

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

RAFAEL SPINDOLA VASCONCELOS

**POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
MODELO DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO PARA
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

CURITIBA

2024

RAFAEL SPINDOLA VASCONCELOS

**POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
MODELO DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO PARA
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de Doutor em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Coorientador: Prof. Dr. Carlos Mello Garcias

**CURITIBA
2024**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR

V331p
2024

Vasconcelos, Rafael Spindola

Políticas locais de habitação de interesse social modelo de apoio à tomada de decisão para municípios de pequeno porte / Rafael Spindola Vasconcelos ; orientador: Paulo Nascimento Neto ; coorientador: Carlos Mello Garcias. -- 2024
153 p. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2024
Bibliografia: f. 139-153

1. Planejamento urbano. 2. Política habitacional. 3. Administração municipal. 4. Habitação popular. 5. Sistemas de suporte de decisão. I. Nascimento Neto, Paulo. II. Garcias, Carlos Mello. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB/9 1636

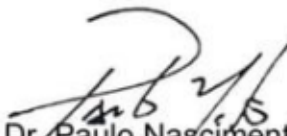
TERMO DE APROVAÇÃO

POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: MODELO DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Por

RAFAEL SPINDOLA VASCONCELOS

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, na modalidade Doutorado Institucional – DINTER, em parceria entre a Pontifícia Universidade Católica do Paraná e o Centro Universitário de Goiatuba, área de concentração em Gestão Urbana.


Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Coordenador do PPGTU/PUCPR
Orientador – PPGTU/PUCPR


Prof. Dr. Carlos Mello Garcias
Coorientador


Prof. Dr. Fábio Teodoro de Souza
Membro Interno – PPGTU/PUCPR


Profª. Dra. Luciene Pimentel da Silva
Membro interno – PPGTU/PUCPR

Documento assinado digitalmente



MARIA DULCE PICANÇO BENTES SOBRINHA

Data: 22/02/2024 20:55:54-0300

Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª. Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Membro externo – UFRN


Profª. Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto
Membro externo – UTFPR

Curitiba, 20 de fevereiro de 2024.

AGRADECIMENTO

Ao longo da jornada de doutoramento, encontrei o apoio e a colaboração de pessoas que foram essenciais para a realização deste trabalho. Agradeço a cada um que contribuiu para o meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto, que aceitou esse desafio ao longo de todo o processo, agradeço a inestimável orientação, a confiança depositada e a constante dedicação ao meu desenvolvimento como pesquisador. Sua vasta experiência e perspicácia foram fundamentais para a superação dos desafios e o aprimoramento desta pesquisa.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Carlos Mello Garcias, agradeço a valiosa contribuição, o apoio e a disponibilidade para compartilhar seu conhecimento e expertise. Sua vasta experiência e apoio em momentos de dificuldade foram primordiais, principalmente nas fases iniciais desse processo.

Aos professores do PPGTU, agradeço a excelência do ensino, as reflexões críticas e o incentivo constante ao aprendizado. Cada aula, cada orientação e cada debate contribuíram significativamente para a minha formação acadêmica.

Aos meus amigos, agradeço a amizade, o companheirismo e o apoio incondicional. Vocês me proporcionaram momentos de alegria, descontração e me incentivaram a seguir em frente nos momentos mais desafiadores.

À minha família, agradeço o amor incondicional, o apoio constante e a crença inabalável em minhas capacidades, Pai, Mãe, Irmã, Avós. Vocês são a minha base, a minha força e a minha inspiração.

E especialmente à minha companheira de vida, Laura, agradeço o amor, a compreensão, a paciência e a dedicação. Você foi fundamental para o meu equilíbrio emocional durante toda a jornada. Sua presença constante me deu força e me motivou a superar os obstáculos e alcançar meus objetivos.

A todos vocês, minha mais profunda gratidão por fazerem parte desta conquista.

RESUMO

Historicamente, os estudos sobre política habitacional têm como foco as metrópoles e cidades médias, recorte privilegiado pela concentração demográfica e populacional. Os municípios de pequeno porte, por outro lado, têm sido relegados à segundo plano, a despeito de representarem aproximadamente 46% do território nacional. Trata-se, pois, de um recorte importante, cujas demandas e particularidades exigem instrumentos próprios de investigação e suporte à tomada de decisão no campo das políticas urbanas e habitacionais. Paralelamente, reverbera-se a necessidade já delineada em estudos anteriores sobre a importância de se privilegiar outras formas de resposta habitacional, para além da provisão de novas moradias. Nesse contexto, esta tese tem por objetivo desenvolver um modelo de apoio à tomada de decisão para governos locais com vistas à redução do déficit habitacional em pequenas cidades. O processo metodológico utilizou como suporte outros modelos teóricos como Allison, Mintzberg, Carlile e Christensen, e, a partir dessa abordagem, fundamentou-se em documentos e publicações de referência sobre o tema no país e na América Latina para propor o modelo base, identificou dimensões, eixos e indicadores significativos. Esse modelo conceitual foi ensaiado em um contexto real, buscou a validação inicial por meio da verificação de aplicabilidade. Após rodadas de avaliação e ajustes do modelo, adotou-se o método Delphi para consultar especialistas no país, possibilitou consolidar perspectivas e ponderar indicadores e variáveis cruciais para o modelo de apoio à decisão. A análise pós-Delphi revelou áreas de consenso sólido, bem como divergências que foram consideradas. Tal processo de adaptação promoveu a validação e refinamento do modelo. O modelo consolidado auxilia na busca por soluções eficazes na área de habitação no Brasil. Ele representa uma ferramenta importante para gestores e tomadores de decisão, subsidiando o planejamento e a execução de políticas habitacionais em municípios de pequeno porte.

