

**POLÍTICA HABITACIONAL SOCIAL: ESTUDANDO A SATISFAÇÃO
DOS ARRENDATÁRIOS ORIGINAIS DO PROGRAMA DE
ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR NO SUL DO BRASIL
SOCIAL HOUSING POLICY: A STUDY ON THE SATISFACTION OF
THE RENTERS ORIGINATING FROM RESIDENTIAL LEASE
PROGRAM (PAR) IN SOUTHERN BRAZIL**

Simone Portella Teixeira de Mello* – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) –
sptmello@gmail.com

Romi Elisabete Ningleleski Santos – Universidade Federal de Pelotas –
rominha.santos@gmail.com

Clezio Saldanha dos Santos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
cssantos@ea.ufrgs.br

Resumo

Este estudo de caso, de perspectiva aplicada e de natureza qualitativa, trata da política habitacional social: o Programa de Arrendamento Residencial [PAR]. Apresentam-se os fatores que fizeram com que os arrendatários originais do Condomínio Residencial Guerreiro, primeiro empreendimento do PAR em Pelotas-RS, permanecessem em seus imóveis. Os resultados revelam que 95% dos entrevistados são mulheres, 70% têm pelo menos um filho menor de idade residindo consigo. A satisfação e permanência no imóvel dos arrendatários justificam-se pela segurança, valor acessível da prestação e bom relacionamento com os vizinhos. Sugere-se que estudos dessa perspectiva e natureza sejam utilizados na avaliação de novas políticas habitacionais.

Palavras-chave: Programa de Arrendamento Residencial – PAR; Política Habitacional Social; Satisfação no imóvel; Política Pública

Abstract:

This case study of qualitative approach and applied perspective treats the social housing policy, the Residential Leasing Program [PAR]. The study presents the factors that led the renters to stay in their residential units, in Guerreiro Residential Condominium, the first PAR real estate development in the municipality of Pelotas, Rio Grande do Sul State. The results showed that 95% of people interviewed were women, 70% had at least an underage child living with them. The renters are satisfied and still stay in the apartments because of security, affordable price, and good relationship between neighbors. We suggest that studies of this nature and under this perspective should be used in the new housing policies.

Keywords: Residential Leasing Program [PAR]; Social housing policy; satisfaction in the apartments; Public policy

Recebido: Março 2016

Aprovado: Abril 2016

* Autor de Correspondência

1 Introdução

A aquisição da casa própria sempre fez parte do projeto de vida de muitos brasileiros. De ricos a pobres, o desejo de comprar um imóvel para abrigar a família compõe a demanda habitacional da população, que ao longo dos anos foi atendida através de diferentes ações governamentais. Essas políticas habitacionais frequentemente priorizavam o financiamento para as camadas de mais alta renda, demonstrando a limitação do Sistema Financeiro Habitacional em atender à demanda das classes de mais baixa renda.

Por mais de duas décadas o Banco Nacional de Habitação [BNH] foi responsável pelo financiamento e produção de empreendimentos imobiliários, sendo extinto em 1986, deixando uma lacuna de uma década, período em que o setor foi reestruturado e a política habitacional foi regida por outros órgãos ao longo dos anos.

Nesse cenário de grandes mudanças surgiram novos conceitos e novas formas de abordar a questão da demanda habitacional, evoluindo gradativamente até a criação dos chamados Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social [EHIS], os quais trazem importantes implicações no desenvolvimento das cidades e na qualidade de vida que proporcionam aos seus cidadãos (Bonatto, Miron, & Formoso, 2011).

O Programa de Arrendamento Residencial – PAR, é um exemplo dessa recente política pública habitacional social. Foi criado em 1999 e regulamentado através da Lei Federal nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001 e foi apontado como um dos programas habitacionais de interesse social de maior importância no país devido ao grande número de unidades contratadas. No PAR, o arrendatário tem a opção de compra do imóvel ao final do prazo de arrendamento contratado, quando então se concretiza a propriedade do imóvel.

Então, o PAR no Brasil, foi uma política pública habitacional criada para atender a necessidade de moradia da população de baixa renda dos grandes centros urbanos. Essa política veio atender uma demanda habitacional reprimida das pessoas com faixa de renda de três a seis salários mínimos que o antigo BNH não atendia.

No município de Pelotas-RS, uma das muitas cidades brasileiras que possuem condomínios como o PAR, o Condomínio Residencial Guerreiro completou onze anos de implantação, sendo o primeiro de um total de dezoito empreendimentos construídos na cidade. Inaugurado em 23 de janeiro de 2003, o Condomínio Guerreiro está localizado na Zona Norte da cidade, no bairro Três Vendas, composto de 160 apartamentos de dois dormitórios distribuídos em 10 blocos.

Mesmo considerando que a maioria dos arrendatários selecionados para o PAR eram

inquilinos na sua moradia anterior e que ao aderirem ao Programa passaram a promitentes compradores, condição que por si só já estimularia a permanência no imóvel, observa-se que ocorreram várias desistências por parte dos arrendatários originais.

Não são muitos estudos que tratam do tema, porém percebe-se que muitos empreendimentos de moradia popular não dão certo gerando a evasão dos imóveis, em parte por afastar moradores da periferia de oportunidades de mobilidade social, devido à distância dos locais de trabalho e também diante da precariedade do transporte público. O documentário “Remoção”, de Luiz Antonio Pilar e Anderson Quack, é um exemplo disso ao retratar os dilemas vividos por moradores de grandes conjuntos habitacionais no Rio de Janeiro.

