



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS
HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA – TURMA II**

IZAIAS FERREIRA DA SILVA

**PROGRAMAS HABITACIONAIS DESTINADOS A
SERVIDORES DA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA:
O programa de habitação da Polícia Militar do Ceará**

**FORTALEZA
2010**

IZAIAS FERREIRA DA SILVA

PROGRAMAS HABITACIONAIS DESTINADOS A SERVIDORES DA ÁREA DE
SEGURANÇA PÚBLICA: O PROGRAMA DE HABITAÇÃO DA
POLÍCIA MILITAR DO CEAR

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública (Turma II) da Universidade Federal do Ceará – UFC, para obtenção do grau de Especialista em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Celina Amália

FORTALEZA - CE

2010

IZAÍAS FERREIRA DA SILVA

PROGRAMAS HABITACIONAIS DESTINADOS A SERVIDORES DA ÁREA DE
SEGURANÇA PÚBLICA: O PROGRAMA DE HABITAÇÃO DA
POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação ____/____/____

Izaias Ferreira da Silva

Professora Dra. Celina Amália
Orientadora

Prof. Dr. César Barreira
Coordenador

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem fé não há realizações.

À meus pais (*in memoriam*) Josué da Silva e Maria de Lourdes Ferreira da Silva, à minha esposa Mayra Rodrigues da Silva, minha filha e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

À Sra. Terezinha da Silva Ferreira e ao Sr. Raimundo Marques Ferreira pelo apoio inestimável.

À professora Celina Amália pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

Ao Coordenador Dr. César Barreira, pelo apoio, pela compreensão e pela amizade.

A todos os professores, que foram tão importantes durante esta especialização e no desenvolvimento desta monografia.

Aos amigos e colegas da gloriosa Polícia Militar do Ceará, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

“A primeira questão a ser discutida diz respeito à própria nomenclatura de déficit habitacional. No sentido tradicional, ela induz equivocadamente à expectativa de enfrentar o problema da moradia de forma setorial. Além disso, camufla uma complexa realidade, por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra.” (Fundação João Pinheiro).

RESUMO

O direito à moradia, que também é traduzido no sonho da casa própria de quase toda a população brasileira, é o tema do presente estudo, que tem como objetivo básico obter uma visão holística na área da habitação para Servidores da Segurança Pública no Estado do Ceará, tomando-se como base e/ou modelo o Programa Habitacional da Polícia Militar do Estado do Ceará, conhecido como PROHAB. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre as categorias habitação e políticas públicas, bem como uma pesquisa de campo no próprio PROHAB. Na análise, enfatiza-se o perfil do Programa, interpreta-se as percepções dos integrantes a respeito do programa, o que falta e quais são as perspectivas futuras. As considerações finais sinalizam para uma falta de incentivo por parte do Governo, bem como dificuldades de logística e de material. Contudo, o programa, mesmo que timidamente, realiza seu papel, que poderia estar sendo bem mais proveitoso.

Palavras-chave: Habitação. Políticas Públicas de Habitação. PROHAB.

ABSTRACT

The right to housing, which is also reflected in the dream of homeownership for almost the entire population, is the subject of this study, which aims to obtain a basic holistic view of housing in the area of Public Security for Servers in the State of Ceara , taking as a base and / or model the Housing Program of the Military Police of the State of Ceará, known as PROHAB. To this end, we performed a literature search on categories and housing policies, as well as a research field in itself PROHAB. In the analysis, emphasis is placed on the profile of the program, you interpret the perceptions of members about the program, what is missing and what are future prospects. Final considerations point to a lack of encouragement by the Government as well as difficulties of logistics and material. However, the program, even timidly, performs his role, which could have been much more profitable.

Keywords: Housing. Housing Public Policy. PROHAB.

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

COHAB-CE – Companhia de Habitação do Ceará

COHAB-FORT – Companhia de Habitação de Fortaleza

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONG – Organização Não-Governamental

PM – Polícia Militar

PMCE – Polícia Militar do Ceará

PROHAB – Programa Habitacional

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 DISCUSSÃO SOBRE O TEMA: ANÁLISES E METODOLOGIA.....	11
2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO.....	17
2.1 Refletindo sobre as transformações históricas da habitação.....	17
2.2 Um enfoque nas políticas públicas na área da Habitação.....	23
2.3 Policiais Militares: uma categoria à parte.....	28
2.3.1 A Polícia Militar do Ceará.....	29
2.3.2 Políticas Públicas na área da segurança pública.....	30
2.3.3 O PROHAB na PMCE.....	31
3 O PROHAB NO COTIDIANO: COMO FUNCIONA E O QUE FALTA... 	33
3.1 Perfil geral do PROHAB.....	33
3.2 O PROHAB na visão dos seus integrantes.....	35
3.2.1 O que é o PROHAB para você?.....	36
3.2.2 Você acha que a função do PROHAB foi atingida?.....	36
3.2.3 O que você considera como maior obstáculo para que o PROHAB atinja seu objetivo fim?.....	37
3.2.4 Outro órgão público ou entidade foram convidados a participar do PROHAB?	38
3.2.5 Qual sua opinião sobre a equipe e a logística do PROHAB?.....	39
3.2.6 Atualmente, a situação do PROHAB está dentro do previsto?.....	39
3.2.7 Qual reação você nota quando os empresários da área de imóveis tomam conhecimento da existência do PROHAB?.....	39
3.2.8 Uma PPP (Parceria Público-Privada) seria uma saída para revigorar o PROHAB?.....	40
3.2.9 O PROHAB tem projetos que visam melhorar seu funcionamento?.....	41
CONCLUSÃO.....	44
BIBLIOGRAFIA.....	46
APÊNDICE.....	48

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem a proposta de discutir e analisar os programas de habitação destinados a servidores da área de segurança pública no Estado do Ceará, com base em uma investigação acerca da experiência do Programa da Habitação (PROHAB) da Polícia Militar do Estado do Ceará, que hoje, apesar de sua existência já consolidada, não alcançou ainda os objetivos pretendidos para sua criação. Pesquisamos as suas características, funcionalidade, dados existentes, relatórios, metas, etc.

A intenção não era obter uma análise específica e conclusiva a respeito do nosso objeto, mas fornecer dados suficientes para que se possa fazer uma reflexão das medidas necessárias a otimização satisfatória do assunto em alusão.

O Estado do Ceará passou por um processo de êxodo rural e de urbanização não planejada desde meados do século passado. Isto fez com que Fortaleza e região metropolitana passassem a concentrar a maior parte da população do Ceará.

Esse processo acarretou muitas problemáticas, dentre elas, a questão da moradia. As populações que chegaram à cidade não tiveram acesso às políticas que garantissem habitação digna, tanto que muitos movimentos sociais se constituíram em torno desta questão, sobretudo na década de 80.

Levando-se em consideração os processos históricos pelos quais passou o Ceará e a permanência da necessidade de políticas habitacionais não só para os mais pobres, mas também para a classe média ter condições de adquirir a casa própria, esta discussão se faz necessária.

Dentro desta nova perspectiva, o programa de construção de moradias para a população de baixa renda deveria considerar as potencialidades locais quanto aos insumos para a construção, a tecnologia disponível e os recursos humanos qualificados como forma de proporcionar o desenvolvimento regional.

O Municipalismo e a produção pública da habitação, dissociada da ação estatal na esfera federal, têm sido pautados pela ausência de políticas estruturais. O Estado fica à margem de provisão das políticas públicas de habitação social, ficando

essa competência para os municípios. Algumas prefeituras municipais tomam iniciativa na formulação de propostas alternativas de ação pública e planejamento estratégico, atuando principalmente na urbanização de favelas, em programas especiais nas áreas de risco, na produção de novas moradias por empreiteiras e mutirões, na regularização e urbanização de loteamentos irregulares e incrementando o discurso de participação cidadã e geração de renda.

À margem de tudo, encontram-se os servidores públicos da área da Segurança Pública, mais precisamente os Policiais Militares que, devidos a diversos fatores, tais como remuneração, passaram a viver em áreas de riscos e favelas, muitas vezes sendo vizinhos de marginais os quais combatem.

Para dar conta das questões pesquisadas, a monografia foi dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado Discussão sobre o tema: análises e metodologia, aborda-se como se deu a aproximação com o tema, tanto pessoal como profissional. Discute-se, também, as escolhas teórico-metodológicas, uma etapa essencial para a compreensão da construção do objeto da pesquisa.

O segundo capítulo, denominado A problemática da habitação, procura analisar as categorias essenciais que embasam a pesquisa, fazendo uma retrospectiva da história da habitação. Abordam-se também as perspectivas das políticas públicas de habitação, com enfoque especial no estado do Ceará, particularmente da década de 70 até os dias atuais.

No terceiro capítulo, intitulado O PROHAB no cotidiano: como funciona e o que falta, busca-se analisar os dados obtidos por meio da pesquisa de campo, como o perfil dos compradores e dos imóveis vinculados ao PROHAB, refletindo sobre o que os pesquisados pensam a respeito do programa.

Concluindo, apresenta-se as razões pelas quais o projeto de Habitação PROHAB ainda não criou características para ser o programa procurado pelos policiais militares no Estado, as dificuldades que o mesmo tem em ser reconhecido, especialmente pelo Comando, e o que realmente falta para que o mesmo obtenha ênfase perante à sociedade e à própria Polícia Militar.

1 DISCUSSÃO SOBRE O TEMA: ANÁLISES E METODOLOGIA

“Os momentos mais felizes da minha vida foram aqueles, poucos, que pude passar em minha casa, com a minha família”. (Thomas Jefferson)

A temática sobre o Programa Habitacional da Polícia Militar do Ceará, daqui em diante sendo chamado do PROHAB, foi aguçado devido à ênfase que o assunto de habitação desperta na vida do brasileiro em geral, seja qual segmento ou classe ele pertença.

Todas as pessoas, independentemente de classe social, qualquer leitor desta monografia, já sonharam, ou ainda sonham, com a casa própria. Qualquer pessoa tem em mente como será sua casa, seus móveis; enfim, almeja o imóvel dos seus sonhos. Contudo, para muitos, a casa própria é um sonho quase inalcançável, ou, pelo menos, demorado, difícil.

Os fatores, como serão vistos no decorrer desta monografia, são vários e afetam vários setores: o alto preço dos imóveis, que inviabiliza sua aquisição para a grande maioria da população brasileira; o poder público, com políticas públicas habitacionais que, embora seu objetivo seja atingir todas as pessoas, acaba sendo setorial, por abranger somente uma camada da população que tem condições de pagar a prestação da casa; o fato de haver mitos em torno dos financiamentos atualmente oferecidos e o tempo longo de prestação. Enfim, fatores que impedem pessoas de terem sua própria morada.