Palavras-chave: Políticas Habitacionais. Pequenos Municípios. Habitação social. Modelo de Apoio à Decisão. Gestão Urbana.

ABSTRACT

Historically, studies on housing policy have focused on metropolises and medium-sized cities, a privileged area due to demographic and population concentration. Small municipalities, on the other hand, have been relegated to the background, despite representing approximately 46% of the national territory. It is, therefore, an important area, whose demands and particularities require their own research instruments and support for decision-making in the field of urban and housing policies. At the same time, the need already outlined in previous studies on the importance of prioritizing other forms of housing response, in addition to the provision of new homes, is reverberating. In this context, this thesis aims to develop a decision-making support model for local governments with a view to reducing the housing deficit in small cities. The methodological process used other theoretical models such as Allison, Mintzberg, Carlile and Christensen as support, and, from this approach, was based on reference documents and publications on the subject in the country and in Latin America to propose the base model, identified significant dimensions, axes and indicators. This conceptual model was tested in a real context and sought initial validation through applicability verification. After rounds of evaluation and adjustments to the model, the Delphi method was adopted to consult experts in the country, which made it possible to consolidate perspectives and consider crucial indicators and variables for the decision support model. Post-Delphi analysis revealed areas of solid consensus as well as disagreements that were considered. This adaptation process promoted the validation and refinement of the model. The consolidated model helps in the search for effective solutions in the housing area in Brazil. It represents an important tool for managers and decision makers, supporting the planning and execution of housing policies in small municipalities.

Keywords: *Housing Policies. Small Municipalities. Social habitation. Decision Support Model. Urban Management.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Elementos Norteadores da Tese	33
Figura 2: Processo científico como sistema	36
Figura 3: Esquema conceitual para construção do Modelo de Apoio a Decisão AHIS – NL	37
Figura 4: Fluxograma de Metodologia de Trabalho	40
Figura 5: Modelo Geral.....	91
Figura 6: Modelo Político.....	92
Figura 7: Modelo conceitual - AHIS - NL	95
Figura 8: Mapa do Brasil com a localização da cidade de Bom Jesus de Goiás	102
Figura 9: Localização do local de aplicação do ensaio na cidade de Bom Jesus de Goiás	103
Figura 10: Bairro Luiz Carlos de Oliviera – Bom Jesus de Goiás	104
Figura 11: Elementos normativos e de planejamento urbano – Do Modelo AHIS – NL	105
Figura 12: Dimensão elementos urbanísticos e de gestão urbana – Do Modelo AHIS – NL	105
Figura 13 e 14: Vias sem asfalto e Coleta de Lixo no Bairro Luiz Carlos de Oliviera – Bom Jesus de Goiás	106
Figura 15: Dimensão Satisfação prévia de beneficiários – Do Modelo AHIS – NL.....	107
Figura 16: Nuvem de Palavras de Sugestões dos Especialistas	126
Figura 17: Versão Final com os Pesos do Modelo de Apoio a Decisão (AHIS NL)	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Contratações e Entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020 por Faixas.	68
Tabela 2: Contratações e Entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020 por Faixas.	70
Tabela 3: Faixas do programa Minha Casa Minha Vida - 2020	72
Tabela 4: Estrutura de Eixos da Pesquisa do AHIS - NL	96
Tabela 5: Eixo 1 – Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto das Cidades	112
Tabela 6: Eixo 1 - Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto das Cidades analisado por regiões	113
Tabela 7: Eixo 2 – Estatísticas Municipais	114
Tabela 8: Eixo 3 – Infraestrutura Básica	116
Tabela 9: Eixo 4 – Mobilidade Urbana	116
Tabela 10: Eixo 5 – Qualidade Ambiental	117
Tabela 11: Eixo 7 – Controle Urbanístico.....	120
Tabela 12: Eixo 9 - Moradia	122
Tabela 13: Eixo 9 – Serviços e Equipamentos Públicos	122
Tabela 14: Eixo 10 – Vida Social	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologia de municípios do PlanHab e número de municípios em cada tipo	25
Quadro 2: Critérios e Características sobre Aglomerados Subnormais e Assentamentos Informais	50
Quadro 3: Quadro de pontuação da escala Likert	97
Quadro 4: Quadro de pesos da Pesquisa na Plataforma Qualtrics	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Déficit Habitacional Total do Brasil – Fundação João Pinheiro.....	51
Gráfico 2: Domicílios Vagos no Brasil 1980 - 2015 – Fundação João Pinheiro	53
Gráfico 3: Domicílios Vagos X Déficit Habitacional– Fundação João Pinheiro	54
Gráfico 4: Divisão dos especialistas por Região.....	109
Gráfico 5: Eixo 2 – Indicador: O município participou de Programa Federal de Habitação de Interesse Social	115
Gráfico 6: Eixo 5 – Indicador: Encostas e áreas de risco geotécnico.....	118
Gráfico 7: Eixo 6: Regularização Fundiária	119
Gráfico 8: Eixo 7 – Indicador: Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado	120
Gráfico 9: Eixo 10 – Indicador: Apropriação e Intervenção na moradia	124

LISTA DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AHIS - NL	Avaliabilidade para Habitação de Interesse Social a Nível Local
ANP	Associação Nacional de Proprietários
APO	Avaliação Pós Ocupação
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não quitados
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuários
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDH	Contratos de Desenvolvimento de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COHAB	Companhias de Habitação
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação Contemporânea do Brasil
CREA-GO	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás
DPLAN	Departamento de Planejamento e Coordenação
EFTA	European Free Trade Association
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HCC	Habitação a Custo Controlado
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFFRU	Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Isenção do Imposto Municipal sobre Transmissões
INFONAVIT	Instituto do Fundo Nacional da Habitação para os Trabalhadores
INURBE	Instituto Nacional de Habitação de Interesse Social e Reforma Urbana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MEC	Ministério da Educação