Por outro lado, a onda de ocupações de sem-teto demonstra a necessidade de políticas habitacionais que dêem conta de cobrir um déficit habitacional que segundo o IPEA (2013) chegava a 5,2 milhões de lares já em 2012. Logo, segurança pública e assistência social na elaboração de políticas habitacionais são essenciais para a adequação do usuário ao novo ambiente residencial.

Sendo assim, este estudo justifica-se diante do fato que os problemas habitacionais no Brasil atravessam décadas e precisam ser melhores investigados. Não se trata apenas de uma moradia para pessoas de baixa renda. Outros aspectos estão inclusos na aquisição de um imóvel desde as novas despesas com condomínio e segurança, até o acesso às escolas, postos de saúde e áreas comerciais no entorno desses empreendimentos habitacionais.

Neste estudo então, o objetivo é demonstrar quais fatores foram cruciais para a permanência dos arrendatários originais que residem atualmente no Condomínio Residencial Guerreiro, considerando os objetivos do PAR de atender a necessidade de moradia da população de baixa renda. Acredita-se que esse estudo possa auxiliar na avaliação de tal política habitacional social a partir do grau de satisfação de seus beneficiários.

Para tanto, inicialmente fez-se um resgate dos conceitos de Políticas Públicas e suas etapas. A seguir, apresenta-se um retrospecto das Políticas Habitacionais no Brasil, desde os anos 60, abordando o extinto Banco Nacional de Habitação – BNH até os mais recentes Programas de Habitação de Interesse Social, como o PAR e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Posteriormente, detalha-se o PAR, seu requisitos, agentes, recursos e usuários, assim como o PAR Condomínio Guerreiro, contextualizando sua implantação com a demanda habitacional da população de baixa renda em nível local e nacional. A seguir apresenta-se a metodologia explicando os caminhos percorridos nesta investigação. E por fim, fazem-se as considerações finais.

2 As políticas públicas

Considerando a dinâmica crescente que modifica o contexto em que se desenvolvem as atividades estatais, a globalização das finanças e do comércio, a evolução das comunicações e da informática, fica cada vez mais intensa e diversificada a forma como se relacionam o Estado, os indivíduos, as empresas e as organizações nacionais e internacionais.

De acordo com Heidemann (2010), são essas as forças vivas da sociedade que em conjunto com os governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais formulam e implementam as decisões que promovem o desenvolvimento de uma sociedade. Essas decisões e ações planejadas e executadas pelo conjunto de governo e outros atores sociais são chamadas políticas públicas.

O autor também argumenta que a política pública inclui dois elementos-chave: a ação e a intenção. Muitas vezes a real intenção é oculta, contudo, toda política pública tem execução, que acontece por meio de ações (Heidemann, 2010).

Saraiva (2006) define política pública como um sistema de decisões públicas cujos objetivos e estratégias de atuação e de alocação de recursos são orientados para alcançar as metas estabelecidas pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Para o autor, os mecanismos utilizados são ações ou omissões, preventivas ou corretivas, definidos com o objetivo de manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida em sociedade.

Outra consideração é que através das políticas públicas que se exerce a arte de governar e realizar o bem público, buscando alcançar o desenvolvimento em seus diferentes aspectos: político, econômico, social, tecnológico, sustentável, justo, inclusivo, humano, cultural, material, etc (*ibid*).

Por muito tempo, a idéia de desenvolvimento significava tão somente o aspecto econômico, desconsiderando os demais. No entanto, esse conceito evoluiu e hoje as políticas públicas objetivam promover o desenvolvimento do país em sua totalidade, sendo definidas em função de seu alcance: geral, como a política econômica, ou setorial, como a política habitacional, por exemplo.

Estruturalmente, as políticas públicas, geralmente, apresentam três etapas: formulação, implementação e avaliação. Na etapa de formulação, é feita a inclusão das necessidades sociais na lista de prioridades, são identificados e delimitados os problemas e são definidas as alternativas mais convenientes para sua solução.

Na etapa de implementação, o aparelhamento administrativo e os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos são organizados para a execução da política pública, que

é então posta em prática. Por fim, na etapa de avaliação, é feita a mensuração dos efeitos que a política pública produziu na sociedade (Saraiva, 2006).

Na fase de prestação de contas por parte dos gestores de políticas públicas há de se incluir a satisfação que uma política pública está produzindo na sociedade. Para tanto, Heidemann (2010), relaciona os beneficiários-alvos de projetos específicos como os credores de satisfação da política avaliada. O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (Trevisan & Van Bellen, 2008).

3 As políticas habitacionais no Brasil

Fazendo um retrospecto da política habitacional no Brasil, Cardoso (2008) revela que desde os anos 60 a prioridade era facilitar o financiamento para as classes de mais alta renda para a aquisição de imóveis, por constituírem uma demanda efetiva que atraía a preferência dos setores empresariais ligados à área, alavancando o crescimento econômico do setor e conseqüentemente do país.

A população de baixa renda não era contemplada pelo Sistema, e mesmo quando conseguia acesso aos recursos incorria em inadimplência, justificada pela falta de subsídios, o arrocho salarial, o alto custo da moradia e a correção real dos débitos. Para Fernandes e Silveira (2013), o déficit habitacional brasileiro inclui pessoas cuja renda não permite que adquiram uma habitação digna sem subsídios do poder público, restando-lhes a coabitação familiar, o aluguel e a habitação precária como alternativas de moradia.

