idade subsequente, a probabilidade de ser convocado para um imóvel social diminui em 18%.

Com relação à teoria da política habitacional local, vislumbra-se que existe normativa municipal que dispõe acerca da reserva de unidades habitacionais para idosos, no percentual de 3%, nos ditames do Estatuto do Idoso. Tal índice, ao se

verificar os contemplados, percebe-se enquadramento. Os demais percentuais possuem proximidade, o que traduz pouca significância estatística da idade do candidato a um imóvel subsidiado.

Dos dados coletados, ao nível de significância de 5%, observa-se que existe associação entre as variáveis idade e ser contemplado com imóvel social (teste Qui-quadrado de Pearson  $<0,001$ ), porém, apresentando tendência associativa de grau baixo (teste Phi 0,13), com sentido e magnitude levemente negativa (teste Gamma -0,08).

Por conseguinte, é relevante a análise socioeconômica da renda familiar dos cadastrados, de modo a se analisar os padrões de renda de acordo com as disposições grupais pré-existentes no *software* da PROLAR, mantendo-se as variáveis de interesse até aqui sob análise.

Deste modo, percebe-se que a representatividade percentual dos contemplados concentra-se nas famílias que não possuem renda declarada em seus cadastros, no percentual de 60%. Com relação aos não contemplados, predomina-se o grupo “entre um e dois salários mínimos”, com cerca de 44%.

**Tabela 12 –** Cadastrados na PROLAR agrupados por renda familiar

Cadastrados	Renda Familiar					Testes Estatísticos			
	Sem Renda	Até meio S.M	De meio a 1 S.M	Entre 1 e 2 S.M	Maior que 2 S.M	$p^*$	Phi	Gamma	Exp(B)
Não Contemplados	39,3%	86,5%	62,9%	81,4%	86,4%	$<0,001$	0,42	-0,57	0,54
Contemplados	60,7%	13,5%	37,1%	18,6%	13,6%				

\* Qui-quadrado de Pearson

0 = não contemplados

1 = contemplados

Fonte: Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Aqui se percebe que as pessoas classificadas, quanto à renda, como grupo 1 do PCVA (antigo faixa 1 do PMCMV) estão dentre aquelas com predominância no atendimento. Depreende-se que tal percentual representa milhares de pessoas que não conseguiriam acessar o mercado habitacional tradicional, o qual exige de seus mutuários condições de renda convergentes à satisfação das parcelas de um eventual financiamento, sendo que a análise creditícia, fortemente restritiva, colocaria tais pessoas à margem da moradia própria.

Além disso, a regressão logística também apresentou coeficiente negativo (-0,62), com Exp(B) 0,54, interpretando-se que, na média, quanto maior a renda apresentada pelo cadastrado, menor a probabilidade de ser atendido com um imóvel

da PROLAR, de modo que, quanto maior o intervalo de renda, a chance de ser contemplado reduziu em 46%.

A partir das estatísticas coletadas, ao nível de significância de 5%, há associação entre variáveis renda familiar e ser ou não contemplado (teste Qui-quadrado de Pearson  $<0,001$ ), apresentando tendência associativa de grau moderado (teste Phi 0,42), todavia, o sentido e a magnitude são negativas (teste Gamma -0,57).

Conforme exposto nas próximas seções deste trabalho, o déficit habitacional no município se elevou de modo considerável a partir de 2016. Tal fenômeno pode ser associado à demanda atendida pela PROLAR, a qual possuiu forte concentração no grupo 1, por meio de programas federais executados em Ponta Grossa apenas até 2016 (data do último empreendimento entregue pela CEF na cidade – Conjunto Habitacional Buenos Ayres).

Destarte, após tal marco, recursos adstritos ao PMCMV apenas atenderam às pessoas do atual grupo 2 – antigo faixa 2 – vinculando-os a uma severa análise de crédito e de *score*, de modo a contribuir, em grande medida, para elevação do déficit habitacional no município, dado que a PROLAR, conforme se expôs na seção 5.3, passou a sofrer com descapitalização, por meio de prejuízos financeiros mensais, queda arrecadatória e pouca representatividade dos repasses orçamentários do ente controlador, além de não contar com aporte de outros entes federados, seja com áreas, a título de integralização de capital social, ou a título de convênios ou programas habitacionais descentralizados.

Por fim, realizou-se subdivisão dos cadastrados de acordo com a escolaridade. Ao se desmembrar a teoria da política de habitação, nota-se que não subsiste grau de priorização, hierarquização ou qualquer outro elemento que privilegie pessoas com menor instrução escolar em detrimento de outras, todavia, perfaz-se importante, do ponto de vista do planejamento de políticas públicas, entender tais aspectos da demanda habitacional local.

Assim sendo, tem-se que a demanda atendida com instrução superior ou com especialização acadêmica é próxima de zero. Em contrapartida, quanto menor escolaridade, maior a concentração do índice de atendimento, à exceção dos analfabetos, que possuem baixa incidência em ambas as variáveis de interesse.

**Tabela 13** – Cadastrados na PROLAR agrupados por escolaridade

Cadastrados	Escolaridade						Testes Estatísticos			
	Analf.	Até 4ª Ano	5º ao 9º Ano	2º Grau	Superior	Pós+	<i>p</i> *	<i>Phi</i>	<i>Gamma</i>	<i>Exp(B)</i>
Não Contemplados	45,5%	56,4%	64,6%	73,7%	74,0%	100%	<0,001	0,17	-0,27	0,65
Contemplados	54,5%	43,6%	35,4%	26,3%	26,0%	0,0%				

\* *Qui-quadrado de Pearson*

0 = não contemplados

1 = contemplados

Fonte: Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Assim sendo, tem-se prevalência dos atendidos que possuem ensino fundamental, com 37%, seguidos das pessoas com ensino primário, com cerca de 33%. Com relação aos não contemplados, nota-se maior representatividade das pessoas com ensino médio e fundamental, respectivamente.

Desta forma, de modo a corroborar a análise exploratória supra, a regressão binária logística apontou coeficiente negativo (-0,43), com *Exp(B)* em 0,65, inferindo-se que, na média, quanto maior a escolaridade do candidato, menor é a probabilidade de acesso aos programas de moradia social em Ponta Grossa, pois, na média, quanto maior o grau de instrução do cadastrado, a chance de acessar o programa reduz em 35%.

Dos dados estatísticos coletados, ao nível de significância de 5%, existe associação entre variáveis as variáveis escolaridade e ser contemplado com imóvel social (teste *Qui-quadrado de Pearson* <0,001), apresentando tendência associativa de grau moderado (teste *Phi* 0,17), todavia, o sentido e a magnitude são negativas (teste *Gamma* -0,27).

Após demonstrar elementos a respeito da base de dados socioeconômicos da PROLAR, de 2003 a 2020, ou seja, de posse de conhecimentos analíticos e específicos a respeito da amostra analisada, iniciou-se o estudo específico do conglomerado de informações que circunscrevem e norteiam tais informações particulares, remetendo-as para caracterizações globais – ferramenta natural do método indutivo aqui retratado – por meio dos indicadores do déficit habitacional local.

## 5.2 MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Preliminarmente, ao se retratar o déficit habitacional, seus indicadores, associações e correlações, é importante refletir acerca da evolução dos totalizadores ao transcorrer do período sob análise, de modo a se construir um adequado cenário

metodológico a partir do qual percentuais, cifras e quantificadores são alocados, com objetivo de entender o cenário, perspectivas e efeitos das variáveis que estiveram contidas no universo habitacional de Ponta Grossa. Nestes termos, no gráfico 1 infra foi demonstrado o déficit de moradias em Ponta Grossa, a partir da base de dados da PROLAR.

**Gráfico 1 – Déficit Habitacional em Ponta Grossa<sup>5</sup>**



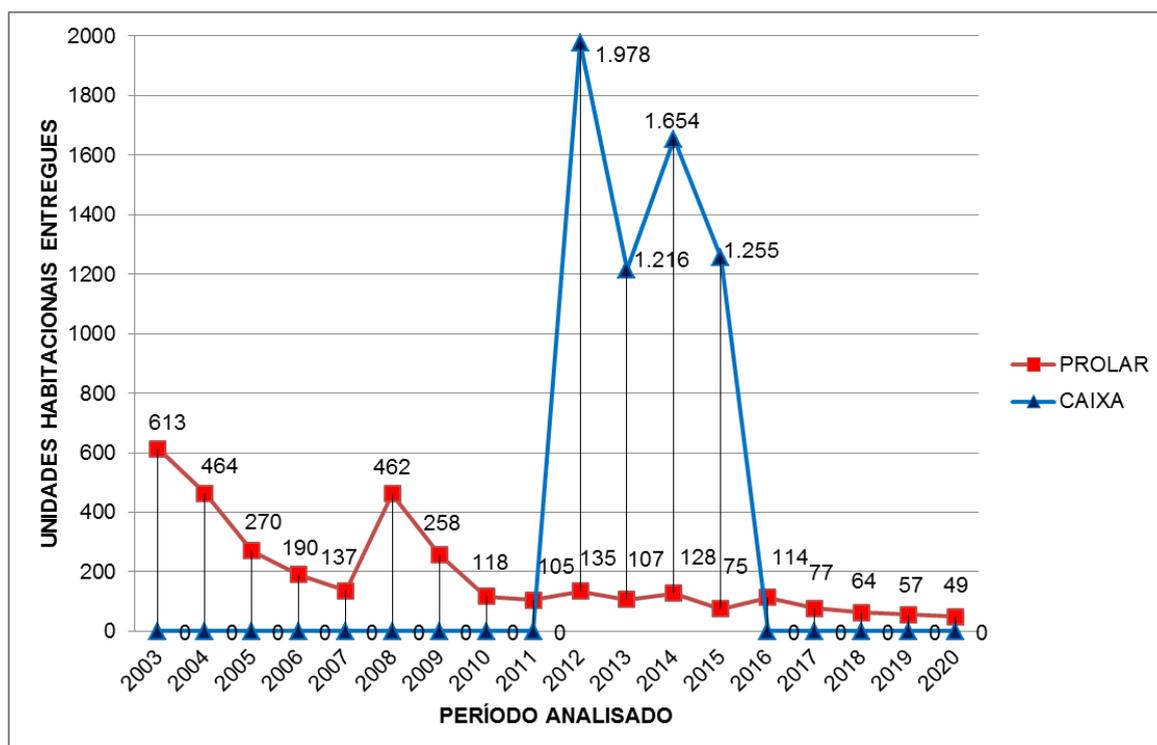
**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

No interstício em análise é notório o crescente do déficit habitacional, o qual dobrou seu total estimado em 18 (dezoito) anos. Em uma análise superficial, poder-se-ia inferir que tal demanda por imóvel social acompanhou a elevação do adensamento populacional do município ponta-grossense. Todavia, conforme à frente demonstrado, conquanto os habitantes tenham aumentado, tal elevação não é diretamente proporcional à demanda.