NBR	Norma Brasileira
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Organização das Nações Unidas – Habitat
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PnadC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
RTHS	Recomendações Técnicas de Habitação Social
SAD	Sistema de Apoio à Decisão
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIACI	Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1.	PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA	19
1.2.	HIPÓTESE	26
1.3.	OBJETIVOS	27
1.4.	ORIGINALIDADE DO ESTUDO	28
1.5.	O IDEAL DE CIDADE PARA O CIDADÃO	29
1.6.	ESTRUTURA DA TESE	32
2.	METODOLOGIA DE PESQUISA	35
2.1.	MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO: PREMISSAS INICIAIS	35
2.2.	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA TESE	37
2.3.	MÉTODO DELPHI	41
3.	SISTEMA HABITACIONAL E SUAS RELAÇÕES	44
3.1.	DIREITO À MORADIA E À CIDADE	46
3.2.	DEFÍCIT HABITACIONAL NO BRASIL	48
3.3.	PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	58
3.1.1.	Vilas Operárias	59
3.1.2.	Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e Fundação Casa Popular (FCP)	60
3.1.3.	Banco Nacional de Habitação (BNH)	61
3.1.4.	Projeto Moradia	65
3.4.	PRIMEIRO CICLO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2009 – 2020)	66
3.5.	PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA (PCVA)	72
3.6.	SEGUNDO CICLO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	74
3.7.	POLÍTICAS URBANAS E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA HABITACIONAL	76
3.8.	POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	78
3.9.	SISTEMAS DE HABITAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	81

4.	CONSTRUÇÃO DO MODELO CONCEITUAL	88
4.1.	MODELOS CONCEITUAIS DE REFERÊNCIA	88
4.1.1.	Modelo de Carlile e Christensen	88
4.1.2.	Modelo de Mintzberg	90
4.1.3.	Modelo de Allison	91
4.2.	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MODELO	92
4.3.	ETAPA 1: MODELO CONCEITUAL	94
4.4.	ETAPA 2: ENSAIO DO MODELO CONCEITUAL	102
4.5.	ETAPA 3: REVISÃO A PARTIR DA CONSULTA À ESPECIALISTAS	108
4.6.	ETAPA 4A: ANÁLISE DOS INDICADORES E VARIÁVEIS APÓS APLICAÇÃO COM ESPECIALISTAS	110
4.7.	ETAPA 4B: ANÁLISE DE SUGESTÃO APÓS APLICAÇÃO DO MÉTODO DELPHI	124
5.	MODELO CONSOLIDADO DE AVALIABILIDADE PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL A NÍVEL LOCAL (AHIS NL)	128
5.1.	LIMITAÇÕES E PROCESSO PARA APLICAÇÃO DO MODELO AHIS-NL	133
6.	CONCLUSÃO	135
	REFERÊNCIAS	139

1. INTRODUÇÃO

O nó da terra, tal como anunciado por Ermínia Maricato (2017) há décadas, permanece como um desafio central nas políticas de acesso à moradia digna no país. Mobilizada por diferentes expressões, como terrenos ou propriedades, a organização da cidade em lotes individuais traz consigo uma representação da desigualdade social frente ao contexto da produção capitalista do espaço, na qual tudo se converte em mercadoria. Observa-se a superposição entre valores de troca e uso, a qual se configura como expressão das angústias, dores e dificuldades vivenciadas pela população diante das ações do Estado que se distanciam da garantia de direitos sociais fundamentais, como o direito à moradia digna, conforme explicitado por Rodrigues (2007). Remete-se, pois, as reflexões mais amplas de Lefebvre (2004), ao identificar a transformação da sociedade capitalista, que passa da produção de coisas sobre o espaço para a produção do próprio espaço urbano como forma de reprodução do capital.

Diversos movimentos sociais e projetos com destaque no cenário nacional, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Projeto Moradia, se destacaram historicamente pela luta por tais direitos sociais fundamentais, notadamente para os setores de menor renda. Resgatando a reflexão clássica de Maricato (1996), diferenciam-se cidade formal ou legal, que representa a comunidade considerada adequada e planejada, com largas avenidas, arborização e equipamentos urbanos, e sua outra face, as cidades informais ou ilegais, representadas por subúrbios pobres, áreas residenciais informais e favelas, que não dispõe de infraestrutura ou equipamentos suficientes e mínimos para sua população. Na mesma linha de discussão, autoras como Roy (2005), Caldeira (2000) e Nascimento Neto (2020) tem advogado pela natureza dual do planejamento urbano na qual a informalidade não constitui um problema do planejamento, mas a própria face oculta de sistemas legitimadores de direitos e formas específicas de produção de cidade. Tais áreas informais se integram à vida urbana e como os moradores dessas comunidades criam redes sociais, economias informais e estratégias de sobrevivência (*ibid*).

A desigualdade do espaço social, representa a natureza das classes sociais e a forma como a riqueza é gerada, e mostra como elas dividem o espaço urbano e o

espaço concentrado. O Estado, ente atravessado pelas relações de classe da sociedade (Przeworsky, 1995), intervém sobre a realidade social e responde às demandas habitacionais. A motivação, discursivamente vinculada à diminuição do déficit habitacional, responde também aos interesses de detentores da terra, atores vinculados à especulação imobiliária e a setores econômicos que se privilegiam de um modo específico de produção habitacional, como tratado por Moraes (2001).