Através do Decreto-Lei nº 2291 de agosto de 1986, o Banco Nacional de Habitação – BNH foi extinto e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH foi reestruturado. As atribuições do BNH foram distribuídas entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, o Conselho Monetário Nacional - CMN, o Banco Central do Brasil - BACEN e a Caixa Econômica Federal [CEF] (Fernandes & Silveira, 2013).

A crise do SFH se arrastou por um longo período, caracterizado pela fragmentação institucional, desarticulação progressiva da instância federal, perda da capacidade decisória e

redução significativa de recursos investidos no setor (Cardoso, 2008). Como consequência do fracasso do SFH e da ineficiência do BNH, o autor aponta o crescimento das periferias e favelas.

Para as autoras Fernandes e Silveira (2013), a política habitacional esteve focada em conceder financiamentos da CEF para uma classe elitizada de beneficiários durante os Governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), revelando um marcante clientelismo na distribuição de verbas. Nesse período, não houve mudanças substanciais devido ao rombo estimado de 20 bilhões de dólares do SFH.

O Governo Federal lançou em 1994 os programas Habitar Brasil e Morar Melhor, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras - IPMF. Tais recursos, no entanto, ficaram aquém das expectativas, como consequência das necessidades de restrição de gastos gerada pelo Plano Real, levando esses dois programas ao fracasso em atender a demanda habitacional das classes de baixa renda (Cardoso, 2008).

Nos Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) a política habitacional começou a ser pensada em novos paradigmas, mas a falta de aporte significativo de recursos dificultou a execução de programas focados na demanda das classes de baixa renda (Fernandes & Silveira, 2013). Assim, ainda no Governo FHC, no ano de 2001 foi criado o PAR, sob a gestão da CEF. O objetivo do Programa é justamente atender essa necessidade de moradia das classes de baixa renda.

A partir do Governo Lula, o Brasil passou a contar com um aparato institucional voltado aos problemas urbanos e habitacionais. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades como órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ficando a habitação centrada na Secretaria Nacional de Habitação, subordinada a este Ministério. A CEF, subordinada ao Ministério da Fazenda, continuou responsável pela gestão dos recursos para a habitação, que são predominantemente oriundos do FGTS e outros fundos criados e mantidos para financiar a habitação (Fernandes & Silveira, 2013).

A partir de 2004, a Política Nacional de Habitação começou a ser consolidada. O Plano Nacional de Habitação - PlanHab, cujo horizonte de planejamento é o ano de 2023, está inserido em um planejamento de longo prazo, articulando-se com os Planos Plurianuais que serão elaborados nesse período e passando por revisões periódicas. O PlanHab tem como aspectos centrais o processo participativo e o controle social da área habitacional (*ibid*).

Considerando os principais objetivos da Política Nacional de Habitação, como universalizar o acesso à moradia digna e tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei

Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Segundo Fernandes e Silveira (2013), o objetivo do SNHIS era implementar políticas e programas voltados a dar acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Os programas implementados pelo SNHIS são ordenados em função de suas fontes de recursos, e todos têm como pré-requisito a contrapartida financeira por parte da entidade proponente e limite de renda familiar. As fontes de recursos dos programas são os fundos que recebem o aporte financeiro que permite a sua implementação, entre eles: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, e Fundo Garantidor do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV(*ibid*).

Atualmente, dentre os Programas Habitacionais de Interesse Social que tem merecido destaque, o Programa Minha Casa Minha Vida é o de maior notoriedade. Segundo Fernandes e Silveira (2013), esse Programa Habitacional tem por objetivos por em prática o Plano Nacional de Habitação pela construção de um milhão de moradias, aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria e gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. Lançado em abril de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida destaca-se também pelo aporte volumoso de recursos, na ordem de trinta e quatro bilhões de reais.

Em Pelotas – RS, o Programa Minha Casa Minha Vida contratou a construção de duas mil e seiscentas moradias no ano de 2012. Segundo Marques (2013), tais investimentos somam cento e noventa milhões de reais. O Residencial Solar dos Almeida no Bairro Areal, inaugurado em agosto de 2010, foi o primeiro empreendimento desse Programa no Município. Para o ano de 2013 está prevista a entrega de um mil duzentas e cinquenta novas moradias na região, sendo novecentas em Pelotas e as demais nos outros municípios da região incluídos no Programa, como Rio Grande, Bagé e Candiota. Nesta etapa, os investimentos totalizam cem milhões de reais (Marques, 2013).

Nesse contexto, observa-se que as políticas habitacionais sociais a exemplo do PAR e Minha Casa Minha Vida contribuíram para baixar a desigualdade de patrimônio imobiliário e a satisfação com a moradia própria parece ter se ampliado nos últimos anos. Segundo Neri (IPEA, 2013), “...os imóveis são o principal ativo em que as famílias acumulam riqueza, ... um bem sustentável que tem sido valorizado cada vez mais.”

No entanto, ainda que os investimentos sejam expressivos no Programa Minha Casa Minha Vida e que esta seja a Política Habitacional de Interesse Social a configurar no topo das prioridades da Política Nacional de Habitação na atualidade, este estudo está focado no PAR, que antecede o Minha Casa Minha Vida e foi substituído por ele.

O PAR, como uma Política Habitacional ainda vigente, embora não receba mais novos investimentos ou beneficie novos usuários, segue em curso através dos milhares de arrendatários vinculados ao Programa pelos prazos de arrendamento a cumprir. A fase em que se encontra se mostra propícia para a realização de diferentes processos de avaliação desta Política Pública de Habitação de Interesse Social. A seguir detalha-se mais este programa.