<sup>5</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações elaboradas pelo autor referente ao déficit habitacional em Ponta Grossa: **2003:** 8056 un.; **2004:** 9049 un.; **2005:** 9578 un.; **2006:** 9848 un.; **2007:** 10134 un.; **2008:** 10256 un.; **2009:** 10794 un.; **2010:** 11080 un.; **2011:** 11609 un.; **2012:** 12138 un.; **2013:** 13872 un.; **2014:** 15024 un.; **2015:** 15407 un.; **2016:** 17203 un.; **2017:** 17334 un.; **2018:** 17411 un.; **2019:** 17475 un.; **2020:** 17581 un.

Com relação à intersecção existente entre oferta e demanda por moradia, faz-se proeminente expor, neste momento, o total de unidades habitacionais entregues pela PROLAR no período, seja através de recursos próprios, ou por meio de aplicação orçamentária federal, de competência administrativa da CEF. Ressalta-se que tal escala expõe o cerne da problemática desta dissertação, pois se trata da produção habitacional de interesse social (faixa 1):

**Gráfico 2** – Unidades Habitacionais entregues com recursos da PROLAR em comparação com imóveis entregues pela CAIXA em Ponta Grossa para habitação de interesse social<sup>6</sup>



**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

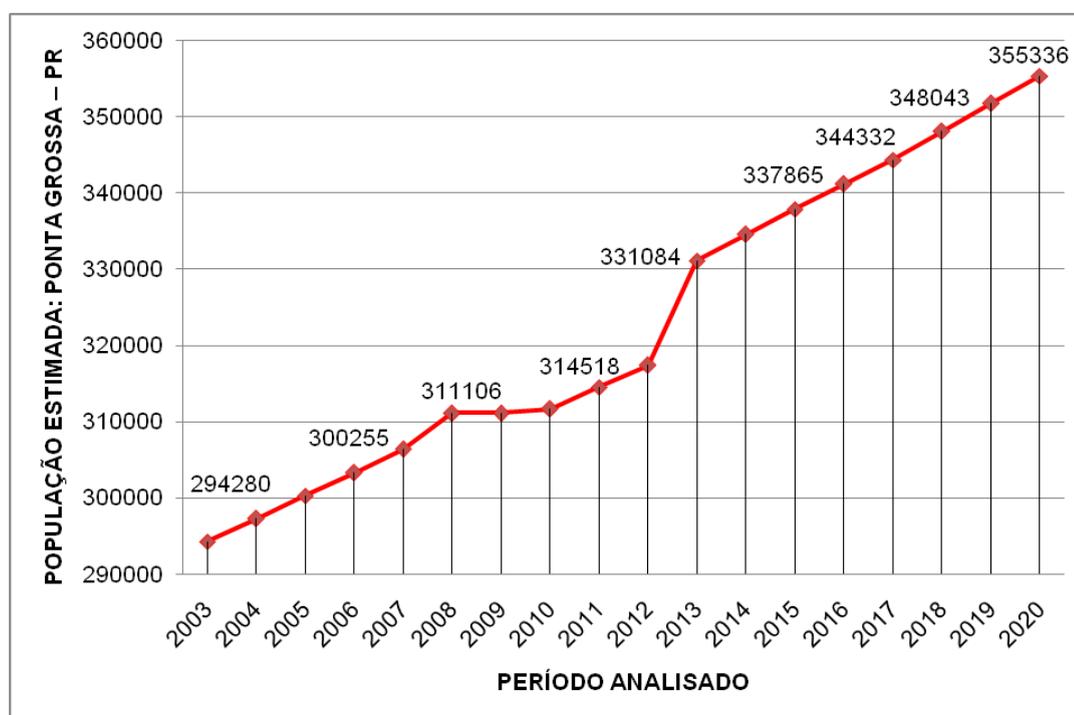
O gráfico 2 possui relevância significativa para compreensão da conjuntura habitacional do município de Ponta Grossa no interstício de pesquisa. Rolnik (2022) disserta que a moradia é um portal para todas as demais políticas públicas sociais, de modo a representar um dos mínimos existenciais do ser humano. Porém, o cenário habitacional demonstra demanda acima das dezoito mil moradias, enquanto que a entidade responsável pela política pública habitacional local forneceu, em média, menos de 100 (cem) imóveis por ano-calendário aos cadastrados na PROLAR.

<sup>6</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, seguem informações elaboradas pelo autor referente à distribuição habitacional total das unidades habitacionais entregues pela PROLAR e pela CEF no período analisado nesta pesquisa: **2003:** 613 un.; **2004:** 464 un.; **2005:** 270 un.; **2006:** 190 un.; **2007:** 137 un.; **2008:** 462 un.; **2009:** 258 un.; **2010:** 118 un.; **2011:** 105 un.; **2012:** 2.113 un.; **2013:** 1.323 un.; **2014:** 1.782 un.; **2015:** 1.330 un.; **2016:** 114 un.; **2017:** 77 un.; **2018:** 64 un.; **2019:** 57 un.; **2020:** 49 un.

Percebe-se quatro “picos” em que a produção habitacional local ultrapassou mil moradias entregues por ano, todavia, após 2015, com encerramento do PMCMV no município – na sua faixa 1 – a Companhia não conseguiu retornar à distribuição habitacional individualizada anterior à implementação do programa federal no município.

Nos próximos gráficos se observa a população estimada de Ponta Grossa e o déficit habitacional relativo à população. Desta forma, observa-se que o município teve seu adensamento populacional acrescido em percentual total superior a 20% (vinte por cento) no íterim adotado na pesquisa:

**Gráfico 3 – População estimada de Ponta Grossa<sup>7</sup> | <sup>8</sup>**



**Fonte:** Adaptado de IPARDES (2009/2022); MPPR (2017) e IBGE (2022)

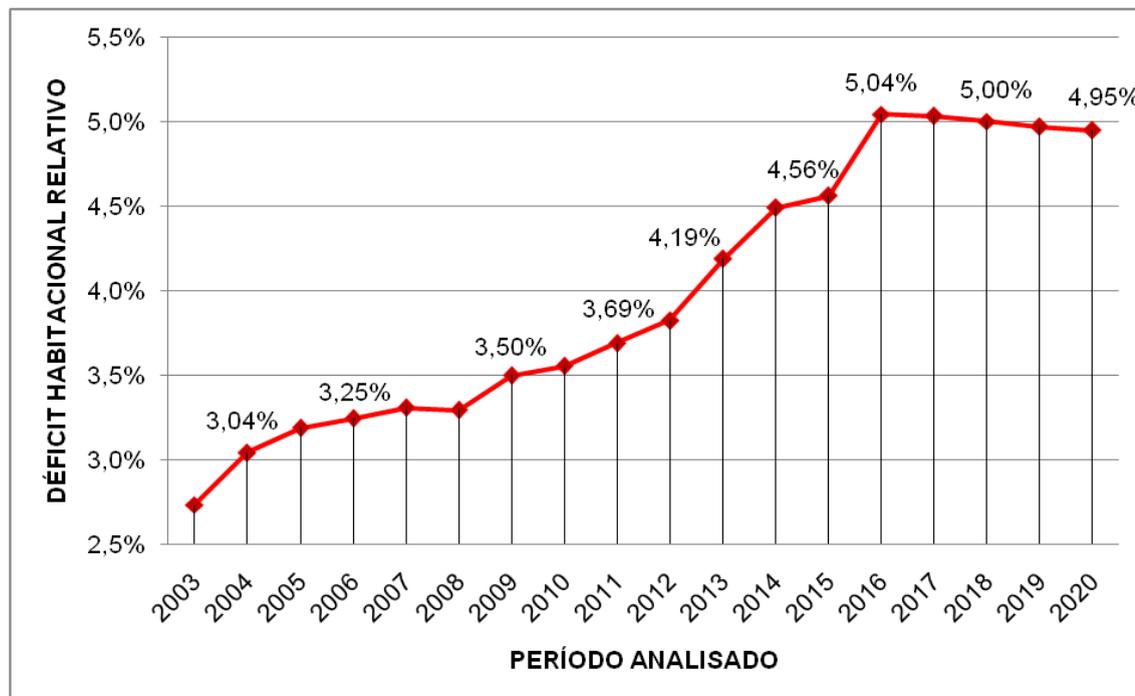
Conforme já apontado, o gráfico 4 corrobora o declínio da produção habitacional em relação ao aumento da população de Ponta Grossa. Enquanto a

<sup>7</sup> Dados concentrados conforme apontado por estudos do IBGE, a partir de 2010, os quais foram obtidos através de relatórios das seguintes fontes: IPARDES (2009/2022); MPPR (2017) e IBGE (2022). Não foram encontrados dados acerca da população de Ponta Grossa de 2003 a 2009, de modo a se aplicar a variação percentual média encontrada entre os totais apurados pela fonte oficial, qual seja: 1% (um por cento), de modo regressivo a partir do primeiro dado disponível.

<sup>8</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes à população estimada do município de Ponta Grossa: **2003:** 294.280 hab.; **2004:** 297.252 hab.; **2005:** 300.255 hab.; **2006:** 303.287 hab.; **2007:** 306.351 hab.; **2008:** 311.106.; **2009:** 311.106 hab.; **2010:** 311.106 hab.; **2011:** 314.518 hab.; **2012:** 317.339 hab.; **2013:** 331.084 hab.; **2014:** 334.535 hab.; **2015:** 337.865 hab.; **2016:** 341.130 hab.; **2017:** 344.332 hab.; **2018:** 348.043 hab.; **2019:** 351.736 hab.; **2020:** 355.336 hab.

população da cidade cresceu cerca de 1% ao ano, o déficit habitacional relativo ao total de residentes em Ponta Grossa quase dobrou no interstício de 2003 a 2020, saindo de cerca de 2,7% para próximo de 5% ao final da apuração.

**Gráfico 4 – Déficit habitacional relativo à população de Ponta Grossa<sup>9</sup>**



**Fonte:** do Autor (2023)

Este índice demonstra a ineficácia da política local de habitação, haja vista que a crescente demanda por moradia popular foi exponencial em relação crescimento demográfico, tornando-se latente que a insegurança habitacional se elevou no período analisado, fato que se justifica tanto pela baixa produção habitacional no município pós-PMCMV, como pela descapitalização da PROLAR conexas à falta de investimento público em moradia direcionado às pessoas de menor poderio econômico.