Conforme enfatiza o autor, reforçado por Stédile (2021), é importante enfatizar os movimentos da população em busca de moradia digna a partir de organizações sociais não privilegiadas pelo Estado, com destaque no Brasil a partir das décadas de 1970 e 1980. As reivindicações envolviam a urbanização das áreas consolidadas, com oferta de infraestrutura e equipamentos, e a produção de moradias de interesse social. Este período também é marcado pela maior visibilidade da luta de moradores de assentamentos populares e favelas, que demandavam do Estado melhorar suas condições de vida, buscando o mínimo necessário para a sobrevivência, tais como energia elétrica, água potável, saneamento básico, transporte público e equipamentos sociais de educação e saúde.

O acirramento da violência nas comunidades em questão impõe aos residentes, um clima de obediência e silenciamento. A proximidade do crime e a percepção de que a segurança reside "nas mãos de Deus" intensificam a vulnerabilidade cívica dessa população. Em função do desemprego, do trabalho precário, da insegurança e dos efeitos do preconceito e do estigma, esses trabalhadores buscam estruturar suas vidas e se proteger por meio de vínculos sociais e ações de solidariedade, de distanciamento e proximidade de problemas, que leva a busca pelo direito à dignidade, e estar em um equilíbrio que é característico do viver em risco (Kowarick, 2009).

A presente investigação concentra-se na análise crítica da política habitacional de interesse social no Brasil, com ênfase na população de menor renda. Esta parcela da população, que compõe a maior parte do déficit habitacional no país, tem sido historicamente relegada a um plano secundário nas políticas de provisão de moradia, o que contribui para a intensificação dos processos de segregação socioespacial. Neste cenário, destaca-se ainda um segundo apagamento: as discussões, pesquisas e programas públicos privilegiam historicamente as metrópoles e municípios de grande e médio porte como objeto central de atenção, delineando estratégias, fontes

de recursos e ações para a consecução da política pública para estas realidades. Há, por outro lado, um conjunto majoritário de municípios no Brasil, classificados como de pequeno porte –aproximadamente 69% municípios do país possuem população inferior à 20 mil habitantes, segundo dados do Censo Demográfico de 2022. Consideradas como pequenas cidades, englobam cerca de 32 milhões de pessoas, respondem por 15,76% da população total e por 45,53% do território nacional (IBGE,2023).

De forma a delimitar o problema de pesquisa, mostra-se importante conceituar o que entender-se-á como habitação de interesse social (HIS) nesta tese. Parte-se da compreensão de HIS como moradia de benefício social, destinada às pessoas de baixa renda e que não possuem condições de acessá-la pelo mercado tradicional, seja por meio da aquisição de moradia formal ou na contratação de serviços de profissionais ligados à construção civil. De acordo com Organização das Nações Unidas – Habitat (ONU-Habitat), tais habitações devem ser disponibilizadas em condições acessíveis, ao mesmo tempo, em que garantam qualidade urbanística e edilícia e cujo custo não impeça seus moradores de incorrer em outras despesas básicas de vida ou ameace os direitos humanos básicos. Desse ponto de vista, o protagonismo está – ou deveria estar – com os futuros moradores, não apenas como indivíduos que demandam a moradia, mas também como componente social no qual a rede de relações estabelecida com o bairro e a cidade assumem grande importância. Portanto, da visão de precariedade disseminada, e leva à estigmatização destes territórios (Nascimento Neto, 2020a; Nascimento Neto, Procopiuck, 2022), movendo-se em direção a um paradigma da potência dos territórios populares, em que suas vivências e tecnologias socialmente produzidas sejam valorizadas e reconhecidas (Souza, Barbosa, Simão, 2020).

Esta tese parte de tópico importante para os estudos sobre planejamento e gestão urbana no Sul Global, com convergências a partir da própria vivência e experiência profissional de seu autor no campo da habitação de interesse social. Essa vivência se iniciou durante a graduação em Engenharia Civil na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), aprofundando-se com a atuação profissional na execução de projetos na área.

A trajetória acadêmica do autor demonstra seu compromisso com o tema. A escolha do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial na PUC-GO

consolidou seu interesse em pesquisas sobre habitação, com foco específico nas habitações do primeiro ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida. Essa linha de pesquisa se intensificou no Doutorado em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), realizado por meio do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER) em parceria com o Centro Universitário de Goiatuba - Unicerrado.

A ideia embrionária deste processo surgiu de trabalhos nas áreas e pesquisas dentro do universo do primeiro ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), despertando inquietações sobre a gestão financeira dos programas e a forma de destinação de recursos, fomentando questionamentos sobre o real papel destes programas na redução do déficit habitacional no país.

Ao mesmo tempo, buscou a vivência de outro local ou locais, no caso o estudo vai buscar ao nível de América Latina, notadamente Chile, México e Colômbia, propostas, ideias e ações que obtiveram êxito.

A recente retomada do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio da Medida Provisória n. 1162/2023 e da Lei 14.620/2023 reforça a relevância do tema e da presente pesquisa. O estudo contribui significativamente para a aplicação do programa em municípios de pequeno porte, um nicho ainda não contemplado pelas diretrizes gerais do PMCMV.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Dentre as características históricas, a América Latina é dotada de peculiaridades no contexto habitacional, com especial concentração em um conjunto de metrópoles. Tal movimento tem relação com um número expressivo de migrantes vindos do campo para cidade, agravado pela aceleração da urbanização, industrialização tardia e de baixos salários, condicionada também pelo cenário político atravessado por regimes militares. A partir de 1970, a autoconstrução da moradia e os assentamentos populares informais tornam-se uma marca da urbanização latino-americana (Cobos, 2014).