Como o foco desta pesquisa é a política habitacional, tendo como análise empírica o PROHAB da Polícia Militar do Estado do Ceará, vale ressaltar que o autor em questão é Tenente-Coronel da referida Instituição, e que o mesmo trabalha no PROHAB, o que aguça ainda mais a curiosidade em escrever sobre esse programa que, embora ande em pleno funcionamento, ainda tem muitos desafios para enfrentar. Como parte da equipe, encontra-se dificuldades, mas como pesquisador, pretende-se investigar mais profundamente.

Este trabalho, portanto, visa investigar os desfechos do PROHAB, bem como deslumbrar sobre a política de habitação no Brasil, dando destaque ao Estado do Ceará, ao mesmo tempo em que se faz um aparato holístico dos problemas de tais políticas, demonstrando sua evolução e o que se pode fazer, enfaticamente, pelos servidores da Polícia Militar do Ceará, demonstrando os caminhos percorridos e os projetos voltados para a habitação e, principalmente, sua evolução. Além disso, pretende-se contribuir para o avanço do conhecimento no campo das políticas públicas de habitação, visando ao atendimento das necessidades de modernização, e para o entendimento das necessidades habitacionais.

Nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão, de se estimular a participação dos agentes não-públicos, tais como o setor privado, as ONGs¹ (Organizações não-governamentais) e as próprias comunidades que recebem os serviços/bens, no caso, a habitação, bem como tem havido esforços por parte desses agentes neste mesmo sentido. Essa tendência é, sem dúvida, global, e o Brasil não constitui uma exceção.

Tal tendência é apoiada por forte argumentação teórica, que preconiza a argumentação do papel do Estado nesse setor. Isto, é claro, não apenas pela abundante literatura sobre o assunto, mas também pelas reportagens diárias que inundam os diversos veículos da mídia no Brasil e no exterior. Porém, o crescente envolvimento de agentes não-públicos na oferta da habitação e outros bens/serviços não significa que os agentes públicos (Estado) devam ou irão desaparecer. O que está acontecendo é uma mudança efetiva no papel do Estado, que deixa de ser de apoio e passa a ser de facilitação.

Além disso, do mecanismo de oferta da habitação ou outros bens/serviços participam elementos diversos, como: planejamento, financiamento, gestão,

¹ ONG é uma sigla usada para as organizações não governamentais (sem fins lucrativos), que atuam no terceiro setor da sociedade civil. Estas organizações, de finalidade pública, atuam em diversas áreas, tais como: meio ambiente, combate à pobreza, assistência social, saúde, educação, reciclagem, desenvolvimento sustentável, entre outras. As ONGs possuem funções importantes na sociedade, pois seus serviços chegam em locais e situações em que o Estado é pouco presente. Muitas vezes as ONGs trabalham em parceria com o Estado. As ONGs obtêm recursos através de financiamento dos governos, empresas privadas, venda de produtos e da população em geral (através de doações). Grande parte da mão-de-obra que atua nas ONGs é formada por voluntários.

produção propriamente dita, monitoramento e fiscalização. A maneira pela qual esses elementos são distribuídos entre os agentes públicos e não-públicos irá definir o padrão geral da oferta.

O Brasil, na década de setenta, vivia a euforia da conquista do tricampeonato de futebol no México. Os festivais de música na televisão embalavam os sonhos de milhões de brasileiros e a nação testemunhava o chamado “milagre brasileiro”². Aquele era um momento único na história nacional.

Porém, nem tudo está perfeito. Dentro deste contexto, a cidade de Fortaleza, no ano de 1971, apresentou dados preocupantes com relação ao seu crescimento populacional. A capital cearense possuía, naquele ano, 150 mil residências, contudo mais de 65 mil famílias não tinham casa para morar. O dado alarmante foi divulgado na principal publicação da época, O Anuário do Estado do Ceará, que ainda colocava que havia outras famílias que moravam em casas coletivas, cedidas e alugadas.

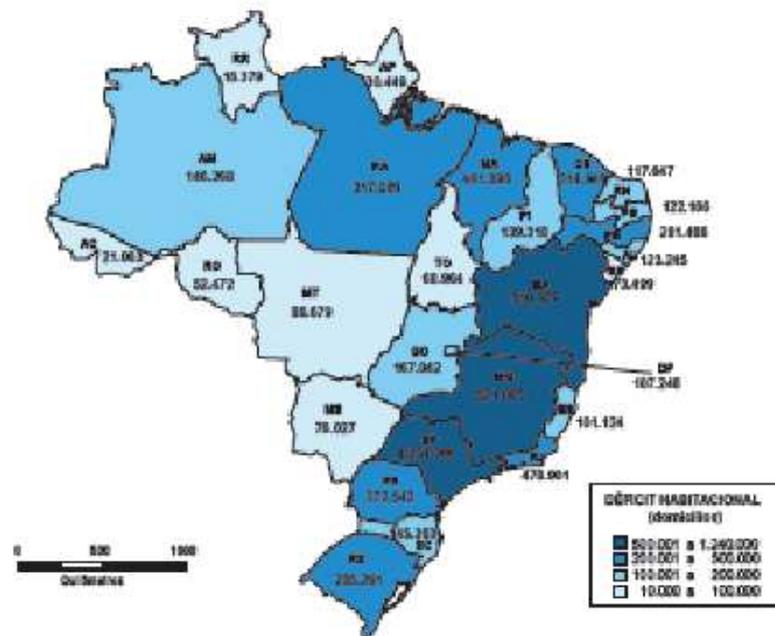
Naquela mesma publicação era noticiado que o governo iria desenvolver um grande projeto de construção de casas populares, que teria como meta eliminar o grande déficit habitacional da cidade de Fortaleza, eram eles: A Companhia de Habitação de Fortaleza (COHAB-FORT) e a Companhia de Habitação Popular do Ceará (COHAB-CE)³.

² Entre 1968 e 1974, a economia brasileira sofreria uma notável expansão, refletida no crescimento acelerado do Produto Interno Bruto (PIB). O período, que ficou conhecido como do "milagre brasileiro" em alusão aos "milagres" alemão e japonês das décadas de 1950 e 1960, seria marcado por taxas de crescimento excepcionalmente elevadas, que foram mantidas, enquanto a inflação, "controlada e institucionalizada", declinava, estabilizando-se em torno de 20 a 25% ao ano. A permanência do ministro Delfim Neto na pasta da Fazenda durante o governo Médici deveu-se, sobretudo à pressão exercida por várias entidades de classe do empresariado nacional. Satisfeitos com os resultados obtidos pela gestão anterior do ministro, principalmente no tocante à contenção da inflação, os empresários pediram a manutenção da política econômica. Não obstante, o aumento progressivo da desigualdade na distribuição de renda tornou-se o ponto central da crítica à "política nacional de desenvolvimento" seguida pelo governo Médici e amplamente justificada pelos adeptos do modelo. O próprio presidente da República declarara em relação ao sucesso obtido pela política econômica de seu governo que "a economia vai bem, mas o povo vai mal". Essa asserção foi reinterpretada pelo ministro do Planejamento com a afirmação de que "a renda *per capita* entre quatrocentos e 450 dólares prova que a renda nacional ainda não tem condições de ser redistribuída para melhorar o padrão de vida". Os economistas da linha oficial procuravam explicar o problema da concentração de renda como consequência do crescimento da economia, ao contrário de seus opositores, que a identificavam como causa. Entre os primeiros, destacou-se a teoria do "crescimento do bolo", ou seja, a tese de que era necessário assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento. Fonte: www.cpdoc.fgv.br.

³ COHAB-CE – Companhia de Habitação do Ceará começa no ano de 1963. Na época, o órgão era conhecido por CHEC – Companhia de Habitação do Estado do Ceará, criada através da Lei nº 6.540, de 11 de setembro daquele ano. A Escritura Pública de Constituição, datada de 23 de junho de 1964, foi arquivada na Junta Comercial, com o nº 24.630, em 02 de julho do mesmo ano. Sua publicação no Diário Oficial do Estado foi dia

Contudo, daquela época até aqui, o déficit habitacional brasileiro em vez de diminuir, continua a aumentar. Um dos últimos dados disponíveis, da Fundação João Pinheiro, publicado em 2007, dava conta de que o déficit habitacional já estava na faixa das 5,6 milhões de moradias no Brasil, e no Ceará, atualmente, este déficit é de mais de 300 mil unidades.⁴

Mapa 1: Déficit Habitacional total, segundo unidades da Federação/2007



Fonte: Fundação João Pinheiro

14 de julho, também de 1964, e sua primeira sede funcionou na Avenida Tristão Gonçalves. Os objetivos da CHEC eram realizar pesquisas e estudos necessários à formulação de uma política habitacional para o Estado; elaborar e executar diretamente ou através de entidades públicas, privadas e pessoas físicas planejamentos físicos, baseados nas pesquisas e estudos, nos moldes das diretrizes do planejamento regional, estabelecidos pela SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. O capital inicial era de Cr\$ 100.000,00 (Cem Mil Cruzeiros) e foi ampliado posteriormente, em 09 de outubro de 1967, para Cr\$ 670.000,00 (Seiscentos e Setenta Mil Cruzeiros). A mudança do nome CHEC para COHAB-Ceará aconteceu em 10 de abril de 1965, com a realização de uma Assembléia Geral Extraordinária. A modificação visava a adequação da companhia às normas do extinto BNH - Banco Nacional de Habitação. Na época, a COHAB-Ceará significava Companhia de Habitação popular do Ceará, vinculada ao SFH – Sistema Financeiro de Habitação e contando com recursos do BNH. Três anos depois, no dia 03 de dezembro de 1968, surgiu a COHAB-Fortaleza, uma subdivisão da COHAB-Ceará. Sediada na Avenida Duque de Caxias nº 330, a nova companhia foi criada através da Lei nº 3.643, com o objetivo de estudar os problemas habitacionais de Fortaleza, elaborar programas de construção de casa própria para famílias de baixa renda, planejar e executar programas de erradicação de mocambos e favelas. As companhias foram incorporadas através da Lei Estadual nº 9.557, de 14 de dezembro de 1971, com o nome COHAB-Ceará – Companhia de Habitação do Ceará – com sede na Avenida Santos Dumont, nº 1425, ficando estabelecido que o órgão tinha como metas produzir e comercializar unidades habitacionais de interesse social, adquirir, urbanizar e vender terrenos, apoiar programas e projetos de desenvolvimento comunitário; e comprar e vender materiais de construção para atendimento das metas do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Fonte: <http://conjceara.blogspot.com>

⁴ Dados da Fundação João Pinheiro, em www.fdp.gov.br.