### 5.3 INVESTIMENTO EM MORADIA SOCIAL ALOCADOS NA PROLAR

De início, cumpre destacar que uma estatal com atividade tipicamente deficitária, tal qual como a Cohab aqui analisada, no que concerne à alocação

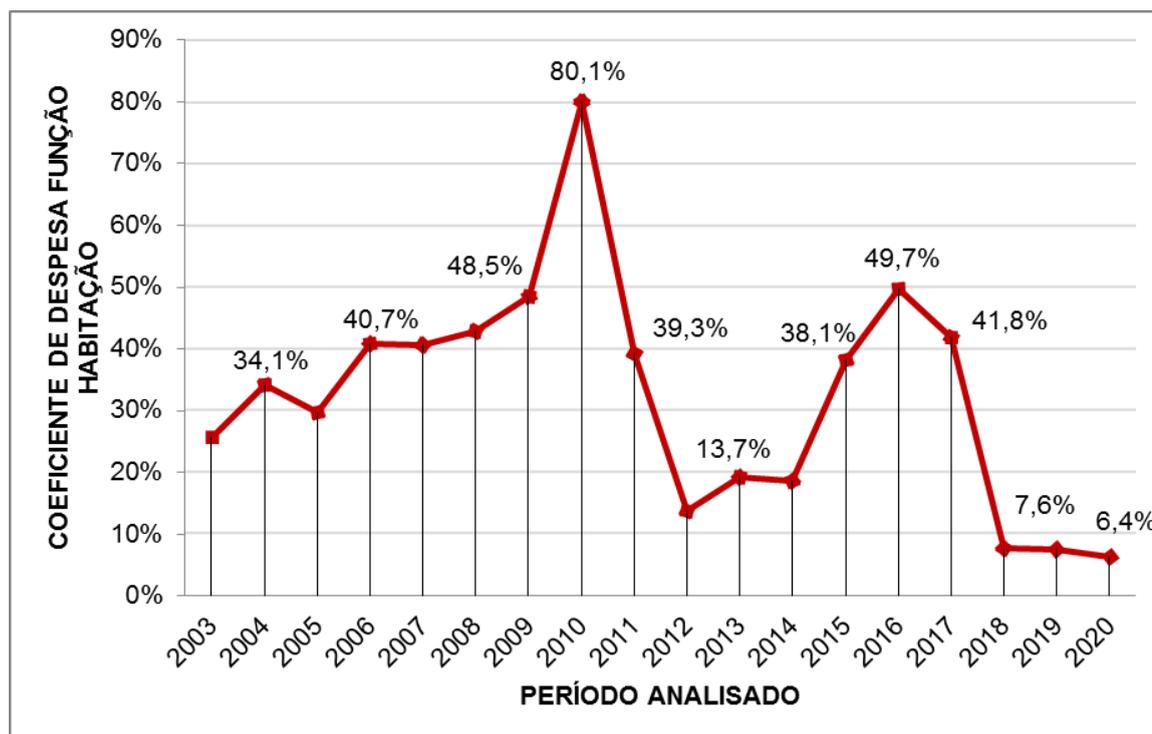
<sup>9</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes ao déficit habitacional relativo à população de Ponta Grossa: **2003:** 2,74%; **2004:** 3,04%; **2005:** 3,19%; **2006:** 3,25%; **2007:** 3,31%; **2008:** 3,30%; **2009:** 3,50%; **2010:** 3,56%; **2011:** 3,69%; **2012:** 3,82%; **2013:** 4,19%; **2014:** 4,49%; **2015:** 4,56%; **2016:** 5,04%; **2017:** 5,03%; **2018:** 5,00%; **2019:** 4,97%; **2020:** 4,95%.

orçamentária no objeto social da entidade descentralizada, faz-se impositivo que o planejamento público financeiro deve refletir, ao menos, os gastos operacionais de manutenção das tarefas precípuas da política pública executada pela empresa, de modo que estejam suficientemente salvaguardadas pelo orçamento municipal.

Todavia, ao invés do dispêndio com manutenção das atividades operacionais da Companhia ter crescido juntamente ao déficit habitacional e à população residente no município, observa-se contraponto à teoria da política habitacional local, dado que a queda da alocação financeira e orçamentária com desembolsos que reflitam a execução de projetos habitacionais de interesse social se mostrou antagônico às boas práticas de gestão pública e do adequado trato da demanda por moradia digna.

As assertivas supra são justificadas no gráfico 5, o qual salienta o coeficiente de despesas destinadas à produção habitacional por parte da Companhia de Habitação de Ponta Grossa:

**Gráfico 5** – Coeficiente de despesas da PROLAR destinadas ao custeio da produção habitacional<sup>10</sup>



Fonte: Do autor (2023)

<sup>10</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes ao coeficiente de despesa na função “habitação” em relação aos dispêndios totais da PROLAR: **2003:** 25,6%; **2004:** 34,1%; **2005:** 29,7%; **2006:** 40,7%; **2007:** 40,6%; **2008:** 42,8%; **2009:** 48,5%; **2010:** 80,1%; **2011:** 39,3%; **2012:** 13,7%; **2013:** 19,2%; **2014:** 18,6%; **2015:** 38,1%; **2016:** 49,7%; **2017:** 41,8%; **2018:** 7,6%; **2019:** 7,5%; **2020:** 6,4%

Dos dados expostos percebe-se que, de 2003 a 2009, o cenário era de aumento da proporcionalidade dos dispêndios relacionados à entrega de imóveis, bem como no reconhecimento contábil de despesas de comercialização ou de preparação para entrega de lotes residenciais ou conjuntos habitacionais, ambos relativos aos gastos totais da PROLAR.

No íterim citado, o coeficiente de despesa – aquele voltado apenas à produção habitacional – saiu de 34% e chegou a cerca de 80% dos gastos da PROLAR. Porém, os anos seguintes foram de queda abrupta, sendo que nos últimos 3 (três) exercícios o índice aproximou-se de 5%, tornando-se latente a descontinuação da Companhia no que atine à função social que deveria cumprir.

O pico de 80,1%, em 2010, e o pico de 49,7%, em 2016, referem-se à apropriação contábil dos custos com lotes vendidos nos Conjuntos Habitacionais Parque dos Sabiás e Parque das Andorinhas, respectivamente. De modo geral, os custos com lotes vendidos são reconhecidos no patrimônio de uma entidade quando efetivamente ocorrem, nos termos do princípio contábil da competência.

Visto que ambos os empreendimentos citados – que apresentaram picos – tratam-se de reassentamentos urbanos oriundos recursos do FNHIS, por meio de convênios realizados com a União, instrumentalizados pela CEF, em que a PROLAR foi interveniente executora, os custos para tornar os imóveis disponíveis à entrega aos mutuários foi apropriado integralmente quando da finalização da construção de todas as residências, causando elevações atípicas nos demonstrativos contábeis na competência em que foram apropriados.

Por conseguinte, um dos principais elementos resultantes na queda da produção habitacional da Companhia foi exposta no gráfico 6, em que se dispuseram as despesas operacionais da Companhia.

**Gráfico 6** – Dispêndios a título de despesas operacionais da PROLAR<sup>11</sup>

**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Percebe-se flagrante aumento das despesas operacionais, que deriva de opções gerenciais dos responsáveis pela condução da Companhia. Enquanto a produção habitacional própria declinaram, as despesas operacionais da PROLAR aumentaram. Nota de destaque ao ano-calendário de 2012 e de 2016, em que as despesas para funcionamento da Companhia, tais como aquelas destinadas a pagamento de funcionários e demais despesas gerais, chegaram a 4,97 milhões e 4,43 milhões, respectivamente.

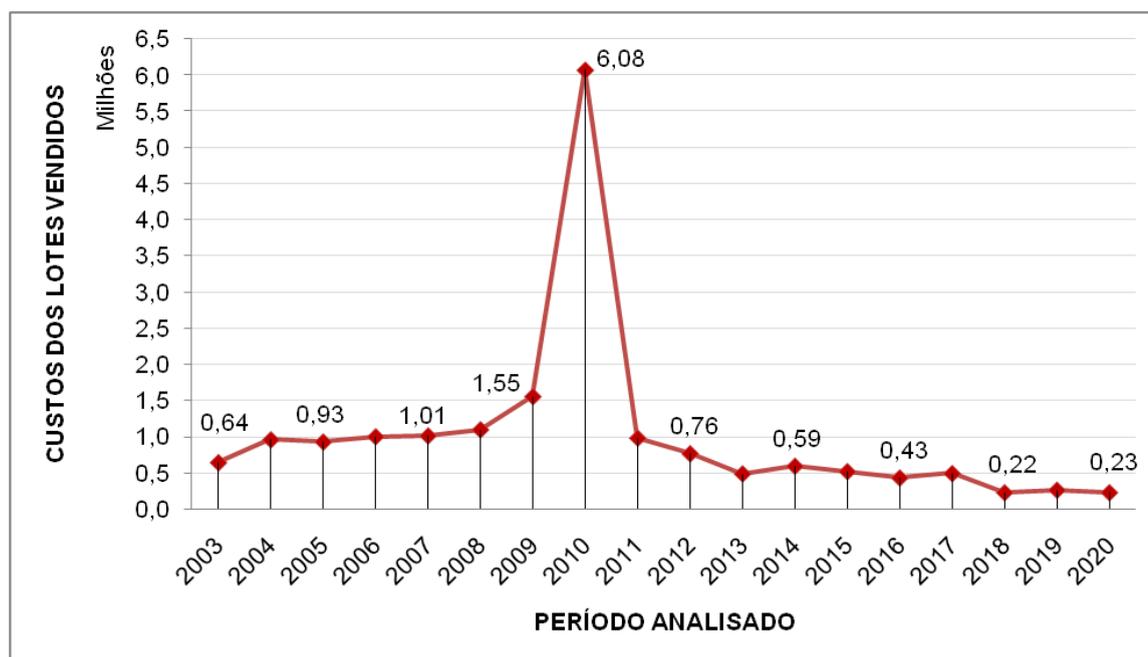
Fato curioso é que, por mais que a partir de 2009 o PMCMV tenha se consubstanciado em escolha do Poder Executivo como “carro-chefe” da política habitacional de Ponta Grossa, os gastos da Companhia, após a deflação realizada, representam os maiores da série histórica analisada, de forma a evidenciar que a PROLAR não mais estava sendo utilizada para fornecer moradia às pessoas carentes do Município, mas sim, para custear um aparato administrativo contraproducente, pois

<sup>11</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes aos dispêndios a título de despesas operacionais da PROLAR: **2003:** R\$ 2,18 mi; **2004:** R\$ 1,94 mi; **2005:** R\$ 2,21 mi; **2006:** R\$ 1,46 mi; **2007:** R\$ 1,48 mi; **2008:** R\$ 1,47 mi; **2009:** R\$ 1,66 mi; **2010:** R\$ 1,52 mi; **2011:** R\$ 1,52 mi; **2012:** R\$ 4,97 mi; **2013:** R\$ 2,11 mi; **2014:** R\$ 2,64 mi; **2015:** R\$ 3,07 mi; **2016:** R\$ 4,43 mi; **2017:** R\$ 4,12 mi; **2018:** R\$ 2,98 mi; **2019:** R\$ 3,19 mi; **2020:** R\$ 3,31 mi.

as despesas de operação não refletiam o objeto social previsto no Estatuto da Companhia.

Ademais, outra disposição gráfica coletada diz respeito ao custo dos lotes vendidos pela PROLAR, os quais refletem, diretamente, o valor gasto pela Companhia para consecução da missão institucional da Companhia – a *contrario sensu* das despesas operacionais – evidenciando-se a proximidade da falência da estatal quanto à sua produção habitacional.