Perante a América Latina, o Brasil, também cresceu de forma acelerada. Segundo dados do IBGE (2023), em 1940, somente 31,2% da população eram urbanas e 68,8% residiam na área rural. No ínterim de 40 anos os números inverteram

de forma radical, no ano de 1991, a população urbana representava aproximadamente 75% da população total e hoje em dia corresponde a 84%. Do ponto de vista da informalidade, os dados do IBGE também apontam para números expressivos, com 4.689.341 domicílios localizados dentro das “favelas e assentamentos populares” em todo o país, tal como nomenclatura utilizada pelo órgão para denotar as favelas, comunidades, vilas e outras localidades de habitação não formal (IBGE, 2023).

O dinamismo na urbanização brasileira seguiu o ritmo dos outros países da América Latina, que de igual forma também administravam processos migratórios rural-urbano, desta forma, iniciaram os conflitos em relação à moradia. Em 1960, a situação habitacional se agravou em face da ausência de políticas para esta demanda (Bonduki, 2008). Segundo Da Silva Ramos e Noia (2016), esse processo de industrialização e urbanização levou a um descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade do estado de instalar a infraestrutura necessária para atender às necessidades da população, notadamente advindas da migração de áreas rurais em busca de oportunidades nos principais centros urbanos do país.

Paralelamente, é importante pontuar que, além de direito social fundamental e elemento necessário à sobrevivência humana, a habitação também constitui uma mercadoria complexa, que precisa ser produzida e requer um investimento significativo de capital e de articulação entre agentes com interesses diversos. Sua produção tem impacto em diferentes níveis da sociedade, com repercussões econômicas e sociais. Determinados modelos de resposta habitacional, apesar dos conhecidos problemas já estudados pela literatura ao longo de décadas, mostram impactos positivos na criação de empregos, fomento do consumo e investimentos relacionados à construção, com influência na agenda pública (De Almeida, Melchior, 2017; Nascimento Neto, Arreortua, 2019).

Desde os anos 2000, grandes grupos da construção civil vêm produzindo moradias para famílias de baixa e média renda no Brasil. Por meio de um alinhamento entre legislação, instituições públicas, recursos financeiros e a cadeia produtiva da construção, que se desenvolveu em diferentes velocidades desde a década de 1990, a produção habitacional atingiu um patamar de acumulação de capital sem igual na década de 2010 (Shimbo, 2016; Cardoso et al., 2017; Nascimento Neto, Arreortua, 2019; Nascimento Neto, 2020).

O índice de déficit habitacional no Brasil atinge cerca de 5,877 milhões de domicílios em 2019, um aumento para o período 2016-2019 de 1,3%. O papel do Estado no setor da habitação é fundamental, dado que “a habitação é uma mercadoria com determinadas características, o que evidencia a necessidade de uma forte intervenção do Estado” (Morais, 2002, p. 4).

A discrepância entre o significado de "habitação" em diferentes contextos transcende a realidade brasileira, configurando-se como uma tendência global no âmbito do capitalismo avançado. Nesse panorama, observa-se a busca incessante por maximizar o valor de troca por parte de produtores e consumidores, o que, em diversas ocasiões, culmina na deterioração dos padrões de moradia a preços acessíveis para a grande maioria da população. Tal conjuntura gera consequências estruturais de grande monta para a sociedade, como enfatiza Harvey (2014), o objetivo do acesso universal ao direito à habitação digna é crucial.

O déficit habitacional no Brasil é um problema historicamente persistente e de complexa resolução. À medida que os terrenos urbanos se transformam em *commodities* e o mercado imobiliário tende a se valorizar, esse problema alcança patamares mais complexos. Por esse motivo, famílias de baixa renda apresentam condições cada vez mais distantes de acesso à moradia pelo circuito formal, tanto em relação à moradia construída quanto ao próprio acesso à terra urbana (Morimitsu; Da Silva, 2014). Segundo Moraes (2002), os assentamentos informais localizados nas periferias de grandes áreas metropolitanas constituem as manifestações mais evidentes dos problemas habitacionais.

Essa segregação urbana é um fenômeno mais evidente nas grandes e médias cidades, e, por isso, pesquisas e investigações sobre o assunto são mais comuns nesses espaços urbanos. No entanto, todas as cidades brasileiras enfrentam tais desafios, embora com diferentes graus de intensidade e padrões espaciais. Os processos excludentes em andamento não se restringem apenas às cidades grandes e médias, ou seja, a segregação urbana é um fenômeno que ocorre independentemente do tamanho da cidade (Moreira Junior, 2010).

Segundo Santiago, Da Hora Bernardelli e Calixto (2021), outro ponto importante é que a produção habitacional sofreu uma retomada gradativamente a partir da década de 1980. A gradual concentração da terra e a expulsão de parte da população do campo, embora sua transferência para as áreas urbanas não significasse

necessariamente empregos urbanos, levou à necessidade de produzir moradias em pequenas cidades, e levou diretamente a segregação a partir do movimento de periferização dessas moradias.

É também ponto de debate levantado por Sposito (2001) que a relativa ausência das Prefeituras Municipais na gestão do território pode ser um fator agravante da segregação espacial. Contribuindo com o exposto, Quinto Jr. (2003) defende que o planejamento pode ser mais um elemento para justificar a segregação socioespacial a depender do grau de atravessamento do ordenamento urbano por demandas de reprodução do capital ou monopólio da propriedade da terra reivindicadas por grupos de interesse locais.

Como amplamente discutido na área de políticas públicas, a formação da agenda pública e a tomada de decisões demandam a organização sistemática de dados de monitoramento e de análises que subsidiem os governos locais (Jennings, Hall, 2012; Pinheiro, 2022; Ma, Vieira, 2020). Para o campo habitacional no Brasil tem-se uma trajetória importante de consolidação de dados de déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro, a partir de dados do IBGE. Paralelamente, o próprio IBGE busca avançar em uma série de pesquisas sobre o assunto, com particular menção ao mapeamento e quantificação do que denominava como aglomerados subnormais e, em janeiro de 2024, alterou para Favelas e Comunidades urbanas.