4 Programa de Arrendamento Residencial – PAR

O PAR foi criado pela Lei nº 10.188, promulgada em 12 de fevereiro de 2001 em Conversão da Medida Provisória nº 2.135-24 de 2001 adotada pelo Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional.

Em seu artigo primeiro a Lei nº 10.188 define claramente o objetivo do Programa: o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda. A forma definida é o arrendamento residencial com opção de compra.

Os recursos financeiros para o PAR são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, criado e gerido pela CEF, com o aporte de recursos do Governo Federal, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dos valores pagos pelos arrendatários do Programa, conforme determinado no artigo segundo da Lei nº 10.188.

Segundo consta no Contrato por Instrumento Particular de Arrendamento Residencial com Opção de Compra, tendo por Objeto Imóvel Adquirido com Recursos do PAR da CEF (2003), ao findar o período contratado de arrendamento e após cumpridas todas as obrigações contratuais, o arrendatário tem três opções: comprar o imóvel arrendado mediante pagamento de eventual valor residual atualizado; ou renovar o contrato de arrendamento; ou devolver o imóvel arrendado.

Desse modo, o Programa permite ao arrendatário optar, mesmo após todo o período de arrendamento, por não concretizar a compra, convertendo todo o valor pago em taxa de ocupação pelo uso do imóvel, ou seja, um aluguel sem direito a restituições. No entanto, optando pela compra e na ausência de quaisquer débitos pendentes, a CEF outorga em favor do arrendatário a competente escritura definitiva de compra e venda, registrada em Cartório de Registro de Imóveis, concretizando a tão sonhada compra da casa própria.

Vários são os agentes envolvidos no PAR, com competências e atribuições distintas. O Ministério das Cidades é o principal agente gestor do PAR. É ele que estabelece as diretrizes, fixa regras e condições para a implementação do Programa, aloca os recursos, acompanha e avalia o desempenho. A CEF também é agente gestor do PAR, aloca recursos e expede os atos

necessários à operacionalização do Programa, bem como administra o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, criado sob a forma de um fundo financeiro privado para prover os recursos necessários ao Programa.

O Poder público e a Sociedade Civil Organizada atuam auxiliando a CEF na escolha de locais, na seleção de famílias e na implantação dos projetos. E talvez seja aí um diferencial importante desta política habitacional social em relação a outras. Essa articulação entre governo e sociedade civil contribuiu para a alocação e ambientação dos arrendatários em espaços urbanos dignos.

As Empresas do ramo da Construção Civil produzem as unidades habitacionais. As Empresas do ramo da Administração Imobiliária administram os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios. E, por fim, os Arrendatários são as pessoas físicas habilitadas ao arrendamento por atender os requisitos do Programa (CEF, 2013).

Os candidatos ao arrendamento fazem sua inscrição junto ao Poder Público Municipal ou entidades da Sociedade Civil Organizada, que então os encaminha para a CEF para serem selecionados. Segundo a CEF (2013), as condições para se tornar arrendatário do PAR são: ter renda familiar de 3 a 6 salários mínimos; capacidade de pagamento compatível com a taxa de arrendamento; não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial, bem como não ter financiamento habitacional em qualquer local do país; ser maior de 18 anos ou emancipado; apresentar idoneidade cadastral; e não ter contrato de arrendamento rescindido anteriormente dentro do Programa, por descumprimento contratual.

Não somente os candidatos ao arrendamento devem atender certos requisitos. As áreas para implantação do PAR também devem atender alguns parâmetros isolada ou conjuntamente. Segundo a CEF (2013), as condições a serem consideradas para uma determinada área receber o PAR incluem a inserção na malha urbana e a existência de infraestrutura básica, com água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos. Também a facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda, a viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos e a possibilidade de favorecer a recuperação de áreas de risco social e ambiental são condições favoráveis para uma determinada área do município receber um empreendimento do PAR.

Em relação aos empreendimentos, segundo a CEF (2013) algumas características são exigidas como padrão mínimo, tais como a tipologia de 2 quartos, sala cozinha e banheiro, bem como uma área mínima de cada unidade habitacional de 37 m².

5 O Condomínio Residencial Guerreiro

O PAR inaugurou em 23 de janeiro de 2003 seu primeiro empreendimento na cidade de Pelotas-RS, o Condomínio Residencial Guerreiro. Localizado na Avenida Senador Salgado Filho no Bairro Três Vendas, zona norte da cidade, o Residencial Guerreiro foi pioneiro não somente em Pelotas, mas também na região, sendo o primeiro empreendimento do PAR em cidades do interior do Rio Grande do Sul (Guimarães, 2002).

Batizado com o nome da antiga fábrica de latas Guerreiro que funcionou por muitos anos no prédio vizinho ao Condomínio e que também era a proprietária do terreno em que ele foi construído, o Residencial Guerreiro possui uma área de 1,6 hectares e conta com cento e sessenta apartamentos de dois dormitórios cada. Segundo Guimarães (2002), o valor total investido na obra do PAR Guerreiro, como é conhecido hoje, foi de quatro milhões de reais.

Para Piegas (2003) o Condomínio Residencial Guerreiro resulta de uma bem sucedida parceria entre a Prefeitura Municipal de Pelotas, a CEF, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil - SINDUSCON e uma imobiliária local.