**Gráfico 7** – Dispendios a título de custos dos lotes vendidos pela PROLAR<sup>12</sup>



**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – adaptada

Para que fosse possível tabular os dados acima, os balancetes de verificação anuais da PROLAR foram minuciosamente analisados. Assim sendo, a partir dos dados coletados, depreende-se que a Companhia manteve sua produção habitacional constante de 2003 a 2006, passando de R\$ 1 milhão no ano de 2007, e alcançando a marca de cerca de R\$ 6,1 milhões em 2010.

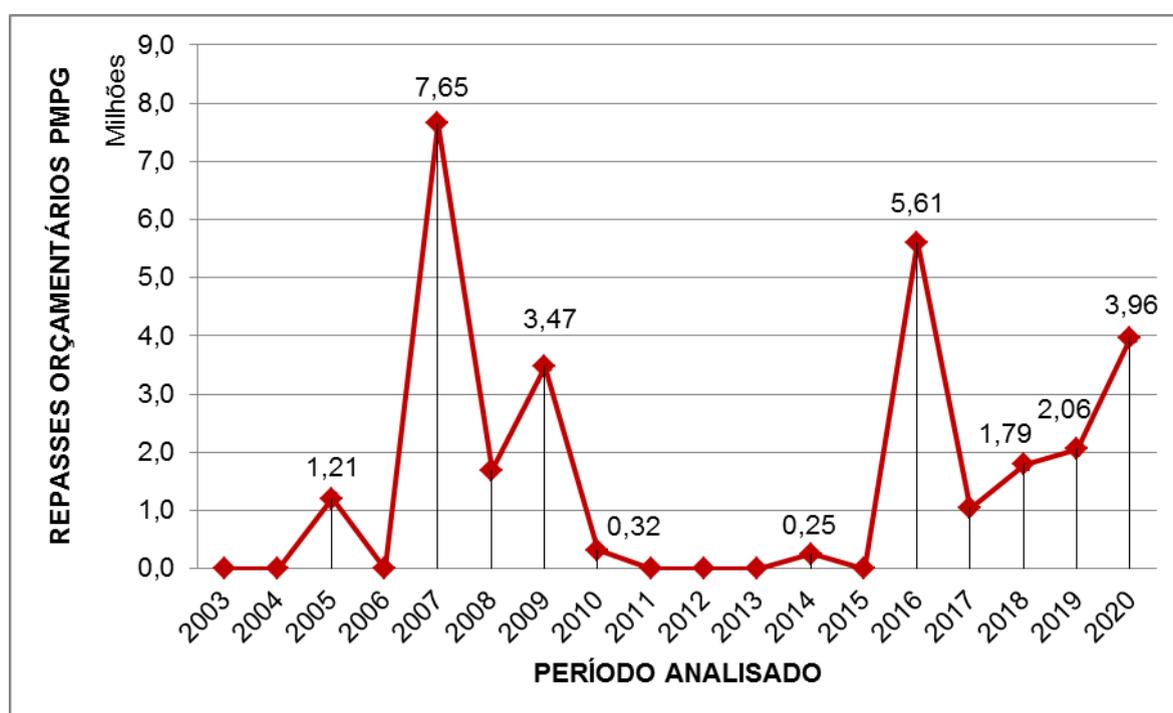
Essa alteração abrupta, em apenas uma competência, diz respeito à apropriação escriturada contabilmente por ocasião da produção do Conjunto

<sup>12</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes aos custos totais com lotes vendidos pela PROLAR: **2003:** R\$ 0,64 mi; **2004:** R\$ 0,96 mi; **2005:** R\$ 0,93 mi; **2006:** R\$ 1 mi; **2007:** R\$ 1,01 mi; **2008:** R\$ 1,10 mi; **2009:** R\$ 1,55 mi; **2010:** R\$ 6,08 mi; **2011:** R\$ 0,98 mi; **2012:** R\$ 0,76 mi; **2013:** R\$ 0,48 mi; **2014:** R\$ 0,59 mi; **2015:** R\$ 0,52 mi; **2016:** R\$ 0,43 mi; **2017:** R\$ 0,49 mi; **2018:** R\$ 0,22 mi; **2019:** R\$ 0,26 mi; **2020:** R\$ 0,23 mi.

Habitacional Parque dos Sabiás, formalizada no convênio Contrato de Repasse nº. 0233893-19/2007, figurando como contratante a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela CEF, e como contratado o Município de Ponta Grossa, tendo como interveniente executora a PROLAR. O contrato teve por finalidade a transferência de recursos da União, por meio do FNHIS, para ação de urbanização e reassentamento em áreas de risco, sendo firmado em 31 de dezembro de 2007. Desta forma, por opção contábil, a PROLAR contabilizou todos os custos dos lotes vendidos no Conjunto Parque dos Sabiás uma única vez, em 2010, justificando-se tal dissonância.

Os outros períodos de apuração evidenciam plena queda na apropriação do custo com lotes vendidos, fato que é diretamente proporcional à diminuição da produção habitacional e, conseqüentemente, redução nas vendas de lotes urbanizados e residências às famílias pertencentes ao público-alvo da PROLAR. Outra variável relevante foi disposta e abaixo analisada, conforme gráfico 8:

**Gráfico 8** – Repasses orçamentários da PMPG à PROLAR<sup>13</sup>



**Fonte:** Base de dados PROLAR (2023) – Adaptada pelo Autor

<sup>13</sup> Para fins de clareza na disposição informativa, alguns totais foram retirados da rotulagem gráfica, todavia, para integral compreensão dos dados, seguem informações referentes aos repasses orçamentários que a PMPG realizou junto à PROLAR: **2003:** R\$ 0,0 mi; **2004:** R\$ 0,0 mi; **2005:** R\$ 1,21 mi; **2006:** R\$ 0,00 mi; **2007:** R\$ 7,65 mi; **2008:** R\$ 1,7 mi; **2009:** R\$ 3,47 mi; **2010:** R\$ 0,32 mi; **2011:** R\$ 0,0 mi; **2012:** R\$ 0,0 mi; **2013:** R\$ 0,0 mi; **2014:** R\$ 0,25 mi; **2015:** R\$ 0,0 mi; **2016:** R\$ 5,61 mi; **2017:** R\$ 1,01 mi; **2018:** R\$ 1,79 mi; **2019:** R\$ 2,06 mi; **2020:** R\$ 3,96 mi.

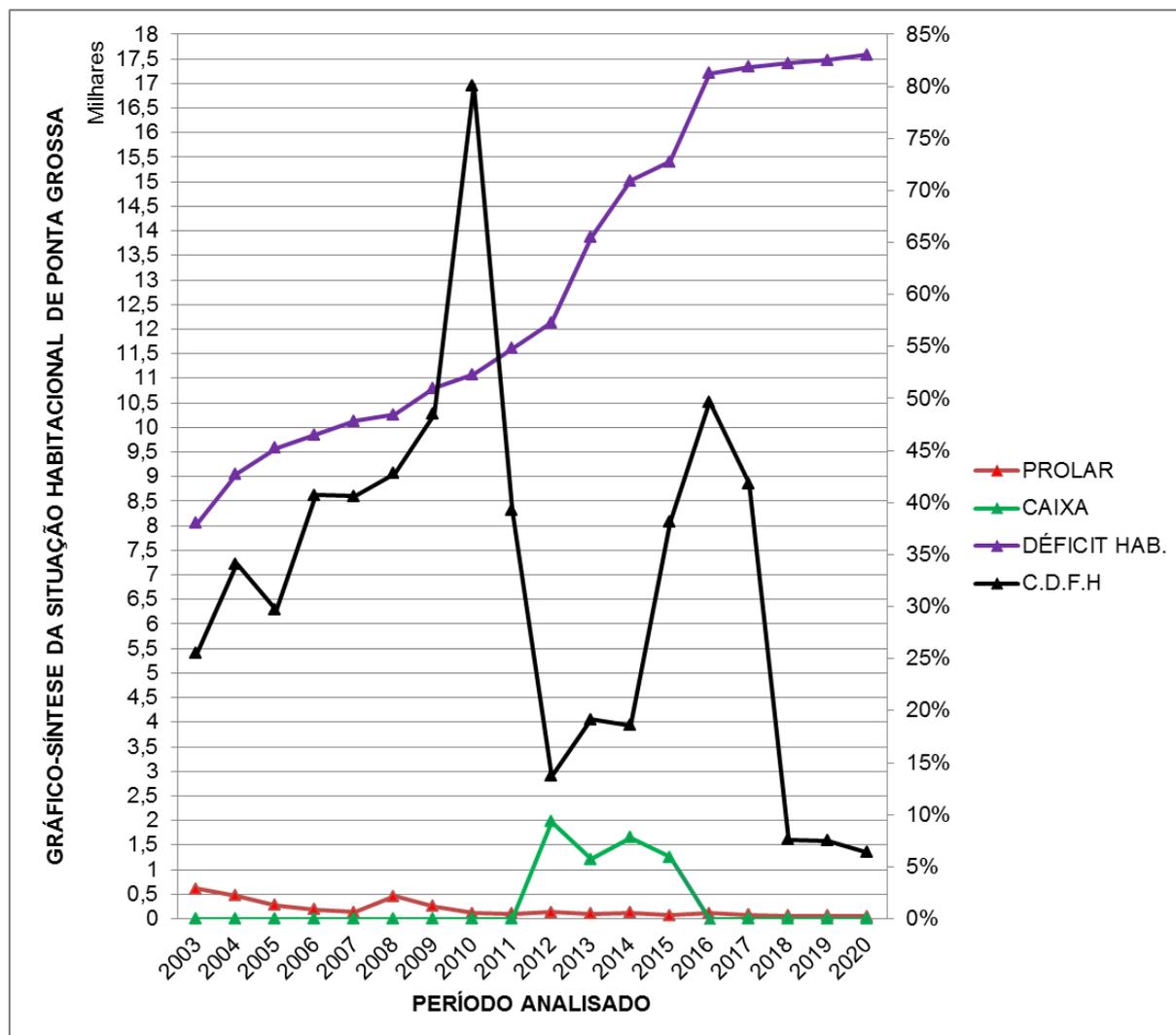
Expôs-se o montante oriundo de repasses orçamentários do ente controlador (Município de Ponta Grossa) à sua estatal controlada (PROLAR). Os dados demonstram que, durante o interstício de pesquisa, houve repasses a título de integralização de capital social de forma pontual à PROLAR, no ano de 2005 subsistindo a primeira, no montante de R\$ 1,2 milhões, com alto aporte orçamentário em 2007, com R\$ 7,6 milhões.

De modo geral, pode-se inferir que a partir de 2016 os repasses da PMPG à PROLAR foram constantes, os quais foram destinados ao custeio de pessoal, haja vista subsistir prejuízo operacional da Companhia ao se apurar o resultado do exercício. Ressalte-se que o primeiro prejuízo financeiro do exercício foi apurado apenas no ano-calendário 2013.