Tal mudança teve um importante marco no ano de 2023, quando o IBGE sediou o primeiro Encontro Nacional de Produção, Análise e Divulgação de Informações sobre Favelas e Comunidades Urbanas no Brasil. A conferência foi realizada em Brasília (DF) e contou com a presença de diversos representantes, incluindo os da Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, da Central Única das Favelas (CUFA), do Observatório das Favelas, do Observatório das Metrôpoles e do Museu das Favelas. Estiveram presentes também pesquisadores de universidades, organizações da sociedade civil, Governo Federal e Ministério Público.

O objetivo do encontro foi deliberar e reavaliar a terminologia e o significado da frase “aglomerados subnormais”. A terminologia original sugerida para substituir a expressão foi “favelas e assentamentos populares”. Contudo, durante a reunião, o termo “assentamento” foi recebido com preocupação, por sua associação com a intervenção governamental e, porque não é comumente usado ou reconhecido pelos

moradores da comunidade. Chegou-se, ao fim, ao termo “Favelas e Comunidades Urbanas”.

Em âmbito acadêmico, observa-se uma série de pesquisas que descrevem panoramas em diferentes localidades, padrões de produção habitacional e de configuração locacional. Permanece, contudo, uma lacuna na discussão de modelos de avaliação e tomada de suporte à decisão que congreguem achados de diferentes campos para serem utilizados de forma efetiva pela gestão pública na definição de diretrizes, estratégias e prioridades para a consecução da política habitacional em nível local. A construção de modelos a partir de diferentes *inputs*, achados de pesquisas e critérios de suporte mostra-se relevante para fomentar uma gestão urbana informada e que possa superar os problemas historicamente identificados e persistentes.

A Fundação João Pinheiro estima que o déficit atual esteja em torno de 7,1 milhões de unidades para o ano de 2023. Nesse princípio pode-se definir que a baixa cobrança nos resultados habitacionais e mesmo em documentos como projetos básicos oferecidos nos diversos programas, buscam atender principalmente a fatores econômicos, como baixo custo de construção e qualidade.

Até 2011, houve uma mudança nessa perspectiva com um estoque de moradias maior que o déficit. Essa estatística não apenas revela a má alocação de moradias devido à atuação dos agentes do mercado privado, mas também revela o fraco poder de compra dos pobres para obter um estoque habitacional suficiente. Nesse sentido, a intervenção governamental no âmbito habitacional pode se manifestar de forma direta, mediante a provisão de moradias para grupos de baixa renda e/ou a destinação de recursos públicos para o setor habitacional (FJP, 2021).

Assim é possível identificar o país com problemas históricos, que se repetem a cada mudança de governo. Mesmo que de tempos em tempos o Estado coloque em prática um programa voltado para a habitação social e busque a redução do déficit habitacional, as fragilidades são comuns e muitas vezes similares, como, por exemplo o foco em faixas da população que fomentem o mercado da construção e não propriamente reduzam ao déficit; padrões, tipologias construtivas a níveis nacionais, sem respeitar especificidades regionais, que incluem, clima, cultura e sociedade. A construção de novas habitações de forma indiscriminada, sem levar em consideração

a qualidade, a flexibilidade ou as potencialidades do contexto urbano, é uma prática inadequada, que prejudica o desenvolvimento das cidades.

Diante do contexto delineado, a tese se motiva, em termos amplos, por uma questão norteadora: como conceber outras modalidades de atendimento à demanda habitacional, para além de novos programas centrados na construção de HIS? Entende-se ser fundamental privilegiar outras formas de redução do déficit e promoção de moradia de interesse social. Nesse sentido, busca-se nesta tese contribuir com o campo à luz da trajetória histórica de programas e experiências de países similares ao Brasil, principalmente pertencentes a América Latina, que aborde o método de redução do déficit, não calcado unicamente na provisão, mas que possa destacar alternativas como, aluguel social, moradia coletiva, melhoria de moradias e infraestruturas, entre outras possibilidades, avançando para um modelo de apoio a tomada de decisão que englobe as diversas esferas, com o foco em pequenas cidades.

Importante ressaltar que esta pesquisa tem um enfoque especial nas pequenas cidades, reconhecendo que o déficit habitacional é um desafio significativo, com particularidades para o caso deste grupo de municípios. Portanto, o propósito da investigação é identificar estratégias eficazes que possam ser adaptadas às necessidades específicas desses contextos urbanos.

Por isso é importante inclusive conceituar o que diferentes autores entendem por pequenas cidades. Tal noção é mobilizada de diferentes formas pela literatura – Santos e Santos (1990) e Pereira (2007), por exemplo, advogam que o limite para uma cidade ser considerada pequena é de vinte mil habitantes, enquanto Bernardelli (2004) considera pequenas cidades aquelas com menos de trinta mil habitantes. Corrêa (1999), por sua vez, utiliza as expressões "pequenos centros" e "pequenos núcleos" para se referir a cidades pequenas, definindo-as como aquelas que possuem no máximo cinquenta mil habitantes.

Já segundo uma das classificações do IBGE (2000), pequenas cidades poderia ser àquelas com até cem mil habitantes. No âmbito dessa tese utiliza-se a mesma referência adotada pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), utilizada também por Santos e Santos (1990) e Pereira (2007), definindo como limite máximo para uma cidade ser considerada pequena ter uma população de até vinte mil habitantes.

Reforçando tal definição, o Quadro 1 demonstra uma adaptação do que é abordado pelo PlanHab e no Ministério das Cidades (MCidades).