Das cinco mil pessoas que fizeram inscrição na época de lançamento do PAR em Pelotas, no ano de 2002, novecentas foram direcionadas ao Residencial Guerreiro. Destas, apenas trezentas e cinquenta conseguiram entregar a documentação solicitada pela CEF. Após minucioso processo de seleção incluindo entrevistas e levantamento de condições socioeconômicas, foram considerados aptos à assinatura do contrato cento e oitenta e cinco inscritos, sendo cento e sessenta contemplados e vinte e cinco suplentes (Piegas, 2003).

A definição da ocupação dos blocos e apartamentos, como descreve Piegas (2003), deu-se através do sorteio realizado no pavilhão de remates da Associação Rural de Pelotas, logo após a cerimônia de inauguração do Residencial Guerreiro. Cada contemplado recebeu um número por ordem de chegada para posterior sorteio das bolinhas com a respectiva numeração.

Localizado próximo à intersecção de duas importantes avenidas da cidade de Pelotas, Avenidas Fernando Osório e Senador Salgado Filho, o Residencial Guerreiro está em uma área que atende os requisitos exigidos para sediar um empreendimento do PAR, como inserção na malha urbana e existência de infraestrutura básica, com água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos (CEF, 2013). A Figura 1 mostra a localização do Residencial Guerreiro.

Figura 1 – Localização do Residencial Guerreiro (Fonte: GoogleMaps)



Lautenschläger (2003) descreve o Residencial Guerreiro como condomínio fechado, com portaria vinte e quatro horas, ampla área verde, com cancha esportiva, estacionamento para veículos, salão de festas e centro recreativo. No terreno, são encontradas cinco edificações: três delas abrigam os dez blocos com dezesseis apartamentos cada, uma delas o salão de festas e a última, uma casa de alvenaria inicialmente destinada a sediar uma creche. Atualmente este espaço sedia quatro churrasqueiras recém construídas e uma cozinha. A Figura 2 mostra uma vista parcial do Residencial Guerreiro.

Figura 2 – Vista parcial do Residencial Guerreiro (Fonte: Paulo Rossi – Diário Popular)



Considerando a possibilidade de quitação antecipada oferecida aos arrendatários do PAR Guerreiro pela CEF, em setembro de 2008, beneficiando aqueles que tivessem mais de sessenta meses de contrato (Marques, 2008), a população do residencial teve alterações. A quitação antecipada tornou possível o aluguel e também a venda dos apartamentos, respeitadas as regras estabelecidas pelo aparato legal que embasou a quitação antecipada. Também a retomada dos imóveis por inadimplência e as desistências do Programa trouxeram novos moradores para o Condomínio Guerreiro.

Desse modo, os arrendatários originais que ainda residem no PAR Guerreiro não são mais a totalidade dos cento e sessenta contemplados em 2003. Os fatores que influenciam a sua permanência no imóvel é o que busca apresentar este estudo, relacionando-os à satisfação do usuário desta Política Habitacional de Interesse Social, o PAR.

Assim como em outros condomínios do PAR em Pelotas e região, no Condomínio Guerreiro também houve desistências e a conseqüente redução do número de arrendatários originais residindo nos imóveis. A decisão destes em permanecer no Programa parece ter influência de diversos fatores, relacionados à satisfação do usuário, não apenas com o seu imóvel e as áreas comuns, mas também com a administração de condomínio e com a proprietária, a CEF.

6 Metodologia

O estudo desenvolvido é de essência qualitativa, o que não implica na exclusão de algumas análises quantitativas dos dados qualitativos (Vieira & Zouain, 2004).

A validade interna, a credibilidade e a autenticidade foram consideradas nesta pesquisa à luz de Vieira e Zouain (2004). Mediou-se a literatura pertinente, os relatos dos entrevistados, assim como a contextualização desses. Os resultados também foram apreciados por um avaliador, com expertise na área de políticas públicas habitacionais, que corroborou as análises originais dos pesquisadores.

Então, estudou-se um caso específico, ou seja, as percepções de arrendatários originais do PAR em um condomínio selecionado, o PAR Guerreiro. Trata-se, portanto, de um caso observacional, que na perspectiva de Triviños (apud Barros, 2007) é próprio para pesquisas qualitativas, utilizado com freqüência em casos observacionais.

Logo, esta pesquisa envolveu o estudo do uso e coleta de materiais empíricos que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos (Denzin & Lincoln, 2006). Inicialmente foi realizado um pré-teste com dois arrendatários originais previamente identificados, com o objetivo de constatar se houve entendimento do que foi perguntado, se a pergunta foi bem interpretada e se gerou ambigüidade ou interpretação diferente da pretendida. Para Michel (2009), a importância do pré-teste é justamente garantir que as respostas obtidas possam atender à discussão.

Analisando as respostas obtidas no pré-teste foi possível corrigir rumos, modificando a pergunta de pesquisa e o formulário de entrevistas a fim de garantir uma adequada coleta de informações através de respostas úteis para atingir os objetivos da pesquisa.

A coleta de dados deu-se ao longo de três meses na forma de entrevistas estruturadas, realizadas em visitas feitas a arrendatários originais que residem no PAR Guerreiro. Para Michel (2009), a entrevista é o momento de coletar opiniões, sentimentos, climas, o que foi feito ao longo das visitas aos arrendatários.

Primeiramente, os entrevistados responderam às questões de caracterização dos arrendatários. Nesse levantamento, as questões referem-se à faixa etária, gênero, estado civil, vínculo familiar e número de pessoas que residem no imóvel, o que permitiu elaborar o perfil dos arrendatários originais entrevistados, apresentados na análise dos resultados.