O que se pode inferir dos repasses orçamentários do ente controlador, para fins de correlação ao objeto deste estudo, é que os anos de 2007 e 2016 foram, respectivamente, marcos temporais a respeito de dois empreendimentos próprios da PROLAR, o Conjunto Parque dos Sabiás – autorizado em 2007 e entregue em 2012 – e o Conjunto Parque das Andorinhas, também autorizado em 2017, todavia, entregue apenas em 2016.

Assim sendo, é possível afirmar que, nos anos-calendários em que a PROLAR alocou seus esforços à produção habitacional, a PMPG repassou maiores valores a título de integralização de capital, à exceção do período pós-2016, em que o desmonte do aparato administrativo local em matéria habitacional tornou-se evidente.

Posto isto, o gráfico 9 abaixo relaciona toda a situação habitacional do Município de Ponta Grossa, a partir do qual se observa uma síntese da produção, déficit e investimento em moradia social, consoante se expõe:

**Gráfico 9** – Síntese da situação habitacional de Ponta Grossa: produção, déficit e investimento

Fonte: Base de dados PROLAR (2023) – Adaptada pelo Autor

O gráfico-síntese supracitado demonstrou as unidades habitacionais entregues pela PROLAR e pela CAIXA, em relação ao déficit habitacional e ao investimento em moradia social, calculado por meio do coeficiente de despesa na função habitação. Percebe-se que a produção habitacional em Ponta Grossa de 2003 a 2020 foi inexpressiva quando comparada ao déficit habitacional do período.

Enquanto o déficit por moradias subsidiadas chegava a 10 mil unidades, a produção de unidades habitacionais voltadas ao público de menor renda pela PROLAR, no mesmo período, apresentou forte declínio, atendendo cerca de 530 famílias ao ano na “Gestão 1” (2003 – 2004).

Além disso, observa-se que o investimento em moradia social executado pela PROLAR, no interstício sob análise, não acompanhou a crescente demanda,

notadamente após 2010 – com avanço do PMCMV –, de modo a apresentar forte queda nos anos seguintes, chegando a representar somente cerca de 5% dos gastos da Companhia aqueles destinados à produção habitacional.

Diante da exposição dos principais pontos que nortearam a produção de habitação de interesse social em Ponta Grossa, faz-se relevante entender se os gráficos indicam real atendimento à teoria da política habitacional do município, em conformidade aos aspectos socioeconômicos analisados nesta seção. Nesta esteira, partiu-se às interpretações deste estudo acerca da eventual (in)eficácia da política habitacional local.

#### 5.4 EFICÁCIA DA POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Esta seção buscou determinar os elementos que indexam à política habitacional ponta-grossense bases tendentes à realização de inferências a respeito da eficácia na condução da política social de habitação.

Ora, a PROLAR atendeu sua missão institucional e estatutária de suprir a demanda habitacional em Ponta Grossa? Pelos dados até aqui evidenciados, infere-se que a propensão à ineficácia da política social se torna plausível, diante dos montantes apurados de déficit habitacional, da redução no investimento em habitação de interesse social, na queda abrupta da produção habitacional própria e, por fim, na extinção da própria PROLAR, fato ocorrido durante a execução desta pesquisa.

Tal encadeamento de acontecimentos materializa-se nos indicadores abaixo expostos, pois elementos de eficácia indicam a relação direta entre os objetivos planejados, baseado em determinado referencial, com o nível de assertividade dos atos da gestão pública ao transcorrer do período analisado.

Com ímpeto de delimitar os indicadores de desempenho da política habitacional que vigeu no Município de Ponta Grossa, de 2003 a 2020, é elementar a construção de quadros comparativos entre os parâmetros avaliativos descritos por Bloemer e Xavier (2013), insculpidos na seção 4.2, de modo conexo à base de dados socioeconômicos da PROLAR, decorrente da associação estatística executada e seus resultados apurados.

**Quadro 7 – Eficácia da política habitacional de Ponta Grossa**

INDICADOR	RESULTADO
Demanda média anual por unidades habitacionais de interesse social	- <b>Gestão 1</b> (2003-2004): 8.552 famílias - <b>Gestão 2</b> (2005-2008): 9.954 famílias - <b>Gestão 3</b> (2009-2012): 11.405 famílias - <b>Gestão 4</b> (2013-2016): 15.376 famílias - <b>Gestão 5</b> (2017-2020): 17.450 famílias
Oferta média anual de unidades habitacionais para moradia social pela PROLAR	- <b>Gestão 1</b> (2003-2004): 538 un. - <b>Gestão 2</b> (2005-2008): 265 un. - <b>Gestão 3</b> (2009-2012): 154 un. - <b>Gestão 4</b> (2013-2016): 106 un. - <b>Gestão 5</b> (2017-2020): 62 un.
Investimento médio anual da PROLAR em habitação social	- <b>Gestão 1</b> (2003-2004): R\$ 0,8 mi - <b>Gestão 2</b> (2005-2008): R\$ 1,0 mi - <b>Gestão 3</b> (2009-2012): R\$ 2,4 mi - <b>Gestão 4</b> (2013-2016): R\$ 0,5 mi - <b>Gestão 5</b> (2017-2020): R\$ 0,3 mi
Número médio anual de famílias com renda até 2 SM atendidas em relação ao total de famílias contempladas	- <b>Gestão 1</b> (2003-2004): 520 famílias - <b>Gestão 2</b> (2005-2008): 256 famílias - <b>Gestão 3</b> (2009-2012): 149 famílias - <b>Gestão 4</b> (2013-2016): 102 famílias - <b>Gestão 5</b> (2017-2020): 59 famílias
Número médio anual de famílias em que a mulher é a chefe da família beneficiada (contemplada)	- <b>Gestão 1</b> (2003-2004): 252 famílias - (46,8%) - <b>Gestão 2</b> (2005-2008): 173 famílias - (65,2%) - <b>Gestão 3</b> (2009-2012): 117 famílias - (75,9 %) - <b>Gestão 4</b> (2013-2016): 94 famílias - (88,7%) - <b>Gestão 5</b> (2017-2020): 51 famílias - (82,3%)
Conselho Municipal e Fundo Municipal de Habitação implantado	- <b>Gestão 2</b> (2005-2008): Lei nº. 9.305/2007

**Fonte:** Do autor (2023)

Desta forma, quanto à “gestão 1” – com análise restrita aos últimos dois anos da legislatura – (2003 a 2004), o déficit habitacional médio registrado foi de cerca 8,5 mil famílias, de forma a corresponder a 3% relativo ao total de habitantes do Município de Ponta Grossa à época.

Mesmo assim, a média anual de entrega de unidades habitacionais foi de 538 imóveis sociais, com investimento médio pela PROLAR, após cálculo da deflação, na monta de R\$ 0,8 milhões por ano, com atendimento médio de 520 famílias com renda familiar de até dois salários mínimos. Ademais, o número médio anual de famílias em que a mulher fora a chefe familiar, registrou percentual relativo de 46,8% do total de unidades habitacionais entregues.

Visto que a abordagem não correspondeu à integralidade da gestão municipal, não se pôde inferir com fidedignidade acerca da eficácia da política habitacional neste período, principalmente por se constituir paradigma às demais gestões sob análise. Entretanto, ao se comparar com as administrações locais que sucederam a condução da política habitacional, nota-se que a “gestão 1” deteve um dos melhores desempenhos, notadamente no que concerne à produção habitacional própria e a concessão de imóveis sociais às famílias com rendimentos limitados a 2 salários mínimos.

Concernente à “gestão 2” (2005 e 2008), cerca de 10 mil famílias estavam em situação de déficit habitacional, o que correspondia, à época, a 3,3% da população integral do Município de Ponta Grossa. Em contrapartida à gestão anterior, o montante médio anual de entrega de unidades habitacionais foi de 265, cerca de metade dos imóveis entregues apenas nos dois últimos anos da “gestão 1”.

O investimento médio em habitação de interesse social pela PROLAR cresceu para R\$ 1 milhão, todavia, o número médio de famílias com renda até 2 salários mínimos reduziu para 256 núcleos familiares anualmente. Em relação ao numerário de famílias em que a mulher é a chefe do lar, tem-se que 65,2% do total de unidades familiares contempladas referem-se à categoria mencionada, totalizando 173 famílias.

Percebe-se que, conquanto o total despendido com moradia social pela PROLAR tenha aumentado, o déficit habitacional cresceu de forma tênue, com queda da entrega de unidades familiares em relação à gestão 1. Tal queda foi acompanhada pelo número de famílias atendidas que recebiam até 2 salários mínimos. Fato relevante que se vislumbra da gestão 2 estabelece-se pelo aumento de cerca de 20% do total de mulheres chefes de lar atendidas, em relação à média da gestão anterior.

É de se ressaltar, também, que na gestão 2 foi implementado o Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, por meio da Lei nº. 9.305/2007, diante da necessidade de adaptação das normativas habitacionais a nível local em relação à Lei nº. 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

É de se ressaltar que o FMHIS foi utilizado pelo Município em apenas duas oportunidades: para receber recursos orçamentários da União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, para custear a implementação do Conjunto Habitacional Parque das Andorinhas (Contrato de Repasse nº. 0233544-85/2007) e do Parque dos Sabiás (Contrato de Repasse nº. 0233893-19/2007), ambos projetos de realocação de

munícipes residentes em áreas de risco no Município, para urbanização, regularização e integração de assentamentos precários.

Além do recebimento dos repasses orçamentários, o FMHIS não teve continuidade, tornando-se apenas rubrica patrimonial para contabilizar as contribuições oriundas dos contratos de concessão de moradia face às pessoas realocadas aos empreendimentos citados acima.

Referente ao CMHIS, conquanto tenha sido implementado em 2007, durante sua vigência junto à PROLAR, deteve apenas caráter consultivo, não tendo o condão de deliberar acerca de tomadas de decisões, conforme art. 6º da Lei nº. 9.305/2007. Desta forma, pode-se inferir que o CMHIS e o FMHIS, embora instituídos no Município de Ponta Grossa, a tendência é que não tenham contribuído, a contento, para a desenvoltura da política social de habitação.

Por conseguinte, a “gestão 3” (2009 a 2012) apresentou demanda média por imóveis populares na monta 11,4 mil famílias, o que correspondeu, percentualmente, a 3,6% do déficit habitacional proporcional ao quantitativo de habitantes no Município de Ponta Grossa à época. A média anual do interstício, em relação à entrega de imóveis, correspondeu a 154 unidades habitacionais, número consideravelmente inferior à gestão antecedente.

O investimento médio anual da PROLAR, de forma concentrada em produção habitacional, correspondeu a R\$ 2,4 milhões na gestão 3 – o maior valor despendido pela estatal em toda a série histórica analisada. No que atine às famílias contempladas, que possuíam renda média de até dois salários mínimos, totalizou-se 149 unidades familiares. Ainda, pode-se destacar que o total de mulheres titulares dos contratos habitacionais representou 75,9% do total, com 117 contempladas.