Nesse contexto, surgem programas como o PROHAB, de forma ainda tímida, tenta minimizar a demanda por moradia - entendendo-se como moradia própria – em uma parcela da população que depende não somente da moradia em si, mas de locais onde não tenham medo de vestir a farda.

Diante do exposto, pretendeu-se realizar uma pesquisa sobre o PROHAB, sob o contexto dos pontos a melhorar deste programa, mas não deixando de lado os prováveis avanços por ele conseguidos. Esse tipo de programa tenta viabilizar a aquisição da casa própria aos profissionais da área de segurança pública no Estado do Ceará, mais especificamente por Policiais Militares, através de convênios com a Caixa Econômica Federal. Os compradores são pessoas que têm renda de até R\$ 2.800,00 e que não podem pagar uma prestação que compromete bastante seu salário.

Para realizar a pesquisa, foi necessário pensar qual a trajetória metodológica que seria seguida. Segundo Minayo (1994, p.16), “metodologia é o caminho do pensamento e da prática exercidas na abordagem da realidade”. No primeiro momento, além do estudo bibliográfico, foram coletados dados a respeito do perfil dos compradores pelo PROHAB, bem como o perfil do imóvel desejado por essas pessoas. Assim, se evidencia o perfil do programa.

Para coletar dados que suprissem as questões quanto aos pontos positivos e os que podem ser melhorados do programa referido, foi realizada uma entrevista estruturada com dois policiais que trabalham diretamente no PROHAB, para revelar o andamento do programa. Essa entrevista foi composta somente de perguntas abertas, como percebido no apêndice, foi elaborada de maneira que satisfizesse o objetivo, pois o tempo não demandava realizar entrevistas longas e com muitas pessoas

Após a coleta de todo o material, foi feito um tratamento do mesmo para que se pudesse colocar na pesquisa dados precisos e enfáticos a respeito da realidade do PROHAB, seu perfil, suas vantagens e desvantagens e o que falta para o programa ter o merecido reconhecimento. Isto se deveu ao fato do objetivo geral da pesquisa ser o de interpretar e avaliar o PROHAB, bem como a relação desse programa com o Governo, com os seus integrantes e com os próprios policiais.

Assim, buscou-se ter o cuidado de analisar o que estava além do colocado no papel. Apesar da proximidade do pesquisador com o grupo pesquisado ter dificultado a imparcialidade, proporcionou também a obtenção de outros resultados.

Os resultados dessa pesquisa, tanto a fase bibliográfica, onde se aborda a categoria habitação e políticas públicas, como a fase exploratória, encontram-se nos próximos capítulos.

2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO

2.1 Refletindo sobre as transformações históricas da habitação

*Era uma casa muito engraçada
Não tinha teto, não tinha nada
Ninguém podia entrar nela, não
Porque na casa não tinha chão*

*Ninguém podia dormir na rede
Porque na casa não tinha parede
Ninguém podia fazer pipi
Porque penico não tinha ali*

*Mas era feita com muito esmero
na rua dos bobos numero zero*

A Casa (Vinícius de Moraes)

Esta pesquisa pretende compreender e interpretar os significados da habitação, de um modo geral e suas consequências, tendo como base uma investigação sobre o Programa Habitacional (PROHAB) da Polícia Militar do Estado do Ceará. No entanto, para que se possa discutir sobre tal programa por meio de dados obtidos na pesquisa de campo, faz-se necessário, primeiramente, situar a reflexão sobre habitação, suas relações no contexto contemporâneo e com as políticas públicas, em especial, com as políticas de Habitação, como proposto acima.

Como se caracteriza, então, a questão da habitação no Brasil? Por quais processos passou até chegar aos dias de hoje?

A Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhece o direito à moradia adequada como essencial para um padrão de vida digno. No Brasil, a Constituição Federal também incluiu a moradia entre os direitos sociais mínimos, prevendo a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas do governo.

O assunto acerca da habitação desperta interesse na vida do brasileiro, seja em qual segmento ele esteja inserido. Não se pode esquecer que desde que se

instaurou o processo da propriedade privada, sonha-se com a casa própria, ou com o próprio terreno, enfim, o próprio teto.

Contudo, a necessidade de se abrigar sempre existiu, desde os primórdios, não tendo, contudo, essa conotação de próprio, privado. Na pré-história, por exemplo, antes do desenvolvimento da agricultura e da domesticação dos animais, os seres humanos viviam da caça e coleta de frutos, vegetais e raízes. Desta forma, dependiam da natureza para sobreviverem.

Quando acabavam os alimentos numa região ou quando os animais de caça apareciam em pouca quantidade, os homens tinham que migrar para outras regiões. Isso ocorria também quando uma família crescia muito e era necessário encontrar uma caverna maior para abrigar todos.

Neste período, os seres humanos mudavam de habitação e regiões de forma constante. Com o desenvolvimento da agricultura e domesticação dos animais, os homens deixaram de ser nômades e passaram a ser sedentários, havendo a necessidade da habitação fixa.

No século XVIII, com a Revolução Industrial⁵, o homem passou a querer adquirir bens próprios, como citado acima. Com isso, a busca pela casa própria tornou-se fundamental.

O problema da moradia reflete o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica.

Dessa forma, as necessidades da habitação própria não se reduzem exclusivamente a um instrumento material, mas se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar. Logo, as demandas

⁵ A Revolução Industrial aconteceu na Inglaterra na segunda metade do século XVIII e encerrou a transição entre feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção. Completou ainda o movimento da revolução burguesa iniciada na Inglaterra no século XVII. Podem-se distinguir três períodos no processo de industrialização em escala mundial: 1760 a 1850 – A Revolução se restringe à Inglaterra, a "oficina do mundo". Preponderam a produção de bens de consumo, especialmente têxteis, e a energia a vapor; 1850 a 1900 – A Revolução espalha-se por Europa, América e Ásia: Bélgica, França, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Japão, Rússia. Cresce a concorrência, a indústria de bens de produção se desenvolve, as ferrovias se expandem; surgem novas formas de energia, como a hidrelétrica e a derivada do petróleo. O transporte também se revoluciona, com a invenção da locomotiva e do barco a vapor; 1900 até hoje – Surgem conglomerados industriais e multinacionais. A produção se automatiza; surge a produção em série; e explode a sociedade de consumo de massas, com a expansão dos meios de comunicação. Avançam a indústria química e eletrônica, a engenharia genética, a robótica.

habitacionais não são apenas diferentes para os diversos setores sociais. Também variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade.

Aparentemente, é redundante falar sobre a extrema heterogeneidade e desigualdade social do nosso país. Contudo, numa sociedade com índices de desigualdade extremamente elevados, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde e habitação não são facilmente comparáveis, pois não há mercados que operem igualmente para todos, uma vez que o processo de penetração capitalista da sociedade ainda apresenta lacunas e/ou deficiências importantes.

O problema da habitação no Brasil remonta às primeiras décadas do século XX e vem se agravando paulatinamente até o presente momento. Enquanto no início as habitações estavam vinculadas à estrutura agrária e às pressões sociais eram amenizadas pelo vínculo, a terra, constata-se que dentro do próprio desenvolvimento socioeconômico brasileiro os problemas de habitação cresceram.

A partir da década de setenta o Brasil deixou de ser um país eminentemente agrário para se tornar primordialmente urbano. Viu-se surgir grandes metrópoles que crescem aleatoriamente, sem planejamento, atraindo constantemente novas populações, aprofundando as mazelas: grandes concentrações populacionais sem qualquer infra-estrutura se abrigam em construções paupérrimas, testemunhando o processo de exclusão social e ausência de dignidade humana.

Cardoso (2003) ressalta que os assentamentos precários apresentam várias formas, ganhando várias designações, conforme o processo de produção destes assentamentos, como: cortiços, favelas, aglomerado urbano, comunidade, loteamentos irregulares ou clandestinos, entre outros.

Segundo a caracterização de Cardoso (2003) os cortiços caracterizam-se como moradias de aluguel, geralmente contando com apenas um cômodo e sanitário e outras instalações coletivas através, na maioria dos casos, da subdivisão de edificações antigas em áreas centrais que passam por processo de esvaziamento econômico e/ou transformação de uso.

O surgimento dos cortiços, que está relacionado com a industrialização do final do século XIX se deu em prédios históricos, que serviam de abrigo, servindo também como local de pequenos estabelecimentos (como sapataria) e ponto

moradia de imigrantes que vivam em busca de trabalho, passando a viver em situações precárias. O local era formado por vários quartos pequenos, sem cozinha, com banheiros e tanques coletivos. Pelas condições de higiene, serviam de foco de doenças, principalmente de febre amarela, sífilis e varíola.

Assim sendo, passaram a ser vistos como um local a ser exterminado. Com isso, também seria feita a separação da população negra, mestiça e pobre da população abastada e elegante cidade que surgia.

Os moradores dos cortiços foram despejados para locais longe do centro da cidade, passando a viverem completamente desamparados pelo poder público. Em consequência, tem-se o crescimento acelerado das favelas.

Sendo assim, as favelas passaram a fazer parte do cenário de toda grande cidade brasileira, porém, ao longo das décadas houve várias mudanças na forma de denominação do habitat das populações pobres.

Segundo Oliveira (1980), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fez, pela primeira vez, uma contagem da população residente em favelas, em 1950. Até 1960 o termo “favela” era usado apenas no Rio de Janeiro, sendo adotado por outras cidades.

O que se tem, na realidade, é que, no Brasil, o déficit habitacional é grande. Existem milhões de famílias que não possuem condições habitacionais adequadas. Nas grandes e médias cidades é muito comum a presença de favelas e cortiços. E em se tratando de Nordeste e de baixa renda, a situação piora: de acordo com o IBGE (2007), o déficit habitacional para famílias entre e 3 salários mínimos é de 90,9%; e o déficit no Nordeste é o segundo pior do país, de 34,3%, perdendo apenas para a região Norte.

Para Rodrigues (2003), as favelas são vistas como invasões de terras alheias, apropriação indevida de vazios urbanos, câncer urbano, existindo duas formações para aglomerado urbano: favelas e ocupações. As favelas se desenvolvem a partir de uma ação individual, de forma lenta, pois as famílias vão construindo suas casas aos poucos. As ocupações se dão a partir de uma decisão comunitária, onde a ação ocorre conjunta, normalmente ocorre à noite de forma rápida.

No entender de Santos (1981), as favelas são o tipo de habitação mais estudado em países subdesenvolvidos. O autor apresenta como suas características: terrenos de baixo valor aquisitivo e impróprios, situadas nas áreas periféricas da cidade, com ausência de infra-estrutura e a eletricidade quase inexistente.