Na seqüência, foi feita a pergunta de pesquisa: “Por que você ainda continua sendo arrendatário no Guerreiro?” As respostas foram gravadas com autorização dos entrevistados, a fim de garantir a fidelidade e veracidade de sua transcrição e posterior categorização.

Dos oitenta e seis arrendatários originais identificados na listagem de atuais moradores fornecida pela administradora do Condomínio Residencial Guerreiro, a Vila Rica Imóveis, vinte entrevistas foram consideradas. A partir de então, os questionamentos feitos nas entrevistas não apresentaram novas respostas, optando-se por concluir as entrevistas.

A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, revelando informações sobre as características dos arrendatários originais entrevistados no Condomínio Residencial Guerreiro e também sobre os fatores que os levaram a permanecer residindo ali.

7 Resultados e discussão

Inicialmente, são apresentados os dados referentes à caracterização dos entrevistados, a fim de traçar um perfil simples e objetivo. Em seguida são apresentadas as categorias de análises identificadas nas respostas dadas pelos entrevistados para a questão aberta da pesquisa, relacionando a frequência com que foram mencionadas.

Dos vinte arrendatários originais entrevistados, dezenove são mulheres. Em sua maioria, assinam o contrato de arrendamento em conjunto com seus esposos ou companheiros. Qual o ano de assinatura do contrato? 40% dos entrevistados respondem sozinhos pelo contrato, justamente a soma dos percentuais encontrados de entrevistados solteiros, divorciados e separados. Os demais se declararam casados (45%) e em união estável (15%).

Verificou-se também a faixa etária dos entrevistados, onde configuram 25% na faixa de 31 a 40 anos, 25% na faixa de 41 a 50 anos, 35% na faixa de 51 a 60 anos, e 15% acima de 61 anos. 70% dos entrevistados têm pelo menos um filho residindo consigo, sendo a maioria desses filhos crianças ou adolescentes.

Considerando que 55% dos entrevistados declararam residir com apenas um filho, e que estes filhos são em sua maioria crianças e adolescentes, o tamanho do imóvel e o número de dormitórios se mostram adequados, bem como as áreas de lazer e o playground. Estes dados podem ser interpretados que a adequação das unidades habitacionais de dois quartos foi considerada satisfatória para as famílias atendidas. Além disso, o condomínio fechado possibilita melhores condições de segurança e controle das atividades infantis ao ar livre.

Em relação aos fatores que os entrevistados apontaram como significativos para a sua permanência como arrendatários no Condomínio Guerreiro, foram identificados nas entrevistas os seguintes: segurança; acesso a transporte público; valor das prestações; localização; satisfação com a estrutura física do imóvel; gosto pelo lugar; relacionamento com vizinhos; aquisição do primeiro imóvel; ter uma vida digna; adorar o imóvel; prazo de arrendamento; manutenção do condomínio; gostar do empreendimento; valorização decorrente de melhorias urbanas no entorno do condomínio.

Na maioria das respostas os entrevistados mencionaram duas a três justificativas, que são descritas a seguir. Certamente todas têm seu grau de importância para os respondentes, em maior ou menor intensidade.

A categoria “segurança” foi a mais referida pelos entrevistados, com frequência de 40% das respostas. Esses condomínios habitacionais tipo PAR são construídos na maioria em áreas periféricas nas cidades, carentes de segurança.

Logo, uma característica em quase todos os dezoito empreendimentos do PAR em Pelotas, é a configuração de condomínio fechado com portaria vinte e quatro horas, o que dá aos seus moradores essa tranquilidade, que eles consideram como essencial para a sua permanência no imóvel. Isso é ilustrado a partir dos seguintes relatos dos entrevistados:

Como eu moro só eu e o meu bebê, a questão de tu morar num condomínio que tenha segurança vale muito mais a pena que tu ir pra uma casa que tu fica vulnerável a várias situações (E10).

Faz diferença porque significa segurança. A gente tem porteiro 24hs, condomínio todo fechado.[...] A gente tem a tranquilidade de sair e deixar roupa na corda, deixar os filhos brincar lá embaixo sem ter que ir toda hora olhar, chamar. Então é bem seguro, nunca tive problema nenhum também (E19).

Mas nem sempre isso acontece. Almeida e Botelho (2008) observam que a qualidade do imóvel está ligada a quatro atributos: qualidade da construção, planta do apartamento, localização e pelos serviços oferecidos como área de lazer e segurança. No que tange ao perfil dos arrendatários, com filhos menores de idade, também corrobora-se com as autoras, pois é de

se esperar que os compradores, neste caso, arrendatários, procurem adquirir imóveis com itens de segurança (Almeida & Botelho, 2008).

O valor da prestação aparece com 35% de frequência nas respostas dos entrevistados. Considerado baixo pelos entrevistados, é apontado por eles como adequado ao seu orçamento, a sua renda. Vários deles compararam o valor pago pelo arrendamento ao valor do aluguel de um imóvel equivalente e concluíram que o aluguel seria de bem mais alto valor. Isso é evidenciado no relato de um dos entrevistados quando destaca que “o pagamento dele é acessível. A gente mora bem, num lugar bom e não paga-se muito por isso. É menos que um aluguel (E17).”

O relacionamento com a vizinhança também foi apontado por 35% dos entrevistados. A convivência em condomínios nem sempre é fácil. É comum observar-se conflitos entre moradores na mídia, por exemplo. Muitos são os motivos que provocam problemas entre vizinhos, tais como barulhos fora de hora, ocorrências com animais domésticos, com crianças, enfim, tudo o que vai além do limite de tolerância de cada morador.