Quadro 1: Tipologia do PlanHab e número de municípios em cada tipo

Faixa populacional	Tipologia	Número de municípios
Mais de 100 mil habitantes e RMs	A) RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B) Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C) Aglomerados e capitais prósperas do N e do NE	63
	D) Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul	215
	E) Aglomerados e centros regionais do N e do NE	58
De 20 mil a 100 mil habitantes	F) Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G) Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro-Sul	274
	H) Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Menos de 20 mil habitantes	I) Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1.002
	J) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1.453
	K) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1.417
Total		5.565

Fonte: PlanHab (adaptado) e MCidades, 2010

A segregação urbana é um problema socioespacial que se manifesta de forma particularmente inquietante nos centros urbanos. Por isso, é importante examiná-la especificamente nesses locais. Na verdade, a extensão das áreas de pobreza em cidades pequenas é muito maior em termos percentuais do que em grandes centros urbanos, mesmo que essas cidades tenham populações e territórios menores (Moreira Junior, 2010).

Com essa perspectiva, delimita-se nesta tese como recorte espacial as pequenas cidades, com até 20 mil habitantes, que, conforme visto anteriormente, constituem uma parcela de 15,76% da população do Brasil, mas de 45% do território nacional.

Com esse pensamento inicial, surgem outras dúvidas e estudos que com o uso do modelo proposto, espera-se responder e ainda permitir análises prévias, mas que não deixem de considerar a experiência e a vivência prévia do Brasil e de outros países também.

Ao longo da história, a discussão sobre planejamento e gestão urbana marginalizou os pequenos municípios, considerando-os um grupo menos significativo e homogêneo no contexto nacional. Contudo, de acordo com Santoro e Nascimento Neto (2023), as pequenas cidades no Brasil são caracterizadas por uma infinidade de

atributos físicos, econômicos, sociais e culturais distintos. Um fator-chave que contribui para a heterogeneidade das pequenas cidades é a sua localização geográfica. Além disso, os autores observam que pequenas cidades podem ser encontradas em diversas regiões do país, cada uma com condições ambientais, topográficas e climáticas variadas. Esta diversidade de circunstâncias pode ter um impacto significativo no crescimento econômico, social e cultural destas cidades.

Conforme Santoro e Nascimento Neto (2023) assinalam, as pequenas cidades assumem um papel fundamental na composição da população e da economia nacional do Brasil. Essas comunidades se configuram como elementos essenciais para a prestação de serviços básicos, a geração de emprego e renda, e a preservação da cultura local. O reconhecimento da heterogeneidade presente nas pequenas cidades brasileiras se torna um passo crucial no processo de planejamento e gestão urbana eficaz. Ao considerar essa diversidade, tais cidades podem alcançar seu pleno potencial e contribuir de forma mais significativa para o desenvolvimento global do país.

A análise pode ser estruturada em torno de diferentes reflexões, como a viabilidade de redirecionar verbas públicas, geralmente destinadas à construção de novas habitações por empresas privadas, para a reforma e adequação de unidades vagas e em estoque no Brasil.

O estudo apresenta possibilidades, como a implementação de um programa de subsídios para o aluguel social, visando reduzir o déficit habitacional e garantir moradia digna para diferentes estratos da sociedade. Explorar alternativas complementares, como o incentivo à autoconstrução por meio de cooperativas e a promoção de habitações compartilhadas, com destaque para a importância da regionalização das políticas habitacionais, considerando as características e costumes locais.

1.2. HIPÓTESE

A presente pesquisa busca contribuir para o debate sobre a problemática habitacional, com vistas à promoção da justiça social. Para tanto, propõe-se uma abordagem que estimule discussões construtivas e embasadas, visando subsidiar o processo de tomada de decisões sobre políticas públicas habitacionais.

Nesse contexto, o estudo identifica e analisa possíveis soluções para a redução da demanda e do déficit habitacional. As soluções propostas consideram as diferentes dimensões da questão, incluindo os aspectos socioeconômicos, jurídicos e urbanos.

Acredita-se que a pesquisa contribuirá para o avanço do debate sobre a habitação no Brasil, fornecendo elementos para a construção de políticas públicas mais eficazes e justas.

Assim, parte da hipótese que é possível delinear um modelo que possa servir de apoio a tomada de decisão por governos locais de pequenos municípios para a consecução da política habitacional, contribuindo para resposta efetiva ao déficit habitacional.

1.3. OBJETIVOS

Essa tese tem por objetivo geral desenvolver um modelo de apoio à tomada de decisão para governos locais para reduzir o déficit habitacional em pequenas cidades. Na busca para alcançar esse objetivo, são propostos, para esta tese, os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar os programas habitacionais de larga escala implementados a partir da década de 1960 no Brasil e na América Latina, para identificar elementos centrais e aprendizados com foco em municípios de pequeno porte;
- b) Construir um modelo de apoio a decisão, que possa ser utilizado em cidades de até 20 mil habitantes;
- c) Ensaia o modelo proposto inicialmente em um bairro que apresente habitações oriundas de programas de habitações de interesse social
- d) Avaliar índices e indicadores que se mostram pertinentes, articulando-as em modelo de apoio à decisão, validado a partir de método Delphi;
- e) Definir a versão consolidada do modelo de apoio à decisão após ensaios, verificações e do método Delphi.

1.4. ORIGINALIDADE DO ESTUDO

Nesta tese, a originalidade se apresenta na proposta de criação de um modelo de apoio à tomada de decisão, com base em outros modelos já validados e na literatura de referência. Foram determinados eixos norteadores, que buscam contribuir no processo decisório que possa analisar a questão do atendimento à demanda habitacional, que não seja apenas em sugerir novos modelos de programas de construção de novas unidades habitacionais, simplesmente para manter o mercado imobiliário aquecido.