Martins Júnior (2006, p.70), dita que a população dessas moradias caracterizando-a como “pessoas pobres que não possuem moradia ou que vêm do interior do estado ou de outras áreas sem condição de adquirir casa própria e que seus domicílios estão em áreas não apropriadas”.

Na verdade, as favelas são construções inadequadas realizadas em terrenos invadidos por moradores de baixo poder aquisitivo, que passam a viver em condições precárias, geralmente em locais periféricos.

Na pesquisa do IBGE, citada na página anterior, foram consideradas oficialmente favelas os aglomerados que possuísem total ou parcialmente cinco características: proporções mínimas; habitação do tipo casebres ou barracões de aspecto rústico; construção sem licenciamento e sem fiscalização em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; ausência no todo ou em parte de rede sanitária, luz e água encanada; área não urbanizada com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

Apesar do reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres. Ademais, as informações disponíveis sobre o setor habitacional no Brasil, além de insuficientes, encontram-se bastante dispersas.

Vários fatores contribuem para que as condições de moradia no Brasil, de um modo geral, não sejam das melhores⁶: o êxodo rural, ocasionando o grande aumento de famílias nas grandes cidades, bem como o aparecimento de favelas; a falta de políticas públicas eficientes de habitação, dentre outros.

O fato da necessidade de moradia faz de cada família um comprador em potencial no mercado de habitação, independente da sua renda. O alto preço da

⁶ Colocar-se-á como referências nessa pesquisa as condições de habitação nas grandes cidades, também podendo incluir as regiões metropolitanas.

habitação torna a sua comercialização dependente de esquemas de financiamento de longo prazo. A durabilidade elevada faz com que políticas habitacionais passadas influenciem no atual estado do mercado. Custos de procura, mudança, impostos e despesas de cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente a novas políticas habitacionais.

Assim, do ponto de vista dos consumidores, o mercado habitacional deve funcionar de modo a garantir que: todos estejam alojados; exista um domicílio separado para cada família; as despesas com habitação não comprometam uma porção muito elevada da renda; os preços da moradia não estejam sujeitos a volatilidades; o espaço da moradia seja adequado, as estruturas sejam seguras e não estejam sujeitas a desastres naturais; os serviços de infra-estrutura sejam adequados e confiáveis; exista segurança na posse da terra; as famílias possuam diferentes opções de moradia; exista crédito de habitação disponível e as taxas de juros permitam níveis desejáveis de poupança e investimento.

Analisando-se as condições de moradia no Brasil, vislumbra-se a existência de necessidades habitacionais consideráveis ainda não satisfeitas. Os problemas habitacionais brasileiros são particularmente visíveis nas aglomerações urbanas. Os problemas habitacionais urbanos incluem a exclusão social e a segregação espacial da população pobre nas favelas e assentamentos informais, a carência de moradias, a escassez de serviços de infra-estrutura urbana, de acesso às oportunidades de emprego produtivo, e a ocupação de áreas de risco e legalmente protegidas.

Morais (2002) coloca que a escassez relativa e os elevados preços da terra urbana decorrentes de uma política de uso do solo inadequada colaboram para elevar os problemas habitacionais do país.

As favelas e os assentamentos informais localizados nas áreas centrais e nas periferias das principais regiões metropolitanas constituem a expressão mais visível dos problemas habitacionais brasileiros.

Outro problema importante diz respeito à persistência de um déficit habitacional quantitativo e qualitativo considerável, que incide principalmente sobre a população de baixa renda e que se intensificaram devido à urbanização intensa ocorrida a partir de 1940, com a concentração populacional nas grandes cidades,

sem a necessária provisão de moradia e serviços de infra-estrutura urbana adequados.

O Ceará não fugiu à regra. Além do poder de atração das grandes cidades, a seca no sertão e as disparidades sociais no Estado contribuíram para a expulsão de grandes contingentes populacionais que migraram para a capital na busca por melhores condições de vida. Fortaleza mostra um crescimento vertiginoso acarretando diversos problemas sociais: proliferação das favelas, grande especulação imobiliária, crescente índice de criminalidade e agravamento da exclusão social.

O êxodo rural e a urbanização não planejada, desde meados do século passado, fizeram com que Fortaleza e a região metropolitana passassem a concentrar a maior parte da população do Ceará. Uma das inúmeras problemáticas que esse processo acarretou foi, com certeza, a questão da moradia. Muitos movimentos sociais se constituíram em torno dessa questão, não só no Estado do Ceará, mas no Brasil todo⁷.

Apesar da política ainda não tão eficiente de habitação no Brasil (e também no Estado do Ceará), ela existe e beneficia parte da população brasileira. Essa necessidade vem sendo, sim, explorada, em vários segmentos: políticas públicas, metas de governo e até bancos públicos foram criados com o intuito de investir em habitação. Até mais recentemente bancos privados tem criado linhas de crédito para tal fim, inclusive, e não podendo esquecer, consórcios estão colocando imóveis como bens, ao lado dos veículos.

2.2 Um enfoque nas políticas públicas na área da Habitação

Segundo Lima (2007), as políticas públicas são consensualmente vistas como um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolvendo uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto, tendo como traço caracterizador a presença do Estado na definição, no

⁷ Como exemplos os movimentos dos sem terra (MST) e dos sem-teto.

acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que sua realização ocorra com algumas parcerias.

No Brasil, o aparecimento das políticas públicas só foi notório no século XX. Para Behring e Boschetti (2007), as relações tipicamente capitalistas se desenvolveram no Brasil de forma bem diferente dos países desenvolvidos, cuja Revolução Industrial aflorou no século XVIII, acarretando o surgimento e o desenvolvimento das políticas. E citam Caio Prado Júnior (1991), no sentido de identificar quais são essas particularidades.

A primeira seria o processo de colonização no Brasil, entre os séculos XVI e XIX, servindo para a acumulação de capital nos países centrais e a notória dependência do Brasil para com a metrópole.

A segunda foi o peso do escravismo na sociedade brasileira, sendo o maior exemplo desse peso a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural brasileiro, a qual é definidora da relação entre capital e trabalho no país.

O terceiro foi, e continua sendo, o desenvolvimento desigual e combinado, configurando-se como uma formação social irregular, um caleidoscópio de muitas épocas (Ianni, 1992 apud Behring e Boschetti, 2007).

A questão social, então, só se colocou como questão política no século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas para o mundo do trabalho.

Com o objetivo de modificar, ou pelo menos amenizar, o quadro de pobreza e vulnerabilidade da população a qual atende, as políticas públicas têm sido alvo de acomodação das relações entre Estado e sociedade, além de outras características, de acordo com Bessa (1995, apud LIMA, 2007), senão vejamos:

- Historicamente marcadas pelo assistencialismo e clientelismo que subsiste até os dias de hoje;
- Nem sempre possuem respaldo profissional e científico;
- Evidenciam, muitas vezes, amadorismo, resultante de um caráter assistemático e descontínuo, provocando maior insegurança ao beneficiário;
- São fragmentadas e muitas vezes expressam ausência de unidade nos programas, o que provoca superposição de objetivos;

- São, em geral, setorizadas, centralistas e institucionalizadas, elegendo o indivíduo em detrimento da coletividade;
- Possuem rigidez burocrática, sobretudo pela escassez de recursos para o social que restringem a ampliação dos programas.

No campo das políticas para a habitação no Brasil, passou-se a ter certa efetividade a partir da década de 60, nos governos militares, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação, através da Lei nº 4.380/64, com o objetivo de facilitar a aquisição da casa própria antes administrado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)⁸, que favorecia preferencialmente as famílias de baixa renda. Com a extinção do BNH, em 1986, pelo decreto legislativo nº 2.291/86, a Caixa Econômica Federal (CEF)⁹ assumiu o Sistema Financeiro de Habitação. Hoje, a Caixa é um dos principais agentes de políticas sociais do Governo Federal.

⁸ O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi um banco público brasileiro voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Criado em 1964 através da Lei 4.380, o BNH tinha por função a realização de operações de crédito — sobretudo de crédito imobiliário —, bem como a gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Era um banco de segunda linha, ou seja, não operava diretamente com o público, atuando por intermédio de bancos privados e/ou públicos, e de agentes promotores, tais como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. O banco foi extinto em 1986, através do Decreto Legislativo nº 2.291/86, o qual o repassou à Caixa Econômica Federal.

⁹ A idéia da criação de caixas econômicas no Brasil data de 1830, quando surgiram essas organizações nos Estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 22 de agosto de 1860 a Lei dos Entraves deu início à criação da Caixa. No dia 12 de Janeiro de 1861 Dom Pedro II assinou o decreto 2.723 que aprovava a criação de uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro na Corte, cuja finalidade era de conceder empréstimos e de estimular o hábito de poupar entre a população até então tida como imprevidente, recebendo pequenas poupanças das classes menos abastadas, incluindo os escravos, que podiam economizar para suas cartas de alforria, pagando juros de 6% a.a., garantindo o governo imperial a restituição dos depósitos a ela confiados. No início a década de 60, durante o governo de Jânio Quadros, a Caixa assumiu o comando das lotéricas. A carteira hipotecária surgiu logo após a Revolução de 1930 e a primeira hipoteca destinada à aquisição de bem imóvel, foi assinada em 01 de junho de 1931. O envolvimento na implementação da política habitacional do governo a partir da crise do sistema financeiro, montado com a finalidade de reduzir o déficit de moradias, resultou na incorporação do Banco Nacional de Habitação – BNH em 1986, o que agregou novos desafios e experiência à corporação. Hoje a Caixa Econômica Federal é o maior banco público do país, focado também em grandes operações comerciais, mas ainda assim não perdendo seu lado social estabelecido desde o início de sua criação, uma vez que é a centralizadora das operações com o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e PIS (programa de Integração Social). A CAIXA é o principal agente das políticas sociais do governo federal e, de uma forma ou de outra, está presente na vida de mais de 170 milhões de brasileiros. Ao priorizar os setores de habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços, a CAIXA exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social no País, contribuindo para a melhoria na qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda. A vocação social da Empresa não a impede de ser uma instituição financeira competitiva e rentável. Pelo contrário, seu crescente sucesso tem servido para ampliar mais e mais a sua capacidade de investir no desenvolvimento sustentável de nossas cidades, promover a inclusão bancária das populações de baixa renda e patrocinar ações para o desenvolvimento humano, através do apoio às iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas. O compromisso da CAIXA com a inclusão social compreende, também, o lançamento da Conta CAIXA Aqui, em 2003, permitiu, até o final de 2004, a mais de 2,2 milhões de brasileiros que não dispunham de comprovante de renda ou residência, abrir sua primeira conta bancária. Mais de R\$ 235 milhões foram emprestados a esses novos clientes até dezembro de

Para Santos (1999), existem três fatores que justificam a atuação governamental no mercado de habitações, são eles:

- A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.
- A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem “habitação”.
- A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

Para as famílias que vivem em extrema condição de pobreza, incapazes de assumir as prestações do Sistema Financeiro de Habitação, os governos, de um modo geral, fazem programas de construção de casas populares.