Concernente à “gestão 4” (2013 a 2016), vislumbra-se que a demanda média anual por moradias populares montou a cerca de 15,3 mil famílias, período em que o déficit habitacional médio correspondeu a 4,6%, em relação à média de munícipes à época em Ponta Grossa no mesmo íterim.

Quanto à produção habitacional, a média do período foi de 106 unidades entregues por ano, com investimento médio de R\$ 0,5 mi no interstício. Quanto às famílias de até 2 salários mínimos atendidas, tem-se que 102 unidades familiares foram contempladas na média anual, de modo que 88,7% dos atendidos foram mulheres titulares do cadastro, o que correspondeu ao maior percentual de todas as gestões analisadas, com 94 contempladas.

Por fim, no que toca à “gestão 5” (2017 a 2020), infere-se que foi a Administração menos eficaz dentre todas as analisadas no período, diante do déficit habitacional médio de 17,5 mil famílias, correspondente a 5% da população registrada no período, constituindo-se a maior demanda por moradias populares acumuladas no interstício de pesquisa.

Além disso, a gestão 5 entregou uma média de 62 unidades habitacionais por ano, com cerca de .R\$ 0,3 milhões anualmente investidos, de forma a indexar o pior número entre todas as Administrações da PROLAR de 2003 a 2020. Em relação às unidades familiares com renda de até 2 salários mínimos atendidas, 59 famílias foram atendidas, sendo que 82,3% do total de unidades habitacionais foram entregues a mulheres, totalizando 51 contempladas.

Percebe-se que a demanda por moradia social, gestão após gestão, aumentou de modo considerável, chegando a dobrar seu tamanho. De modo geral, espera-se que as ações da Administração Pública pautem-se de acordo com a realidade social e as circunstâncias fáticas que circunscrevem a gestão da máquina pública.

Pelo exposto, em que pese os pequenos avanços em matéria de habitação social no município, perfazem-se pouco relevantes frente ao déficit habitacional crescente em cada gestão, podendo-se inferir que as gestões que comandaram a PROLAR, no lapso temporal desta pesquisa, foram progressivamente ineficazes, de modo que os indicadores de eficácia aqui retratados cristalizam o desinteresse do Município pela matéria habitacional, o que conduziu, inclusive, à extinção da única unidade administrativa que fornecia moradia subsidiada à população ponta-grossense, irrompendo com a garantia constitucional da moradia aos cidadãos que aguardam há diversos anos um lar digno para si e sua família.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto nesta dissertação, à luz da análise de dados socioeconômicos e das informações contábil-financeiras da PROLAR, bem como da pesquisa documental efetuada, entende-se que a gestão da política habitacional de interesse social no Município de Ponta Grossa, de 2003 a 2020, foi tratada de forma progressivamente ineficaz ao transcorrer do período analisado, de modo que os ditames emanados pelos marcos lógicos aos quais a PROLAR esteve atrelada, foram em grande parte descumpridos ou cumpridos de forma pouco profícua.

Desta forma, na introdução deste trabalho fixou-se a seguinte pergunta de pesquisa: “em que medida, de uma perspectiva socioeconômica e contábil, as políticas locais de habitação podem ser consideradas eficazes tendo como parâmetro o caso do Município de Ponta Grossa/PR por meio de seu órgão gestor da política?”.

Define-se que a pergunta supra pode ser respondida de forma negativa, ou seja, a política habitacional de habitação ponta-grossense não pode ser considerada eficaz, pois os ditames do modelo lógico da política social foram em grande parte descumpridos, por grande parte das gestões à frente da PROLAR, focalizando-se a partir da gestão 4ª e 5ª, ou seja, de 2013 a 2020, interstício em que a produção local de moradias populares e o investimento em habitação aproximou-se de zero, o que levou o Município de Ponta Grossa a extinguir a estatal, sob argumento de prejuízo ao Erário.

No que tange aos objetivos de pesquisa, vislumbra-se que foi realizada a avaliação de desempenho da política local de habitação de interesse social em epígrafe, de forma a, preliminarmente, identificar as questões teóricas (capítulo 1 e 2) que tocam à concepção de Estado, políticas públicas, indicadores de desempenho, elementos de política habitacional de interesse social, evolução da moradia enquanto direito social, bem como formas programáticas de financiamento das políticas habitacionais ao transcorrer no tempo no Brasil.

Ademais, foi estruturado o modelo lógico da política habitacional de Ponta Grossa (capítulo 4), além disso, foram analisadas as características socioeconômicas dos cadastrados na PROLAR, comparando-se aos dispêndios em habitação por parte da PROLAR, de acordo com o ferramental metodológico fixado (capítulo 3), identificando-se a ineficácia progressiva da política social no íterim analisado (capítulo 5).

Outrossim, foi integralmente cumprido o objetivo pré-fixado de demonstrar a alocação de recursos à política social em relação à seleção e entrega de imóveis, haja vista que foram construídos coeficientes contábeis de investimento em habitação, comparando-os, na análise de eficácia da política habitacional, à produção de imóveis de interesse social, de modo a se inferir a respeito do desempenho das gestões que conduziram a PROLAR de 2003 a 2020.

Por conseguinte, o presente estudo refletiu os marcos epistemológicos adotados, mais propriamente no que se refere à reprodução da pobreza no modo de produção capitalista, principalmente pela incongruência das escolhas das gestões municipais de Ponta Grossa, em matéria de política social de habitação, pois a modelagem atual tendeu a privilegiar o capital, em detrimento das famílias vulneráveis que não possuíam condições econômicas de arcar com os juros remuneratórios dos financiamentos privados.

Em seguimento, estas considerações finais foram construídas a partir dos “fatores relevantes de contexto” demonstrados na gestão da política habitacional ponta-grossense. Eles detém o condão de impulsionar a reformulação de uma política pública (neste caso, favoráveis) ou dificultar sua implementação (neste caso, desfavoráveis).

Tal ferramenta – fator relevante de contexto – é indicada pelo Ipea para realização de avaliação de desempenho *ex-post*, de forma que a gestão possua base para conhecer a sustentabilidade dos resultados oriundos da execução da política pública.

Destarte, infere-se que este estudo evidenciou apenas fatores de contexto desfavoráveis, diante da tendência de centralização dos serviços cotidianos e operacionais em matéria habitacional, face à incorporação da PROLAR à Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social, não havendo previsão expressa no organograma municipal acerca da existência de unidade administrativa dotada de autonomia quanto a estudos técnicos direcionados à produção de unidades habitacionais para famílias em vulnerabilidade.

De forma correlata, há indicativos de que não haverá previsão orçamentária associada à resolução do déficit habitacional em Ponta Grossa, visto que, dentro da estrutura organizacional da SMFDS, inexistente formalmente equipe técnica direcionada à provisão de recursos públicos para solver a demanda por moradias populares no município.

Ainda, outro fator desfavorável refere-se à indicação normativa do Município de Ponta Grossa de que a CEF detém autonomia exclusiva para gestão da política habitacional, sendo desnecessário aparato administrativo independente da estrutura da Administração Direta para executar programas habitacionais.

Este estudo evidenciou, todavia, que é minoritária e casual a alocação recursos orçamentários da União para resolução do déficit habitacional local, de modo que, indexar a condução de todos os programas habitacionais à mera possibilidade de existir repasses do governo federal, afronta aos ditames do SNHIS – o qual descreve a relevância da descentralização administrativa da política de habitação – constituindo verdadeiro revés às práticas de administração gerencial.

Ademais, a especialização administrativa, por meio de uma Companhia de Habitação, na qualidade de unidade autônoma, responsável pela condução de uma política pública tão fundamental à vida humana, tal qual a habitacional, reverbera eficácia na concentração de esforços voltados à resolução de demandas inerentes ao déficit por moradias sociais.

Assim sendo, a incorporação da estatal municipal à estrutura de uma Secretaria, não havendo técnica própria em matéria habitacional, tornam os programas habitacionais porventura existentes em atividades secundárias, pois passam a compor apenas mais uma das atribuições de uma vasta pasta municipal, responsável por outras políticas sociais.

Por fim, na qualidade de fatores de contexto desfavoráveis, tem-se que extinção da PROLAR em 2022, além da perda da autonomia econômica-administrativa da única entidade para prover a demanda habitacional, evidencia tendências de que não haverá redução de custos operacionais, em contrariedade à legislação que tomou a cabo a Companhia de Habitação de Ponta Grossa, pois os empregados públicos da estatal foram incorporados à estrutura administrativa do Município de Ponta Grossa, em suas respectivas áreas de formação e especialidade.

Assim sendo, além da burocratização dos serviços, da falta de autonomia administrativa e econômica, da desconexão aos ditames do SNHIS, da possível desatenção orçamentária aos programas habitacionais em andamento, da indicação errônea de que a União Federal pode gerir autonomamente a política habitacional local, infere-se que o Município de Ponta Grossa não realizará economia ou redução de custos operacionais, pois a mesma estrutura administrativa considerada deficitária, foi incorporada à Administração Direta.

Do exposto, as consequências desfavoráveis à extinção da PROLAR são notórias, graves do ponto de vista do planejamento público, visto que não existiu diagnóstico *ex-ante*, bem como destoam da administração gerencial focalizada em resultados eficazes, que possam entregar produtos e serviços adequados à população alvo da política social.

Além disso, com base no desenho da política habitacional de interesse social, por meio do modelo lógico, face aos dados quantitativos coletados e inferências realizadas acerca dos indicadores de eficácia da política pública em pauta, construiu-se o que o Ipea denomina de “árvore de problemas”, com causas e consequências ao redor do macroproblema abordado nesta dissertação: a gestão da política habitacional de interesse social no Município de Ponta Grossa/PR, com os agravantes da extinção da PROLAR – fato que, conforme apontado anteriormente, ocorreu durante a produção deste trabalho.

Desta forma, observa-se que as principais causas que levaram o Município a extinguir sua entidade que gerenciava a política habitacional, por meio da Lei nº. 14.229/2022, foram apontados pelas seguintes causas: a) entrega de poucos imóveis pós-PMCMV; b) prejuízo financeiro da PROLAR desde 2013 e c) elevado gasto com custeio da PROLAR com folha salarial dos servidores.

Tais aspectos, nos termos apontados pela Municipalidade na normativa extintiva, dizem respeito ao macroproblema de gestão da política habitacional. Todavia, este trabalho demonstrou a importância de um desenho programático de políticas públicas, através de ferramentas avaliativas, tais como o modelo lógico, o desenho dos fatores de desempenho, bem como a presente árvore de problemas.

Notou-se que PROLAR não seguiu os ditames normativos quanto às melhores escolhas gerenciais na condução de seus programas habitacionais. Entretanto, tal fator não deve ser associado à extinção da entidade, mas sim, na implementação de ferramentas de avaliação de desempenho que indexem melhores práticas de gestão em cada ação governamental, principalmente quanto à alocação de recursos orçamentários e do delineamento de ações programáticas para combate ao déficit habitacional.