Um dado interessante desta política pública habitacional foi a preocupação do Programa com a ambientação dos novos usuários às novas moradias. Nos primeiros meses de ocupação do Condomínio Guerreiro, foi feito um intenso trabalho de socialização pela Secretaria Municipal de Habitação, onde assistentes sociais visitavam com regularidade e desenvolviam atividades educativas junto aos arrendatários.

Então, é possível acreditar que este trabalho, aliado ao tempo de convivência entre esses arrendatários, mostre atualmente seus efeitos positivos, tão marcantes nessa convivência amigável e prazerosa apontada por muitos como importante fator para não ir embora dali.

No entanto, recentemente apareceu na mídia denúncias de opressão, que se multiplicam dentro e fora dos condomínios. Na atual política habitacional social Minha Casa Minha Vida, por exemplo, o programa vai passar a exigir na próxima fase além de educação financeira às famílias, ações para conter a violência, em especial das milícias do Minha Casa Minha Vida, que forçam moradores a abandonarem seus imóveis se não pagarem taxas cobradas por esses criminosos (O Globo, 2014).

Mas não apenas os fatores objetivos são importantes. Gostar do lugar é muito significativo. Expressa um sentimento de satisfação, de contentamento muito particular. E esta justificativa foi mencionada por 25% dos entrevistados. Um entrevistado foi mais além, revelando um sentimento mais pungente que os demais: Eu adoro o meu apartamento. Eu saio da rua direto pra casa de tanto que eu gosto daqui. Depois que eu subo não quero mais descer. Eu adoro aqui. Verdade. De coração. É a minha vida aqui (E9).

O sonho de ter a casa própria e a luta de uma vida toda para realizá-lo fizeram com que 20% dos entrevistados apontassem a aquisição do primeiro imóvel como fator importante para sua permanência no PAR Guerreiro. Para um dos arrendatários, desistir do apartamento está fora de cogitação pois “...é muito importante todo o sacrifício que eu fiz pra conseguir (E12)”. Diferente de outros bens duráveis como carros e motos, um imóvel gera um sentimento bem mais perene de apego. Apenas um entrevistado afirmou que o seu apartamento futuramente será usado como “...um trampolim para uma residência maior (E13)”.

Sendo assim, infere-se que a satisfação com a compra é um estado temporal pós-uso, que decorre de experiências que revelam como o produto alcançou seu propósito. É um estado psicológico que acontece desde a compra, que considera aspectos como qualidade e valor do produto, no caso, o imóvel (Almeida & Botelho, 2008).

A facilidade de acesso ao transporte público e a localização do Condomínio Guerreiro foram lembrados por 15% dos entrevistados. Isso comprova a escolha adequada da área onde se localiza o empreendimento, em conformidade com as condições exigidas pelo Programa de Arrendamento Residencial, segundo a CEF (2013). Esta constatação é relevante nos sentimentos percebidos de inclusão social de fato.

A avaliação dessa política habitacional, então, é demonstrada pelo nível de satisfação dos entrevistados, o que vai ao encontro das considerações de Saraiva (2006), quando ratifica que avaliação da política deve ser feita pela mensuração dos efeitos que a política pública produziu na sociedade, nos seus usuários. E ao que tudo indica, a formulação do PAR priorizou as necessidades sociais e definiram-se alternativas convincentes para sua consolidação.

A satisfação com a estrutura física do imóvel foi apontada por 10% dos entrevistados, demonstrando que a qualidade também influi na sua permanência. Embora seja o percentual menos expressivo, as visitas ao condomínio evidenciaram as boas condições físicas dos imóveis.

Mas, nem sempre isso acontece. Políticas habitacionais recentes têm sofrido várias críticas, decorrentes de inúmeras reclamações relativas a problemas de edificação dos imóveis. A CEF em abril de 2013 disponibilizou um canal para reclamações, onde as queixas dos moradores podem ser feitas, a qualquer hora, por um 0800 (Simão, 2013).

Ao finalizar, observa-se que os demais fatores apontados pelos entrevistados – manutenção do condomínio, prazo de arrendamento, ter uma vida digna, gostar do empreendimento, e valorização pelas melhorias do entorno – aparecem com o mesmo percentual que foi de 5%.

8 Considerações finais

O foco deste trabalho foi revelar os fatores que fizeram com que os arrendatários originais do Condomínio Residencial Guerreiro permanecessem em seus imóveis, não desistindo do PAR.

Os resultados se amparam em Heidmann (2010), quando esclarece que os beneficiários-alvos de projetos específicos são credores de satisfação da política avaliada. As informações obtidas na etapa de avaliação de políticas públicas são importantes ferramentas para os tomadores de decisão.

Considerando os objetivos do PAR de atender a necessidade de moradia da população de baixa renda dos centros urbanos, através do arrendamento residencial com opção de compra, foi possível verificar que entre os entrevistados o sentimento de satisfação com o PAR foi além do objetivo original da política pública.

O sentido de uma Política Pública está em atender satisfatoriamente o seu público-alvo, em prover ao usuário dessa política aquilo que ela propôs. Embora muitas políticas públicas sejam apenas instrumentos de perpetuação para muitos governos, sendo extintas ou simplesmente abandonadas ao final de mandatos eletivos, o PAR mostrou ser uma forma consistente de garantir a população de baixa renda uma moradia digna, de qualidade, com custo acessível e condizente com seus rendimentos, bem localizada e bem projetada.