Em Fortaleza, tem-se o caso da HABITAFOR¹⁰ (Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza), que trabalha com essa finalidade.

A Habitafor dedica à população entre zero e cinco salários mínimos política pública de interesse social que concede moradia, assegura a posse da terra e resgata a qualidade socioambiental. Como prova disso, comunidades de 21 áreas de risco vinculadas à vertente marítima e às bacias dos rios Cocó e Maranguapinho estão sendo beneficiadas. (HABITAFOR, 2009, *on line*)

2004, viabilizando pequenos empreendimentos e a solução de problemas financeiros com juros de 2% ao mês – muito menos que as taxas extorsivas cobradas pelas fontes informais de crédito, as únicas a que estas pessoas, até então, tinham acesso. O alcance da conta CAIXA Aqui rendeu à CAIXA o Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social em 2004. Em outubro de 2003, o governo unificou os vários programas de transferência de renda existentes, aumentando a responsabilidade da CAIXA enquanto agente operador e pagador desses benefícios. O Bolsa Escola do Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, o Auxílio-Gás do Ministério de Minas e Energia, e o Cartão Alimentação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar foram consolidados no Bolsa Família. Visando a excelência no atendimento e a satisfação dos clientes, a CAIXA tem a maior rede de atendimento do Brasil, e continua crescendo. É o único banco presente em todos os 5.562 municípios brasileiros, com mais de 17,4 mil pontos de atendimento entre agências, casas lotéricas e correspondentes bancários. Até o final de 2006, serão mais 500 agências e 8.000 correspondentes bancários para os brasileiros movimentarem suas contas, pagarem tributos e receberem os benefícios dos programas de transferência de renda do governo federal. Fonte: www.administradores.com.br.

¹⁰ A HABITAFOR é um órgão da Prefeitura de Fortaleza destinado a promover ações de regularização fundiária, requalificação urbana, melhorias habitacionais e construção de moradias para famílias em situação de risco social, visando a eliminação do déficit habitacional na cidade de Fortaleza por meio da promoção de políticas públicas voltadas para a dignidade humana.

Contudo, é um programa muito focalista, não dando conta da demanda. Para Lima (2007), as políticas e os projetos sociais são focalizados: é um determinado tipo de inclusão social para um determinado grupo. Na maior parte das vezes, as políticas públicas são focalizadas porque são limitadas e fragmentadas, ou seja, não são para todos.

Morais (2002, p. 115) coloca que a sistema de financiamento da casa própria é muito precário devido:

[...] a pouca expressão do número de unidades produzidas pelo setor público por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com grande parcela da construção realizada mediante auto-financiamento e auto-construção; a subsídios às classes de renda mais alta pelo SFH; ao elevado índice de inadimplência e problemas com os índices de reajuste dos contratos; ao esgotamento do modelo de financiamento via setor público devido ao contingenciamento do crédito a agentes governamentais, que estabelece limites para o endividamento de estados e municípios, colocando a necessidade da descoberta de novas fontes para o financiamento em habitação e infra-estrutura urbana para a população de baixa renda; a recursos destinados a Habitação insuficientes, pulverizados e sujeitos a ingerências políticas na sua alocação; e a taxas de juros elevadas, que dificultam a tomada de empréstimos pelos agentes junto ao SFH e a decolagem do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Diante do exposto, em 2009, foi criado o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, do Governo Federal, cuja meta é viabilizar a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, impulsionando a economia, gerando empregos e trazendo reflexos positivos para toda a sociedade.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – destinado a famílias com renda bruta de até R\$1.395,00 – Recursos FAR é um programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CAIXA. Consiste na aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais, que depois de concluídas são vendidas, às famílias que possuem renda familiar mensal até R\$1.395,00. (PROGRAMA..., 2010, *on line*)

Com o objetivo forte de incluir nos programas de habitação as famílias de baixa renda, o Programa dá diferenças na organização do Programa, de acordo com a renda familiar:

- Famílias com renda até 3 salários mínimos – subsídio integral com isenção do seguro;

- Famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos – aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor¹¹;
- Famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos – estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

2.3 Policiais Militares: uma categoria à parte

As Polícias Militares¹² brasileiras têm sua origem nas Forças Policiais criadas durante o período em que o Brasil era Império e que foram extintas na chamada Revolução de 64, objetivando estabelecer rígido controle sobre as corporações policiais armadas.

O governo militar extinguiu as Guardas Cívicas e regulamentou as normas fiscalizadoras do Exército sobre as Polícias Militares, inclusive nomeando oficiais do Exército para comandá-las em todos os Estados.

A Corporação mais antiga é a do Estado do Rio de Janeiro, com origens na Guarda Municipal, criada no reinado de D. Pedro I. A Guarda Real de Polícia criada em 1809 por Dom João VI, Rei de Portugal. Na época, D. João havia transferido sua corte de Lisboa para a cidade do Rio de Janeiro, em virtude das Guerras Napoleônicas que assolavam na Europa.

¹¹ O Fundo Garantidor é o refinanciamento das prestações (em caso de perda da renda) e barateamento do seguro. Para o refinanciamento das prestações, será de acordo com a renda. Para renda entre 3 e 5 SM, são 36 prestações; para renda entre 5 e 8 SM, são 34 prestações e para renda entre 8 e 10 SM, 12 prestações. Como condições, o proprietário deverá ter pago pelo menos 6 prestações do contrato, pagamento mínimo de 5% da prestação refinanciada e solicitação formal mediante comprovação de desemprego.

¹² São denominadas polícias militares no Brasil as forças de *segurança pública* das unidades federativas que têm por função primordial a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública nos Estados brasileiros e no Distrito Federal (artigo 144 da Constituição Federal de 1988). Subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 144 § 6º da Constituição Federal de 1988). São forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro e integram o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social brasileiro. Seus integrantes são denominados *militares dos Estados* (artigo 42 da CRFB), assim como os membros dos *corpos de bombeiros militares*. Cada Polícia Militar é comandada por um oficial superior do posto de coronel e é denominada *Comandante-Geral*. O Comandante-Geral é escolhido pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, dentre os oficiais do posto de Coronel. No entanto, os nomes e o número de patentes podem variar entre Estados.

Desde a sua criação, as polícias militares encontram-se organizadas em postos (relativos aos oficiais) e graduações (relativas às praças), à semelhança do Exército Brasileiro.

Segundo a Constituição Federal de 1988, as polícias militares, por força legal, são forças auxiliares e reservas para a defesa interna do território brasileiro.

2.3.1 A Polícia Militar do Ceará

A Polícia Militar do Ceará foi fundada no dia 24 de Maio de 1835, pelo Padre Senador José Martiniano de Alencar, então Presidente da província.

Em maio de 1835, o Presidente (Governador), da Província do Ceará, padre, senador vitalício e orador sacro, José Martiniano de Alencar, preocupado com a segurança e o bem estar dos habitantes da Província do Ceará, assinou a Resolução Provincial nº 13, criando a Força Pública do Ceará, embrião da nossa valorosa Polícia Militar do Ceará, como marco germinante e real de uma instituição séria, digna de respeito e admiração, que com dedicação integral, atua diretamente os 365 dias do ano nos 184 municípios deste nosso querido Ceará. (CEARÁ, 2010, *on line*)

A função primordial da PM/CE é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Para isso, ela se faz presente em todo o Estado, visando proteger e servir a população, com respeito e dignidade:

[...] presente em todo o Estado com seus Batalhões Regionais. Os mais de 13 mil homens do efetivo estão distribuídos por todos os municípios cearenses para servir ao cidadão.

A Polícia Militar do Ceará, ao longo de sua existência, sofreu mudanças, adaptou sua estrutura aos nossos tempos, tendo sempre como objetivo principal servir a sociedade cearense. (CEARÁ, 2010, *on line*)

A Polícia Militar do Ceará insere-se na Administração Pública Estadual como órgão subordinado ao Governador do Estado e vinculado, operacionalmente, à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

Seu organograma obedece à Lei nº 11.035, de 23 de maio de 1985, que fixa o efetivo, regulamentada pelo Decreto nº 17.229, de 11 de junho de 1985, que aprova o Quadro de Organização.

Dentre as competências privativas do Governador do Estado, vê-se, no Inciso IX do Artigo 88 da Constituição Estadual, o exercício do Comando Supremo das Organizações Militares Estaduais: Polícia Militar e Bombeiros Militares.

2.3.2 Políticas Públicas na área da segurança pública

A Segurança Pública no Ceará, mais particularmente a Polícia Militar, onde tem seu composto humano obtido na própria comunidade, não deixa de ter seus problemas, ainda mais que à sua margem encontram-se os servidores da área da Segurança Pública, mais precisamente os Policiais Militares que, devido a diversos fatores, como remuneração, passaram a viver em áreas de riscos e favelas, muitas vezes sendo vizinhos de marginais os quais combatem.

Fica, portanto, complicado para um Policial exercer sua função morando em locais de risco, visto que nem a própria farda pode estender no quintal de sua casa, quanto mais andar livremente pelas ruas.

Diante dessas considerações, torna-se fundamental que o profissional da área de segurança pública resida em um local onde o mesmo possa exercer sua função, bem como sua família ter uma vida mais saudável.

Na verdade, não consiste necessariamente em criar “vilas militares”, mas garantir qualidade de vida ao policial, começando pela moradia; visto que, se o policial conseguir ter tranquilidade dentro de casa, ele obviamente exercerá suas funções de maneira mais aprimorada, com mais atenção, sabendo que, ao voltar para sua casa, terá um ambiente que lhe dê condições de descanso.

Há um programa do Governo Federal, o PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que é uma iniciativa que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade.

As ações desenvolvidas pelo PRONASCI seguem as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a

articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime. Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o PRONASCI tem como públicos-alvo jovens de 15 a 24 anos que estão à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei. O objetivo é a inclusão e acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo que lhe permita o resgate da cidadania.

Apesar de não ser o objetivo do nosso trabalho, é importante ressaltar esse programa, pois uma de suas vertentes é o plano habitacional para os profissionais da área de segurança pública, visando propiciar moradia digna a esses servidores, um lugar onde eles possam preservar a sua integridade física e a de sua família.