Ou seja, não havendo adoção de mecanismos avaliativos *ex-ante*, de processo e *ex-post*, a probabilidade de uma atividade administrativa incorrer em falhas é considerável, pois a Administração Pública conduziria suas ações, neste caso, unicamente por empirismo e senso de economicidade, elementos que apresentam

diversos vieses, pois não se amparam na ciência e nos indicadores de análise de desempenho de políticas públicas para correta tomada de decisão.

Pelo exposto, a extinção da PROLAR apresenta consequências tendentes à burocratização dos serviços prestados, haja vista a centralização da matéria habitacional à Secretaria da Família, incorrendo em inconsistências programáticas em relação ao SNHIS e ao PLHIS, além de incentivar a financeirização da moradia social, pois desatende aos princípios elencados no SNHIS, tornando os financiamentos habitacionais restritos às faixas mais elevadas de rendimentos familiares, fortalecendo o capital dominante em detrimento daqueles já socialmente oprimidos e colocados à margem do sistema capitalista vigente.

As assertivas supra destacadas são corroboradas pela falta de previsão legal na Lei Geral de Licitações quanto à comercialização de imóveis de interesse social pela Administração Direta, por meio da Secretaria da Família, a qual apenas pode alienar bens próprios por meio de procedimento licitatório, de forma a excluir famílias em vulnerabilidade social, pois a tendência dessas unidades familiares de baixa renda não possuírem condições socioeconômicas para participar de um processo de licitação por concorrência pública é elevada, colocando os imóveis públicos, mais uma vez, à disposição exclusiva do mercado privado.

Assim sendo, os dados apresentados levam à conclusão que o déficit habitacional por moradias populares no município de Ponta Grossa tende a se elevar nas próximas gestões, pois não houve planejamento de diagnóstico *ex-ante* à decisão de extinguir a PROLAR. Tal inferência é corroborada pelos próprios documentos municipais que justificaram a extinção da PROLAR, tal como o Projeto de Lei nº. 341/2021 e a Lei nº. 14.229/2022.

Assim sendo, em futuras discussões acerca da habitação de interesse social em Ponta Grossa, recomenda-se que os cientistas se atentem às mudanças conjunturais reflexas à extinção da PROLAR, em dimensões intersetoriais e de política urbana, pois subsistem indicativos de que o déficit habitacional irá aumentar – resultado direto da desatenção municipal quanto à política social de habitação na última década – sendo que a produção habitacional local, por meio de uma unidade administrativa descentralizada, que atenda às demandas específicas da população ponta-grossense, consubstancia-se na saída para resolução da problemática habitacional, garantindo-se, assim, o direito do cidadão à cidade e o direito social à moradia.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. de A; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2018. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cebape/a/fBpmPq6Cyg795pzdMMLNmdQ/?lang=pt&format=pdf](http://www.scielo.br/j/cebape/a/fBpmPq6Cyg795pzdMMLNmdQ/?lang=pt&format=pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.
- AMARAL, F. G et al. Déficit Habitacional: cálculo do coeficiente de concentração relativa para o Brasil entre 2007 a 2012. **Revista Espacios**. Vol. 41 (nº. 10) Ano 2020. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a20v41n10/a20v41n10p28.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2021.
- ANVERSA, G. B. **Habitação de interesse social: o que é e quais as características?** Disponível em: <[www.sienge.com.br/blog/habitacao-de-interesse-social/](http://www.sienge.com.br/blog/habitacao-de-interesse-social/)>. Acesso em: 30 abr. 2023.
- ARAGÃO, T. A. A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 765-791, maio/ago 2022. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cm/a/P9rnsRdM4LGkX6gkgcrMjFF/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cm/a/P9rnsRdM4LGkX6gkgcrMjFF/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 18 mar. 2023.
- ARAVECCHIA-BOTAS, N. Habitação pública e modernização capitalista: uma relação dialética entre fontes de pesquisa e procedimentos de análise. **Anais do Museu Paulista. São Paulo**. N. Sér. v.24. n.3. p. 177-198. set.-dez. 2016. Disponível em: <[www.scielo.br/j/anaismp/a/sSBqPdFKKjTrXdV77KTxpRS/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/anaismp/a/sSBqPdFKKjTrXdV77KTxpRS/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em 20. Fev. 2023
- ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, Rio de Janeiro, 2011, 116 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>> Acesso em: 04. fev. 2023.
- BICHIR, R. Agendas de Reformas e Descentralização de Políticas: um Balanço das Trajetórias da Saúde e da Assistência Social. IN: **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.
- BLOEMER, N. M. S; XAVIER, S. S. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Rev. G&DR**. v. 9, n. 3, p. 54-74, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.

BORGES, C; SÁ, A. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 3. Ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14. mai. 2023.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995**. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>> Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Matriz de Indicadores para Avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas**. Disponível em: <[antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/AVALIACaO\\_D E\\_POS\\_OCUPACaO.pdf](http://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/AVALIACaO_D E_POS_OCUPACaO.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: <[antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/publicacoes/relatorioindicadores2018.pdf](http://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/publicacoes/relatorioindicadores2018.pdf)>. Acesso em: 30. abr. 2023.

BUONFIGLIO, L. V. Habitação de Interesse Social. **Rev. Mercator**. Fortaleza, v. 17, e17004, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/mercator/a/6ybBTz9kZfptHGx4GjwRqYw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 16 out. 2021.

CAIXA. **Habitação de Interesse Social: o acesso à moradia adequada e regular**. Disponível em: <[www.caixa.gov.br/sustentabilidade/negocios-sustentaveis/habitacao-sustentavel/habitacao-social/Paginas/default.aspx#:~:text=O%20que%20é-,O%20que%20é,promovendo%20a%20ocupação%20urbana%20planejada.](http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/negocios-sustentaveis/habitacao-sustentavel/habitacao-social/Paginas/default.aspx#:~:text=O%20que%20é-,O%20que%20é,promovendo%20a%20ocupação%20urbana%20planejada.)>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CASSIOLATO, M; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Ipea: Brasília, 2010.

COHAPAR. Companhia de Habitação do Paraná. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR**. Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná, 2019.

COHAPAR. Companhia de Habitação do Paraná. **Déficit habitacional do Paraná passa de meio milhão de casas**. Disponível em:

<[www.cohapar.pr.gov.br/Noticia/O-PARANA-Deficit-habitacional-do-Parana-passa-de-m-eio-milhao-de-casas](http://www.cohapar.pr.gov.br/Noticia/O-PARANA-Deficit-habitacional-do-Parana-passa-de-m-eio-milhao-de-casas)>. Acesso em 08 abr. 2023

COSTA, L. C da; MOREIRA, D. O Estado como eticidade: apontamentos sobre o direito penal a partir de Hegel. **Emancipação**, Ponta Grossa, 13(2): 253-265, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso em 18 set. 2021.

COSTA, L. T. da C; MELLO, L; NOGUEIRA, P. T. A. Desenvolvimento do capitalismo no Brasil e as tendências da política de saúde. **Saúde Soc.** São Paulo, v.27, n.4, p.1094-1104, 2018. Disponível em: <[www.scielo.org/pdf/sausoc/2018.v27n4/1094-1104/pt](http://www.scielo.org/pdf/sausoc/2018.v27n4/1094-1104/pt)>. Acesso em 18. Set. 2021.

DALLARI, D de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DINIZ, E. Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/j/rep/a/wwVNKtkJf5JbD4wLXjvpsK/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/rep/a/wwVNKtkJf5JbD4wLXjvpsK/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 18 set. 2021.

DONÁRIO, A. A; SANTOS, R. B. dos. **A Teoria de Karl Marx**. Universidade Autónoma de Lisboa CARS – Centro de Análise Económica de Regulação Social. Disponível em: <[repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3173/1/MARX.pdf](http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3173/1/MARX.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

DUARTE, M.P.L. **Perspectivas das políticas de habitação de interesse social entre 1988 e 2022: a dinâmica da política municipal na cidade de Vitória**. Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em História, do Centro de Ciências Humanas e Naturais da UFES, 2016. Disponível em: <[ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Dissertações%20e%20Teses/História-UFES/UFES\\_PP\\_GHIS\\_MAUORIZETE\\_PIMENTEL\\_LOUREIRO\\_DUARTE.pdf](http://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Dissertações%20e%20Teses/História-UFES/UFES_PP_GHIS_MAUORIZETE_PIMENTEL_LOUREIRO_DUARTE.pdf)>. Acesso em 30 abr. 2023.

DURIGUETTO, M. L. Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, 11(2): 289-300, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso em 18. Set. 2021.

EESC-USP. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. **Glossário: Teste Qui-quadrado**. Disponível em: <[www5.eesc.usp.br/saate/index.php/saate/Indicar-a-Técnica/Associar/2.-Árvore-de-decisão/Glossário/Teste-Qui-quadrado](http://www5.eesc.usp.br/saate/index.php/saate/Indicar-a-Técnica/Associar/2.-Árvore-de-decisão/Glossário/Teste-Qui-quadrado)>. Acesso em: 08 Mai. 2023.

FERREIRA, G. G et. al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2019. Disponível em: <[www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 20 Fev. 2022.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em:

<novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\_Cartilha\_DH\_compressed.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil.** Disponível em: <fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-no-brasil-principais-resultados-para-o-periodo-de-2016-a-2019/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

FONSECA, F. **Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo.** Disponível em: <www.scielo.br/j/rk/a/ZKqFntJKzqLrXZZtCPDFqh/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

FONSECA, I. F. da. **Participação como método de governo: experiências transculturais no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália.** Brasília: IPEA, 2019.

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015. Disponível em: <www.scielo.br/j/rk/a/thzkKkhPh3SwyNScS6GCRfy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

FURTADO, J.P. et al. Inserção social e habitação: um caminho para a avaliação da situação de moradia de portadores de transtorno mental grave no Brasil. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v.14, n.33, p.389-400, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/d9yzm9pNBHYbSbFsWbWHgyt/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 14 mar. 2023.

GONDIM, L. M. de P. Meio Ambiente Urbano e Questão Social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, Jan./Abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/jjKdsLh3kwwRyJXYPSZJXsh/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 16. Out. 2021.

GOMES, F. **Tipos de Correlações.** Disponível em: <gomesfellipec.github.io/post/2017-12-01-tipos-de-correlacoes/>. Acesso em 01 mai. 2023.

GUBA, E; LINCOLN, Y. **Avaliação de Quarta Geração.** Cap. 3. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

HARVEY, D. **O Direito à Cidade.** Disponível em: <www.ufjf.br/ladem/2013/09/23/o-direito-a-cidade-por-david-harvey/>. Acesso em: 30. abr. 2023.

IBGE. **Cidades e Estados: Ponta Grossa – PR.** Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/ponta-grossa.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

IBGE. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019.** Disponível em: <agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/rel

eases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 11 nov. 2022.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico do Município de Ponta Grossa**. Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/cadernos\\_municipios/pontagrossa.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/cadernos_municipios/pontagrossa.pdf)>. Acesso em 15. jul. 2022.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico do Município de Ponta Grossa**. Julho, 2022. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000&btOk=ok>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

JANSEN, R. D. Política Urbana e o Direito Fundamental à Moradia. **R. Fac. Dir. UFG**, V.36, n. 01, p. 161-178, jan. / jun. 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/17382/12662>> Acesso em 18 jul. 2022.