O PAR ultrapassou governos e teve uma amplitude no território nacional que fez dele uma das Políticas Habitacionais de Interesse Sociais mais bem sucedidas e bem aceitas pela população alvo.

Embora o número de arrendatários originais que permanecem morando no Condomínio Residencial Guerreiro seja pouco mais da metade dos cento e sessenta selecionados em 2003, a satisfação externada com sua moradia foi muito significativa.

Ao apontar os fatores importantes para sua permanência nos imóveis, destacando segurança, valor acessível de prestação e o bom convívio com os vizinhos, os arrendatários originais deste empreendimento PAR mostraram que o bem viver é sinônimo de ter uma moradia digna, é ter acesso a transporte público, a centros comerciais, é ter orgulho do seu lar, é realizar sonhos e, principalmente, estar incluído na sociedade.

Ao finalizar convém ressaltar que este trabalho não esgotou todas as formas de avaliar essa política pública habitacional de interesse social. Certamente, ao ampliar essa pesquisa para as demais unidades do PAR em Pelotas/RS novas informações surgirão e mesmo as encontradas no Condomínio Guerreiro podem não se repetir. A cada empreendimento são novas famílias e

por isso novas percepções. O importante é que avaliar uma Política Pública através da percepção de seus usuários garante ao gestor melhores informações, sobre as quais ele pode fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas, capaz de mudar rumos na elaboração de futuras ações.

Referências

- Almeida, A., & Botelho, D. (2008, Abril-Junho). Antecedentes da satisfação no setor imobiliário. *RAE*, 48(2), 8-21.
- Barros, A. (2008). *Fundamentos de Metodologia Científica* (3a ed.) São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Bonato, F., & Miron, L.I., & Formoso, C.T. (2011). Avaliação de empreendimentos de interesse social com base na hierarquia de valor percebido pelo usuário. *Ambiente Construído*, 11(1), 67-83. Recuperado em 21 de maio, 2015, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-86212011000100006&lng=en&nrm=iso
- Caixa Econômica Federal. (2003). *Contrato por Instrumento Particular de Arrendamento Residencial com Opção de Compra, Tendo por Objeto Imóvel Adquirido com Pelotas: Recursos do PAR – Programa de Arrendamento Residencial*.
- Caixa Econômica Federal. (2015). *PAR Programa de Arrendamento Residencial*. Recuperado em 04 de junho, 2015, de: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.asp
- Cardoso, A.L. (2008). *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. Recuperado em 21 de maio, 2015, de: http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82
- Denzin, N., & Lincoln, Y.S. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed.
- Feerrarezi, E. (2006). *Introdução à Teoria da Política Pública*. (Vol.1, Cap.1, pp.21-42). (Coleção Políticas Públicas). Brasília: ENAP.
- Fernandes, C., & Silveira, S.F.R. *Ações e Contexto da Política Nacional de Habitação: da Fundação Casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”*. Recuperado em 21 de

maio, 2015, de <http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo27.pdf>

Guimarães, A. Cidade: CEF assina contrato de início das obras do PAR. *Diário Popular*. Recuperado em 02 de julho, 2015, de http://srv-net.diariopopular.com.br/25_01_02/ag240102.html

Heidemann, F.G. (2010). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F.G., & Salm, J.F. (Orgs.). *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. (Vol. 2, pp.23-40.) Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013). *Moradores dão nota 8,8 a residências do Minha Casa, Minha Vida*. Recuperado em 20 de junho, 2015, de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20574

Lautenschäger, J. Economia: Divulgada relação dos contemplados com o PAR. *Diário Popular*. Recuperado em 05 de junho, 2015, de http://srv-net.diariopopular.com.br/21_01_03/jl200102.html

Lei Federal n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001 (2001). Dispõe sobre a criação do Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra, e dá outras providências. Recuperado em 02 maio, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10188.htm

Marques, M.G. (2013). Pelotas registra grande crescimento habitacional nos últimos dez anos. *Diário Popular*. Recuperado em 09 de julho, 2015, de http://www.diariopopular.com.br/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=MjM0NA==&id_a_rea=NQ

Marques, M.G. Economia: Caixa propõe aquisição de unidades dos primeiros condomínios do PAR. *Diário Popular*. Recuperado em 02 de julho, 2015, de http://srv-net.diariopopular.com.br/12_09_08/p1501.html

Michel, M. (2009). *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais* (2a. ed.). São Paulo: Atlas.

Oliveira, F. (2014). Programa federal passa a misturar famílias de diferentes faixas de renda. Setor de construção cobra segurança pública permanente. *O Globo*. Recuperado em 02 de julho, 2015, de <http://oglobo.globo.com/sociedade/habitacao-na-agenda-12402951>

Piegas, C. (2003). Cidade: Casa nova para 160 famílias. *Diário Popular*. Recuperado em 02 de julho, 2015, de http://srv-net.diariopopular.com.br/24_01_03/cp230101.html

Pilar, L.A., & Quack, A. (2013). *Remoção*. [Documentário-vídeo]. L.A. Pilar, dir., A. Quack, dir. Rio de Janeiro: Arena Carioca Dicró.

- Simão, E. (2013). Caixa fará lista de construtoras com maior número de reclamações no “Minha casa”. *Valor Econômico*. Recuperado em 10 de junho, 2015, de <http://www.valor.com.br/brasil/3082460/caixa-fara-lista-de-construtoras-com-maior-numero-de-reclamacoes-no-minha-casa>
- Trevisan, A., & Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP*, 42(3), 529-50.
- Vieira, M., & Zouain, D. M. (2004). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.