O Plano Nacional de Habitação para profissionais de Segurança Pública oferece financiamentos com baixas taxas de juros para a compra da casa própria. O plano possui duas modalidades de financiamento: concessão de cartas de crédito, com valores que variam em função da capacidade de pagamento e arrendamento de moradias por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com possibilidade de compra do imóvel arrendado.

A política pública habitacional, no tocante aos profissionais da área de Segurança Pública, tem como principal missão a redução do déficit de moradias, restringindo-se, muitas vezes, a um olhar quantitativo e reduzindo a questão habitacional a um problema numérico, ignorando os aspectos sociais envolvidos.

2.3.3 O PROHAB na PMCE

É baseado no contexto acima que em 2003 teve início o Programa Habitacional (PROHAB) da PMCE (Polícia Militar do Ceará). Este programa visa à aquisição da casa própria destinado a policiais militares, bombeiros e policiais civis, através de convênios firmados entre a Polícia Militar do Ceará, Caixa Econômica Federal ou outras instituições financeiras que atuem junto ao Sistema Financeiro de Habitação, e também em parceria com o PRONASCI, sendo o PROHAB responsável pela avaliação dos projetos imobiliários viáveis para os servidores da segurança pública, levando, em seguida, à apreciação do comando da Corporação.

O Programa consiste em comprar imóveis novos que já se encontram à disposição do mercado imobiliário, com todas as informações necessárias para sua obtenção, bem como aquisição de imóveis na planta. Além disso, o programa também trabalha com imóveis usados da preferência do servidor, construção em terreno próprio e até reforma.

O público-alvo é basicamente servidores da área de Segurança Pública do Estado do Ceará, em especial aqueles que moram em áreas de risco, visto que, para estes, torna-se mais difícil exercer sua função. Porém, o programa abre espaço para qualquer profissional que queira adquirir a casa própria, e, em alguns casos, para a comunidade civil.

Através do Programa, os policiais terão a isenção de algumas taxas, escritura, maior prazo para pagamento de até 30 anos, reduzida carga de juros mensal, financiamento de 100% do imóvel e subsídio do Governo Federal de R\$ 17 mil reais. Para requerer o financiamento é preciso atender a alguns requisitos:

- Ser policial da ativa, da reserva ou pensionista;
 - Possuir faixa de renda: até R\$ 1.200,00 ou até R\$ 2.800,00;
 - Não ter o nome incluído no SPC e SERASA;
 - Não possuir registro de imóvel no nome.
 - Não estar *sub judice*, ou respondendo processo administrativo;
 - Ter no mínimo 120 dias de admissão, concluído o estágio probatório.
- (PROGRAMA HABITACIONAL, 2010, *on line*)

Contudo, há no PROHAB dificuldades em implementar-se certos projetos, podendo ser considerados diferentes fatores,

O que se pode afirmar, de antemão, é que, devido à complexidade do tema “habitação”, além do público pesquisado ser da área de segurança pública – já que estes, teoricamente, procuram condições de moradia que dêem a sua família, principalmente, segurança – faz com que se procure alternativas viáveis no mercado imobiliário, sendo bom para o comprador em potencial, tanto nas perspectivas quanto no bolso, e que trilhem os caminhos tradicionais, ou seja, que ele participe de um financiamento confiável. Além disso, os critérios para o projeto têm que ser definidos, os espaços catalogados, fazendo a ponte entre a necessidade e a forma.

Para se repensar um plano habitacional concreto e eficaz, faz-se importante efetuar uma pesquisa com os atores desse projeto, ou seja, os que trabalham nele e os que usufruem, para que se possa ter em mente o que precisa ser melhorado. É isso que se verá no próximo capítulo.

3 O PROHAB NO COTIDIANO: COMO FUNCIONA E O QUE FALTA

Os resultados apresentados neste capítulo foram obtidos mediante as informações existentes na própria sede do PROHAB no estado do Ceará, bem como mediante entrevistas concedidas pelos integrantes do Programa em questão, que vivenciam a realidade. Ao mesmo tempo em que tais dados forem sendo apresentados, serão realizadas algumas análises fundamentadas nas reflexões sobre as principais categorias que envolvem a temática habitação e políticas públicas. Seguem, então, os dados da pesquisa.

3.1 Perfil geral do PROHAB

Conforme informações obtidas na sede do PROHAB, percebe-se que o perfil sócio-econômico dos participantes do programa na razão de “comprador” é de servidores predominantemente casados, entre 25 e 44 anos, com renda mensal familiar entre R\$ 1.200 e R\$ 2.800, e a família, em média, é composta por 4 pessoas.

Ainda foi constatado que, dentre os compradores, 78% são soldados, 10% sargentos, 7% cabos e 5% subtenentes, essa disposição, inclusive, é explicada por alguns fatores:

O soldado é o grau mais baixo dentro da Polícia Militar¹³, portanto, o que ganha menos e o que, teoricamente, teria maiores dificuldades financeiras. O fato do soldado ser o maior percentual de compradores é óbvio, pois a habitação, para eles, é importante mas ao mesmo tempo um sonho distante, que pode ser aproximado com um projeto de habitação dentro da sua própria instituição e de sua realidade salarial. Nota-se que os menores graus hierárquicos fazem parte da maior demanda do PROHAB.

Mediante o que está supracitado, corrobora-se com o que coloca Morais (2002, p. 110):

¹³ A hierarquia na Polícia Militar é a seguinte, de menor hierarquia para a maior: soldado, cabo, terceiro sargento, segundo sargento, primeiro sargento, subtenente, aspirante a oficial, segundo tenente, primeiro tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel.

[...] ao fato de o elevado custo de moradia ultrapassar a capacidade de pagamento da população pobre e à ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado, justifica a interferência do governo no mercado habitacional com vistas à maior eficiência alocativa e justiça social.

Voltando aos dados sobre o PROHAB, a sua demanda é predominantemente por casas, sendo estas térreas, pelo fato dos compradores visarem, neste tipo de imóvel, ao benefício do espaço, maior privacidade, liberdade e possibilidade de jardim.

Contudo, dependendo da possibilidade e das oportunidades de melhores condições de moradia e financiamento, há a preferência por apartamento.

Ainda na perspectiva da demanda, os compradores desejam um imóvel em uma configuração ampla, com dois ou três dormitórios, suíte, além do banheiro social, uma vaga na garagem coberta, sala em “L”, varanda e área de serviço.

Além disso, é interessante também que o imóvel tenha quintal, piso, que seja voltado para o nascente e que fique no máximo a três quadras da via principal. Tais fatores explicitam no que confirma Moraes (2002), onde a mesma aborda o tipo de habitação desejável como sendo muito mais do que um teto sobre a cabeça, também significa:

[...] privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual [...] (Agenda Habitat, parágrafo 60, tradução livre, apud MORAIS, 2002, p. 113).

Logo, no ponto de vista dos compradores, de um modo geral, a moradia deve garantir que todos estejam alojados em casas separadas, que as despesas não comprometam uma porção muito elevada da renda, que o espaço seja adequado e seguro. Tudo isso aliado à estabilidade em um possível financiamento a longo prazo.

No caso do PROHAB, em se tratando de condições favoráveis e adversas com relação ao acesso ao imóvel, pode-se destacar que são consideradas

condições adversas o tempo de espera pelo imóvel, a documentação necessária para a aquisição deste e acesso ao financiamento. Como pontos favoráveis: achar o imóvel que deseja por meio de um programa habitacional e o efetivo fechamento do negócio.

Um dos pontos que deixam a desejar no Programa é justamente o tempo de espera pelo imóvel, que vai de seis e doze meses, quando o ideal, na visão dos compradores, seria de quatro meses. Além disso, os compradores têm preferência de localização¹⁴, que nem sempre é combatível com a demanda dos convênios que são fechados no PROHAB, o que dificulta o acesso ao Programa. Outra dificuldade é que os policiais, embora dependendo das condições, comprariam um apartamento em vez de casa, pois são resistentes ao conceito de condomínio, ou seja, pagar aquela taxa mensal por serviços essenciais como coleta de lixo, iluminação e limpeza das vias internas dos empreendimentos.

Há também, vistos nos dados do PROHAB, as dificuldades dos próprios policiais. Eles estão dispostos a pagar até um terço do salário na mensalidade do financiamento, mas a maioria do público em potencial encontra-se com o nome com restrição no SPC/SERASA¹⁵. Este obstáculo, em muitos casos, é fácil de resolver, dependendo da própria vontade do policial.

Verificou-se, também, que grande parte dos policiais, de acordo com os dados do PROHAB, encontrava-se com os valores líquidos a receber em seus extratos de pagamento muito baixo, devido a empréstimos contraídos em entidades financeiras, muito delas particulares. Com isso, eles não podem adquirir casas por meio de financiamento pelo PROHAB.

Entender a questão do Policial não se enquadrar nos requisitos do Programa em questão é crucial, pois para muitos, ou por motivos financeiros ou por falta de

¹⁴ Os locais de preferência dos compradores, segundo os dados do PROHAB, são: Maraponga, Messejana, Parangaba, Mondubim e Antônio Bezerra.

¹⁵ A sigla SPC significa Serviço de Proteção ao Crédito, ou seja, um banco de dados privado de informações de crédito, de caráter público, de acordo com a definição do Código de Defesa do Consumidor, organizado pelas associações comerciais e câmaras de dirigentes lojistas, que trocam entre si informações colhidas em todo o território nacional por meio de uma entidade chamada de RENIC, Rede Nacional de Informações Comerciais. SERASA (Centralização dos Serviços Bancários S/A) é uma empresa privada criada por bancos e demais instituições financeiras. É uma empresa de análises e informações econômico-financeiras e cadastrais, com o objetivo de apoiar decisões de crédito. Participa ativamente no apoio à maioria das decisões de crédito e de negócios tomadas em todo o Brasil, fornecendo, on-line/real-time, milhões de consultas por dia para mais seus clientes diretos ou indiretos.

vontade, não se importam em ter seus nomes restritos. Talvez pelo fato de que, após cinco anos do cadastro, o nome automaticamente deixa de ter restrição para compras, mas até lá, eles não podem contrair qualquer tipo de crédito.

Os Policiais estão, sim, dispostos a pagar um terço de seu salário como mensalidade da casa própria. Vale salientar que esta fração é calculada do valor que os policiais recebem bruto.

Nesse caso, o PROHAB não se difere dos financiamentos habitacionais comuns, não tendo benefício específico para os servidores em questão.

Logo, a aquisição de imóvel, especialmente para os servidores da Polícia Militar do Estado do Ceará que recebem uma remuneração menor, por meio de um Programa Habitacional dentro da própria Instituição, dando-lhes suporte necessário, é extremamente importante.