KAMMSETZER, C. S; PALOMBINI, A. L. Território e Subjetividade: narrativas de jovens em uma remoção urbana. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 29, n. 3, p. 280-287, set-dez. 2017. doi: <https://doi.org/10.22409/1984-0292/v29i3/1427>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/fractal/v29n3/1984-0292-fractal-29-03-280.pdf>> Acesso em 21 Nov. 2020.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão [recurso eletrônico]: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOLOGY, A. ROSA, C. B. S; LUIZ, D. E. C. Relações Entre Estado e Sociedade Civil: Reflexões sobre perspectivas democráticas. **Revista Aurora**. ano V número 8 - agosto de 2011. ISSN: 1982-8004. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1270/1127>> Acesso em 14 jul. 2022.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias, São Paulo, Centauro, 2001.

LEITE, R.C.M. et. al. Utilização de regressão logística simples na verificação da qualidade do ar atmosférico de Uberlândia. **Rev. Eng Sanit Ambient** | v.16 n.1 | jan/mar 2011 | 175-180. Disponível em: <[www.scielo.br/j/esa/a/KRzGRFfjQxc5z3mFcBK6PPC/?lang=pt&format=pdf](http://www.scielo.br/j/esa/a/KRzGRFfjQxc5z3mFcBK6PPC/?lang=pt&format=pdf)>. Acesso em: 01 mai. 2023.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**. 21 pp. 33-52. 1º sem. 2009. Disponível em:

<<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/5954/4308/14507>>. Acesso em 12 mar. 2023.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. Boitempo; Editora UFRJ, 2011.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **Ideologia alemã**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC, 1987.

MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. Cosac & Naify, 2007.

MEDEIROS; S.R.F.Q; CHAVES, C; FREITAS, M.F. Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 55, pp. 1187-1213, set/dez 2022. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cm/a/457D37mKBFKJLFnh5ssNkzz/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cm/a/457D37mKBFKJLFnh5ssNkzz/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 21 fev. 2023.

MEYLAN, A. **As Dimensões do Direito à Moradia: o protagonismo da mulher na política de habitação de interesse social**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <[repositorio.unb.br/bitstream/10482/36764/1/2019\\_ArleideMeylan.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36764/1/2019_ArleideMeylan.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2021.

MIOT, H.A. Análise de correlação em estudos clínicos experimentais. **J. Vasc Bras**. 2018, Out.-Dez.; 17(4):275-279. Disponível em: <[www.scielo.br/j/jvb/a/YwjG3GsXpBFrZLQhFQG45Rb/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/jvb/a/YwjG3GsXpBFrZLQhFQG45Rb/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 01 mai. 2023.

MONTEIRO, A.R; VERAS, A.T.R. A questão habitacional no Brasil. **Rev. Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. Disponível em: <[www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/?lang=pt&format=pdf](http://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/?lang=pt&format=pdf)>. Acesso em 04. Fev. 2023.

MONTEIRO, C. F; UNDURRAGA, T. Apresentação de dossiê: Estado, mercado e desenvolvimento. **Rev. Sociol. Polit.** 23 (55) - Set 2015. Disponível em: <[www.scielo.br/j/rsocp/a/LgWf77YQGMnGhc8TPxypqXg/?lang=pt](http://www.scielo.br/j/rsocp/a/LgWf77YQGMnGhc8TPxypqXg/?lang=pt)>. Acesso em: 18. Set. 2021.

MOREIRA, V. de S; SILVEIRA, S. de F. R. “Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação. **Revista interdisciplinar de gestão social**. v.7 n.1 jan./ abr. 2018.

MPPR. Ministério Público do Estado do Paraná. **Informações Municipais para Planejamento Institucional**. Disponível em: <[www2.mppr.mp.br/cid/pontagrossa.pdf](http://www2.mppr.mp.br/cid/pontagrossa.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MYRTA. **Definição - que significa PSPP?** Disponível em: <[definirtec.com/pspp/](http://definirtec.com/pspp/)>. Acesso em: 10 nov. 2022.

OLIVEIRA, B. V. N. de. et. al. Evolução histórica do Direito brasileiro: uma breve análise do prisma constitucional. **Diversitas Journal**. Volume 5, Número 4 (out./dez.2020) pp: 2995-3007. Disponível em: <[diversitasjournal.com.br/diversitas\\_journal/article/view/1302/1150](http://diversitasjournal.com.br/diversitas_journal/article/view/1302/1150)>. Acesso em: 18. set 2021.

PATIAS, J. et. al. O Uso de Variáveis Dummies em Produções Científicas: Análise Bibliométrica na Plataforma Scopus. **Rev. FSA**, Teresina, v. 17, n. 1, jan. 2020. Disponível em: <<http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1671/491492070>>. Acesso em: 01 mai. 2023.

PEDRÃO, F. A Economia da Produção Geral de Moradia. **Revista Rua**. Salvador, 2: 19-35, 1989. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/download/3065/2197>>. Acesso em 01. Jul. 2021.

PEREIRA, A. L dos S; PALLADINI, G.M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, 2018. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cm/a/F6qwVqJ5TyTsdky48PnM38y/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cm/a/F6qwVqJ5TyTsdky48PnM38y/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 21 fev. 2023.

PESSOTO, U. C; RIBEIRO, E. A. W; GUIMARÃES, R. B. O papel do Estado nas políticas públicas de saúde: um panorama sobre o debate do conceito de Estado e o caso brasileiro. **Saúde Soc**. São Paulo, v.24, n.1, p.9-22, 2015. Disponível em: <[www.scielosp.org/pdf/sausoc/2015.v24n1/9-22/pt](http://www.scielosp.org/pdf/sausoc/2015.v24n1/9-22/pt)>. Acesso em: 18. Set. 2021.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <[books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf](http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

PORANGABA, A.T. **A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <[www.redalyc.org/journal/5139/513962979022/html/](http://www.redalyc.org/journal/5139/513962979022/html/)>. Acesso em: 04 fev. 2023.

PRODANOV C. C; FREITAS, E. C. F. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REYNOLDS, C.W; CARPENTER, R.T. Financiamento à habitação e distribuição de riqueza no Brasil. **Rev. adm. empres**. 17 (5). Out 1977. Disponível em: <[www.scielo.br/j/rae/a/WyCk7st58CBGCMfggKsVKGw/?lang=pt](http://www.scielo.br/j/rae/a/WyCk7st58CBGCMfggKsVKGw/?lang=pt)>. Acesso em 21. Fev. 2023.

RIBEIRO, J. S. da P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, vol. 16, núm. 1, 2017, pp. 3-24 Universidade Nove de Julho São Paulo, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93453803002>>. Acesso em: 17 set. 2021.

RIBEIRO, D. **Como criar um questionário no SurveyMonkey**. Disponível em: <[www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/2018/07/como-criar-um-questionario-no-survey-monkey.ghml](http://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/2018/07/como-criar-um-questionario-no-survey-monkey.ghml)>. Acesso em: 12 set. 2022.

ROLNIK, R. Direito à Moradia. **Rev. Informações e debates IPEA**. 2009. Ano 6. Edição 51. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ROLNIK, R. **A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa**. Disponível em: <[www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa](http://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa)>. Acesso em: 09 nov. 2022.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**. [tradução Antonio de Pádua Danesi] – 3ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTANA, R.B; ZANONI, V.A.G. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 409-428, jan/abr 2022. Disponível em: <[www.scielo.br/j/cm/a/cfLtPtVQDMDFJJSmyxcJgSn/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cm/a/cfLtPtVQDMDFJJSmyxcJgSn/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em 18. Mar. 2023.

SANTOS, M.E.P dos. et. al. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Revista O&S**. 2014. Disponível em: <[www.scielo.br/j/osoc/a/QVrHWNzRkwPRKhcWrdzWwdH/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/osoc/a/QVrHWNzRkwPRKhcWrdzWwdH/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em 20. Fev. 2023.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; et. al. Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2020 Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v12/2175-3369-urbe-12-e20200062.pdf>> Acesso em 22. Nov. 2020.

SCHEFFER, S. M. **A Construção do Espaço Local por Políticas Nacionais de Habitação: O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa-PR**. 2017. 239 f. Tese de Doutorado apresentada no Curso de Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00005f/00005fec.pdf>> Acesso em: 25 nov. 2021.

SCHEFFER, S. M.; KAUCHAKJE, S. Ambiguidades da política habitacional brasileira. **Revista Políticas Públicas & Cidades** - 2359-1552, [S. l.], v. 8, n. 1, 2019. Disponível em: <https://rppc.emnuvens.com.br/RPPC/article/view/302>. Acesso em: 07. Jul. 2021.

SILVA, F. R. M da. Gestão social em territórios do Programa Minha Casa, Minha Vida – ensaiando possibilidades. **Ciência e Sustentabilidade-CeS**. Juazeiro do Norte. v. 2, n. 2, p. 84-105, jul/dez 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/138/108>. Acesso em: 16 out. 2021.

SILVA, A. E da; GOMES, E. T. A. Habitação Popular e os processos de periferização e segregação socioespacial: uma análise sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (Faixa 1). **Revista Rural & Urbano**, Recife. v. 01, n. 01, p. 151-158, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/article/download/241018/32058>. Acesso em 16. Out. 2021.

SOUSA, I. C. N; BRAGA, R. Habitação de Interesse Social e o Minha Casa Minha Vida – faixa 1: questão ambiental na produção habitacional. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v12/2175-3369-urbe-12-e20190312.pdf> Acesso em 24. Nov. 2020.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA-LOPES, A. V.; SAAB, T. B. Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo. **Geosp**, v. 25, n. 2, e-173754, ago. 2021. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/173754>. Acesso em 21. Mar. 2023.

SUAVE, A. M. Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 266-275, maio/ago. Disponível em: [www.scielo.br/j/rk/a/DKwJw9nWpNTpWp9LbRJdBsw/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/rk/a/DKwJw9nWpNTpWp9LbRJdBsw/?format=pdf&lang=pt). Acesso em 20. Fev. 2023.

SCHWEIZER, P.J.; WILSON JUNIOR, P. Casa, moradia, habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 5, p. 54 a 69, 8 abr. 1997.

TAWFEIQ, R. **Direito ao Desenvolvimento e Agronegócio: a Inconstitucionalidade Do Modelo Agrário Brasileiro**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), 2019. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/3001/1/Reshad%20Tawfeiq.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**. Volume 28 Número 1 - Janeiro/Abril 2013. Disponível em: [www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?format=pdf&lang=pt). Acesso em: 20 fev. 2023.

VELTER, F; MISSAGIA, L.R. **Contabilidade de custos e análise das demonstrações contábeis: teoria e questões comentadas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

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

WEFFORT, F.C. **Os Clássicos da Política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx**. v. 2. São Paulo: Ática, 2001.