Contudo, o programa ainda possui fatores que não são positivos, o que dificulta a ascensão do PROHAB, gerando muitos mitos a respeito da aquisição da casa própria e, conseqüentemente, uma procura ainda baixa.

O que falta, o que pode ser melhorado e o que já foi conseguido? As respostas para essas perguntas estão no próximo item.

3.2 O PROHAB na visão dos seus integrantes

Para dar embasamento qualitativo à pesquisa, foi realizada uma entrevista estruturada com os policiais militares que trabalham no PROHAB do Estado do Ceará¹⁶, e que têm uma visão mais ampla acerca do Programa.

3.2.1 O que é o PROHAB para você?

Quando indagados sobre o que é o PROHAB, na opinião deles, um dos entrevistados respondeu de forma mais técnica; o outro, mais teórica:

¹⁶ Os dois policiais militares, por questões normativas, serão chamados pelas referências Policial 1 e Policial 2.

O Programa Habitacional da PMCE é um facilitador que veio para auxiliar a vida dos funcionários públicos da área da Segurança pública que desejam comprar o seu primeiro imóvel e realizar este sonho. (Policia 1)

Como o nome já predispõe ao entendimento, é o Programa criado e mantido pela Polícia Militar do Ceará, com a finalidade de intermediar junto à Caixa Econômica Federal, facilidades relativas a concessão de linhas de créditos para obtenção da casa própria, como abonação das taxas contratuais cobradas pela instituição bancária pagas a vista, dentre outras vantagens. Inicialmente para Policiais Militares, depois para Bombeiros Militares, Policiais Civis e Agentes Prisionais. Podendo ainda vir a atender um leque maior de órgãos Públicos do Estado Cearense. (Policia 2)

Apesar das respostas diferenciadas, ambos colocaram que a meta é atingir profissionais da área de segurança pública, mas pode ser vista na resposta do Policia 2 que visa somente ao atendimento à policiais, bombeiros e agentes prisionais.

Pode-se perceber que, para ambos, o programa acaba por se tornar um meio de auxiliar os servidores da área de segurança pública a comprar seu imóvel, de uma maneira menos burocrática.

3.2.2 Você acha que a função do PROHAB foi atingida?

Ao serem questionados se a função do PROHAB foi atingida, ambos deram respostas antagônicas:

Em parte sim. Hoje temos vários bombeiros, policiais civis, militares e até componentes da Secretaria da Justiça já morando em imóveis intermediados através do nosso Programa. Até o presente momento estamos com o quantitativo de 491 imóveis entregues e incontáveis financiamentos de material de construção. (Policia 1)

De certa forma Não, pois, apesar de já contarmos com alguns contratos assinados quanto à obtenção de Imóveis e Material de Construção por parte dos nossos beneficiários diretos, algo em torno de 490 contratos, e se levarmos em conta o nosso quantitativo geral dos três setores da Segurança Pública (PM, BM e PC¹⁷) - que em média seria aproximadamente de: 15.000, 4.000 e 3.500, respectivamente, sem contarmos com os inativos e agentes prisionais (atualmente não beneficiados) - estamos muito distante de alcançarmos sequer a metade de tal objetivo. (Policia 2)

Apesar de ambos trabalharem na mesma Instituição, os dois têm visões diferentes a respeito do Programa. De um lado, conta os benefícios já alcançados e

¹⁷ Significam, respectivamente, Polícia Militar, Bombeiro Militar e Polícia Civil.

projetos já concretizados; de outro, conta o quantitativo pequeno para a demanda que existe dentro dos órgãos de segurança pública.

De fato, a demanda realmente é grande, bem como as dificuldades, contudo, não resta dúvida que o PROHAB já realizou o sonho da casa própria de um número considerável de agentes de segurança pública.

3.2.3 O que você considera como maior obstáculo para que o PROHAB atinja seu objetivo fim?

Em se tratando dos maiores obstáculos, na opinião dos entrevistados, para que o objetivo fim do PROHAB seja atingido, ambos colocaram que os obstáculos foram e ainda são imensos, como: a falta de comprometimento dos gestores das Secretarias Estaduais para com o programa, a precariedade da sede, que só foi conseguida em 2004, e dos móveis e material de escritório. Os entrevistados ainda complementam:

Até uma postura mais agressiva do comando da PM ao negociar com a CEF, pois, com uma folha imensa como a que dispomos, seria fácil barganhar facilidades para repasse do Programa. Falta iniciativa, na verdade falta interesse. (Policial 2)

Não devemos esquecer também que na época do surgimento do PROHAB, a situação das políticas de habitação no País era muito complicada e de difícil acesso. Na época não existia nenhum programa diferenciado que viesse a contemplar os funcionários da área da Segurança Pública como é o caso do PRONASCI. Os juros eram mais altos, os prazos de financiamentos iam somente até vinte anos, a avaliação de crédito verificava os últimos cinco anos da vida financeira do proponente, a avaliação do imóvel que estava sendo financiado era menor cerca de 20% a 30% devido aos riscos de crédito, as construtoras sempre visavam lucros maiores que os atuais, etc. (Policial 1)

Ou seja, falta também interesse político, faltam programas a nível Federal que viabilizem a aquisição do imóvel, com exceção do PRONASCI, criado recentemente. Nota-se, enfim, três vertentes: primeiro, a impossibilidade dos próprios policiais de entrarem no Programa devido à restrição; segundo, a própria deficiência da sede e de materiais; e, por último, mas não menos importante, o comando que não trabalha em prol do bom andamento do programa, que, assim como toda política pública, encontra dificuldades no âmbito da administração.

3.2.4 Outro órgão público ou entidade foram convidados a participar do PROHAB?

Quando indagados se algum outro órgão público ou entidade foram convidados a participar do Programa, ambos responderam que sim e citaram que o Programa, antes idealizado apenas para policiais militares, resolveu também ampliar a atendimento para toda a área de segurança pública estadual.

E com respeito à aceitação do Comando Geral da Polícia Militar em relação ao Projeto, ambos afirmaram que no início foi até bem aceito, sendo marcadas reuniões, e assinado o convênio com a Caixa Econômica Federal. Também foi nomeada a primeira comissão permanente direcionada à área habitacional da Polícia Militar, contudo:

[...] não passou disso, e da criação até então na nova gestão, nunca tivemos o devido apoio, pois, do início aos dias atuais já se passaram mais de cinco anos e três ou quatro comandos e ainda não conseguimos evoluir, e sequer conseguimos o código de desconto individual. (Policial 2)

3.2.5 Qual sua opinião sobre a equipe e a logística do PROHAB?

Com relação à equipe e à logística, ambos também colocaram que a equipe é boa, que tinha vontade de trabalhar pelo programa e que houve um treinamento na Caixa Econômica Federal para os servidores lotados no Programa.

Quanto à logística, os dois entrevistados disseram que nunca a consideraram adequada, uma vez que trabalham com materiais precários, ruins até para receber os possíveis compradores do imóvel, bem como os representantes das empresas conveniadas.

3.2.6 Atualmente, a situação do PROHAB está dentro do previsto?

Para esta pergunta, os dois entrevistados foram categóricos em suas respostas:

Não, de forma alguma. Precisamos de maior integração com os demais órgãos do Governo, dando apoio quanto ao treinamento da equipe, informatização e melhoria do material de expediente, liberação do código de desconto, acesso a mídia e outras ajudas. (Policial 2)

Não. Se nós tivéssemos recebido o apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão com a liberação do código de desconto em folha, com certeza o quantitativo de imóveis entregues atualmente seria em torno de mais de 2000 em todo o Estado. (Policial 1)

Percebe-se, nas respostas dos entrevistados, que o programa ainda deixa muito a desejar. Segundo opinião dos entrevistados, o trabalho é feito de maneira precária, falta apoio das secretarias estaduais e, especialmente, a possibilidade do fornecimento do código de desconto em folha aumentaria, segundo o Policial 1, o quantitativo de imóveis entregues, de quatrocentos para mais de dois mil em todo o Estado. Isto daria mais oportunidade aos profissionais da área de segurança pública do Estado do Ceará de adquirirem sua casa própria.

3.2.7 Qual reação você nota quando os empresários da área de imóveis tomam conhecimento da existência do PROHAB?

Os entrevistados afirmam que, ao tomarem conhecimento, os empresários têm a seguinte reação:

É de muito interesse, não é todo dia que os empresários podem contar com um banco de dados cujo interesse completa os seus. Veja que no momento negociamos até com Empresas vindas de Portugal, Espanha e grandes construtoras do Brasil. (Policial 1)

É a melhor, pois, contamos com um rico banco de dados e uma grande folha de possíveis clientes. No momento negociamos com Empresas vindas de Portugal, Espanha e grandes construtoras do Brasil. (Policial 2)

Ainda não se pode responder por que um programa, que desperta interesse de grandes empreendimentos imobiliários, não conseguiu o alcance desejado, nem o apoio das secretarias estaduais.

3.2.8 Uma PPP (Parceria Público-Privada) seria uma saída para revigorar o PROHAB?

Para esta pergunta, ambos os entrevistados responderam que “não”:

Não acredito. Um fator que iria contribuir para a morosidade das operações seria a burocracia. E até nem caberia este modelo porque o dinheiro da compra dos imóveis é dos adquirentes e não do Estado. (Policial 1)

Creio que não, pois o PROHAB trabalha com facilitações entre o cliente e a CEF, onde o crédito é liberado de fundos do Governo Federal direto para o proponente, onde ele pagará pelo que utilizar. E mesmo o Funcionário público não querendo utilizar as vantagens do Programa ele terá as linhas de créditos disponíveis da mesma forma. (Policial 2)

3.2.9 O PROHAB tem projetos que visam melhorar seu funcionamento?

De acordo com os entrevistados, no dia 23 de setembro, houve o relançamento do projeto, com algumas conquistas, que foram citadas pelos entrevistados, tais como:

- Página na internet, onde funcionários públicos podem saber de todas as notícias referentes à compra de seu imóvel, simulação da compra, quais os empreendimentos disponíveis no momento, inscrição no PROHAB via e-mail, etc.
- Lançamento de 280 casas em Maracanaú, semi-mobiliadas no valor de R\$ 53.900,00 com subsídio de R\$ 17.000,00 onde a prestação girará em torno de R\$ 230,00 sendo a mesma decrescente.
- Mais 360 duplex uni familiar em Messejana nos mesmos parâmetros da anterior exposta.
- Lançamento de 128 apartamentos próximo ao M. São Luiz, a dois quarteirões da Washington Soares, para quem quer investir mais um pouco, cerca de R\$ 94.000,00, mas também com subsídio.
- Lançamento até dezembro de 2010 de 128 casas na Maraponga, de três quartos em torno de R\$ 65.000,00 e 400 apartamentos de dois quartos a R\$ 50.000,00 com direito a subsídio e prestação em torno de R\$ 190,00.
- Lançamento até dezembro de unidades no interior do Estado, começando por Juazeiro, Sobral, Canindé e Quixadá.
- A assinatura de um novo convênio com a Caixa Econômica Federal dentro das diretrizes do PRONASCI que deverá ser assinado em breve. Com isto, haverá abonação de SPC/SERASA, desconto em folha de pagamento, eliminação de taxas de abertura de crédito e avaliação, juros menores e subsídios diferenciados.
- Contatos com cartórios e prefeitura para diminuição das despesas de escrituração, etc.
- Inclusão de móveis no contrato de financiamento do imóvel daquelas pessoas que desejarem receber o imóvel já mobiliado.

Enfim, o PROHAB, mesmo sendo um programa que teria por finalidade facilitar o acesso, com projetos que serão viabilizados em breve, com o apoio de grandes empresas, conveniadas com a Caixa Econômica Federal, ainda encontra impasses no tocante à vontade política, à aquisição de material e logística, bem como impasses dos policiais que também inviabilizam seu acesso ao crédito, fazendo com que estes, muitas vezes, sejam obrigados a alugarem imóveis, ou morarem em lugares inseguros para eles próprios e para suas famílias.

Além disso, tem a questão da qualidade de vida do Policial, em especial do soldado, visto ele ter uma renda familiar menor. Para este, deveria haver uma ênfase maior na aquisição do imóvel próprio.

Outro fator importante a ser discutido é a localização do imóvel para o público-alvo, que nem sempre é do agrado, ainda mais porque Fortaleza já é uma

capital onde os espaços físicos estão todos ocupados e os locais para construção de novas moradias ficam longe do centro.

Em suma, ao se analisar a questão habitacional, a relação com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais. Isso porque esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, saneamento básico e abastecimento de água.

Desse modo, é imprescindível que as moradias sejam construídas com o mínimo de infra-estrutura.

Apesar do PROHAB ser um programa que tem uma proposta positiva, os aspectos que o rodeiam devem ser novamente estudados e melhorados para que não somente alcancem um maior número de servidores, mas também deem a eles, de fato, melhor qualidade de vida.

CONCLUSÃO

Este trabalho não teve a pretensão de chegar a conclusões definitivas acerca das políticas públicas habitacionais, em especial sobre o Programa Habitacional da Polícia Militar do Estado do Ceará. Contudo, é necessário fazer uma reflexão baseada nos dados coletados nesta pesquisa.

O setor de habitação, por si só, pode vir a ter forte impacto sobre a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população brasileira, mais especificamente do Estado do Ceará e, dando mais ênfase, dos servidores da área de segurança pública, que contam com o PROHAB.

Este é, sem dúvida, um programa que pode ultrapassar barreiras e atingir e almejado reconhecimento. Contudo, as políticas implantadas, de um modo geral, apesar de terem como objetivo declarado a melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda, terminaram por financiar, com enormes subsídios, as classes média e alta.

Um dos muitos desafios é universalizar a moradia para aqueles que não têm condições de pagar pelo imóvel próprio. Acredita-se, também, que a solução dos problemas habitacionais no PROHAB não passa apenas pelo investimento em novas moradias, mas, principalmente, pela adequação da oferta habitacional ao nível de renda da população, devendo ter a perfeita, ou quase, comunhão entre o que se oferece e o que o público-alvo deseja.

É necessário adequar o projeto à realidade do público que se pretende atingir, ou seja, deve ser evitada a interferência no cotidiano do policial, bem como de sua família, como o distanciamento dos parentes, dos amigos, da escola dos filhos, etc.

Em um contexto de combate ao déficit público e aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas, é necessário integrar as políticas e programas habitacionais às demais ações de desenvolvimento urbano e a outras políticas sociais do governo, pois só uma política de habitação integrada e bem focalizada poderá contribuir para uma solução efetiva para os problemas habitacionais.

A falta de apoio anterior do Comando Geral também era um empecilho para o real reconhecimento do Programa. Talvez agora, com o seu relançamento, o programa viabilize novas oportunidades e seja visto pelos superiores com outros olhos.

Da parte dos que trabalham diretamente com o PROHAB, também é necessário arregaçar as mangas, mas boa parte já está sendo feito. Contudo, ainda é importante a aplicação de uma pesquisa, basicamente qualitativa, com os que já adquiriram o imóvel e com aqueles que pretendem adquirir, visando captar informações importantes e necessárias à elaboração de um diagnóstico real e capaz de apontar melhorias rotineiras no Programa.

As reuniões com as entidades financeiras (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Bradesco, dentre outras) são necessárias para avaliar o modelo de sistema financeiro de habitação que mais se adeque à realidade do Programa. É também fundamental que se efetive um código de desconto em folha de pagamento, destinado especificamente ao Programa Habitacional da Polícia Militar do Estado do Ceará, para beneficiar os policiais e, principalmente, gerar um fator primordial de garantia para Construtoras e Agentes Financeiros. Para tanto, é necessário a sensibilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, ou seja, não depende só do PROHAB.

O fato também de constar restrição no nome do policial militar no SPC/SERASA dificulta seu acesso ao imóvel. Com isso, o interessante seria que essa particularidade fosse desconsiderada, em se tratando de servidor público e pelo programa estar inserido na Instituição. Inclusive, a criação do código de desconto em folha resolveria o problema, visto que, independentemente de qualquer situação, a mensalidade do imóvel seria descontada diretamente em folha.

Deve-se verificar, realmente, qual o percentual de descontos que já consta nos compromissos assumidos para desconto em folha do salário do policial militar. Nesse enfoque, o programa é deficiente, visto que ainda não tem condições de proporcionar financiamento para esse público em questão. Seria de grande importância se o desconto da parcela da casa fosse feito em folha, pois moradia é um bem fundamental e deveria ter respaldo dos órgãos públicos.

Ainda assim, não se deve apontar um motivo pelo fato do PROHAB ainda não ter reconhecimento nem pelo Comando e, talvez, nem pelos policiais; até porque, é mais de um motivo. Ao contrário, deve-se, nesse momento, apontar melhorias, fórmulas de como o programa pode, como diz a conhecida frase, “cair no gosto” do público-alvo, ou seja, do policial, militar ou civil, e do bombeiro militar.

Enfim, mesmo com as dificuldades latentes, o PROHAB conseguiu, em seis anos, dar dignidade para mais de quatrocentas famílias do Estado do Ceará, prometendo, inclusive, expandir ainda mais o Programa no ano de 2010.

Assim, muito mais do que simplesmente entregar casas para as pessoas, é preciso também entregar dignidade, aliada com responsabilidade. Bem como, é preciso sensibilizar o Comando para tal demanda.

Afinal de contas, a Polícia Militar não é feita somente de Oficiais. Muito mais do que o próprio policial, quem ganha com tudo isso é a população cearense, que vai ter nas ruas um policial satisfeito com relação à sua moradia, ficando, também, a população satisfeita com o serviço prestado pela Polícia Militar, que, além de um órgão de segurança pública, é um órgão composto de pessoas, e pessoas precisam viver bem.

REFERÊNCIAS

A HISTÓRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <www.administradores.com.br>. Acesso em: 13 ago. 2010.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo. **Construção habitacional por mutirão: caracterização, gerenciamento e custos.** São Paulo, EPUSP, 2003. 98p. Dissertação (Mestrado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

CEARÁ. Histórico. Disponível em: <<http://www.pm.ce.gov.br/menu-esquerdo/institucional/historico>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

Déficit Habitacional no Brasil. **Fundação João Pinheiro – FJP.** Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/component/search/deficit%2Bhabitacional?ordering=newest&searchphrase=all&limit=20>>. Acesso em: 18 out. 2010

FORTALEZA. HABITAFOR: Pelo direito à moradia. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/habitafor/index.php?option=com_content&task=view&id=12145>. Acesso em: 22 nov. 2010.

IBGE. Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-1999 e Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, Emília Pinto. **O trabalho na ótica dos adolescentes inseridos pelo Programa Primeiro Emprego: um estudo sobre a experiência dos jovens aprendizes do Banco do Nordeste.** Fortaleza, UECE, 2007. 104p. Monografia (Graduação), Universidade Estadual do Ceará, 2007.

MARTINS JÚNIOR, Everaldo Virgínio. **O processo de ocupação e as questões sociais no bairro de São Bento em Bayeux – PB.** João Pessoa, Paraíba, 2006. 87p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba/CCEN, 2006.

Médice - Política econômica: o milagre brasileiro. Dicionário histórico-biográfico do DPDOC/FGV. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 18 set. 2010

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve Diagnóstico sobre o Quadro atual da Habitação no Brasil**, in IPEA, Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Rio de Janeiro, n° 4, p. 109-119, set. 2002.

O problema da habitação no Brasil. Disponível em:
<<http://conjceara.blogspot.com>>. Acesso em: 14 ago. 2010

OLIVEIRA, Marco Antonio. **Análise transacional na empresa**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1980.

PROGRAMA HABITACIONAL DA PM-CE OFERECE NOVOS EMPREENDIMENTOS. Disponível em:
<<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1899839/programa-habitacional-da-pm-ce-oferece-novos-empreendimentos>>. Acesso em: 13 dez. 2010.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – RECURSOS FAR. Disponível em:
<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp>. Acesso em: 21 nov. 2010

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades Brasileiras: Favelas**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

SANTOS, Cláudio H.M; CRUZ, Bruno O. **A Dinâmica dos mercados habitacionais Metropolitanos: aspectos Teóricos e uma aplicação para a grande São Paulo** . (Texto para discussão n°. 713), Brasília: Publicações PEA, 2000.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

APÊNDICE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E
SEGURANÇA PÚBLICA – TURMA II

<p>Sr. Servidor, Favor responder a este questionário levando em consideração sua atuação neste órgão, sem se identificar. As respostas são de interesse apenas da pesquisa. Comprometo-me em manter o sigilo que a pesquisa requer.</p>	<p>1. O que é o PROHAB para você?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>2. Você acha que a função do PROHAB foi atingida?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>3. O que você considera como maior obstáculo para que o PROHAB atinja seu objetivo fim?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>4. Outro órgão público ou entidade foram convidados a participar do PROHAB?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>5. Qual sua opinião sobre a equipe e a logística do PROHAB?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>6. Atualmente, a situação do PROHAB está dentro do previsto?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>7. Qual reação você nota quando os empresários da área de imóveis tomam conhecimento da existência do PROHAB?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>8. Uma PPP (Parceria Público-Privada) seria uma saída para revigorar o PROHAB?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>9. O PROHAB tem projetos que visam melhorar seu funcionamento?</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>