O presente estudo propõe uma abordagem inovadora para a investigação do déficit habitacional em pequenos municípios brasileiros. A fim de superar as limitações das pesquisas tradicionais, que se concentram em análises quantitativas e desconsideram o contexto socioeconômico e cultural específico desses municípios, este trabalho busca integrar diferentes perspectivas e métodos.

Para tanto, serão utilizados os seguintes instrumentos:

- Análise das normativas vigentes: Levantamento e análise crítica da legislação e políticas públicas relacionadas à habitação em âmbito federal, estadual e municipal.
- Avaliação das demandas da população: Pesquisa de campo para identificar as necessidades e expectativas dos moradores em relação à moradia digna.
- Análise do mercado imobiliário: Investigação das dinâmicas e tendências do mercado de imóveis em pequenos municípios.

Conhecer essas particularidades e desenvolver estratégias eficazes para reduzir o déficit habitacional pode contribuir para uma gestão mais eficiente e justa do espaço urbano e para o desenvolvimento sustentável dessas áreas.

Sendo assim a originalidade da tese reside: (i) na união em um único modelo de dados estatísticos (ii) na consideração à expertise das construções já desenvolvidas em cada região; (iii) na verificação das condições de infraestrutura local, em pequenas cidades; (iv) e ainda na efetiva participação da população na tomada de decisões, para que esse sistema possa ser mutável e possa ser replicado em larga escala, buscando o processo de redução do déficit habitacional em todo o país.

1.5. O IDEAL DE CIDADE PARA O CIDADÃO

O ideal de cidade para o cidadão, reforça a necessidade de entender que a tese não se trata apenas de entender que a solução seja uma casa, um teto que as pessoas possam precisar, ela ultrapassa essa temática e deve ser entendida para o estudo e para alcançar a solução, como um conjunto de fatores, que refletem ao final na cidade.

Essa perspectiva deriva de utopias platônicas e visões religiosas de lugares sagrados. No entanto, a ideia da cidade perfeita como projeto urbano realista não apareceu até o século XVI, com o Renascimento. A partir daí, a cidade perfeita tornou-se um conceito central do urbanismo moderno. O urbanismo moderno é profundamente influenciado por ideias utópicas e seus ideais de ordem e racionalidade. A Utopia Urbana é um projeto da cidade ideal, pensado para superar as imperfeições do presente, no entanto, esses ideais são quase sempre ilusórios e impossíveis de alcançar. O urbanismo moderno visa criar cidades funcionais e racionais baseadas em princípios científicos, esses ideais têm se mostrado insuficientes para lidar com a complexidade e a dinâmica das cidades reais, além disso, o urbanismo moderno ignora os aspectos sociais das cidades, criando cidades desumanizadas e desoladas. (Lima, 2012)

Atualmente, a urbanização enfrenta novos desafios trazidos pelas mudanças sociais, econômicas e ambientais. O conceito de cidade ideal deve ser repensado para ser realizado de forma mais sustentável e inclusiva.

A implementação de projetos de habitação popular apresenta desafios consideráveis, negligenciando frequentemente o principal ator nesse processo: o usuário. Essa negligência resulta em diversas consequências negativas, como a má manutenção das habitações, a concentração de famílias em ambientes insalubres e a distância entre essas habitações e os locais de trabalho, equipamentos e serviços públicos.

Estudos como o de Souza e Gemelli (2012) revelam que, mesmo recebendo novas moradias com melhores condições do que as anteriores, os moradores podem rejeitá-las. Isso demonstra a necessidade de se considerar as necessidades e expectativas dos usuários na concepção e execução de projetos de habitação popular.

Dessa maneira é possível identificar que ter um lugar para morar está além das condições de qualidade das habitações, envolvendo toda a imaginação e as condições simbólicas que a moradia representa para cada um ali envolvido nesse processo. As relações com a vizinhança são outro fator, e quando se lê vizinhança é de todo entorno, inclusive oportunidades de emprego e trabalho.

Nesse contexto é essencial garantir que essas habitações sejam acessíveis e de qualidade para as pessoas de baixa renda, que geralmente são as mais afetadas pelo déficit habitacional. Também é preciso pensar em soluções integradas, que envolvam políticas habitacionais, urbanísticas, de mobilidade, infraestrutura, saneamento básico e outras áreas, para promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Além disso, é importante lembrar que a construção de novas habitações deve ser feita de forma sustentável, considerando questões como a preservação do meio ambiente, o uso eficiente de recursos naturais e a redução do impacto ambiental.

Devido a este problema, um dos pontos que devem ser levantados sobre ter a cidade ideal para o seu cidadão, envolve que os projetos, programas tenham respeito por quem vai ser atendido, e a cidade como abordado por Sennett (2004), o respeito, que falta na sociedade, surge de uma escassez e é gerada pelas próprias pessoas. O desrespeito ocorre quando as pessoas são desrespeitosas, quando não são considerados existentes como seres humanos. Portanto, nesse caso das habitações, os usuários não podem falar e decidir sua própria vida, muitos acabam sendo vistos como incapazes de contribuir para a gestão da sua própria vida, e apenas sobram aceitar o que lhes for imposto.

Mas a realidade é que habitação é um conceito mais complexo e amplo, porque varia conforme a localização e a cultura, contém informações históricas e temporárias, embora apresente características comuns, as mesmas são afetadas por diferenças de cultura, história, tempo ou espaço (Cabrita, 2001).

A casa de cada um, é única e pessoal porque adquire a identidade do usuário. Por isso, Cabrita (2001) sublinhou que a habitação deve satisfazer algumas condições, tais como: segurança, privacidade, relações público-privadas, sensação de posse, transformação e adaptação do espaço, conexão parcial com a sociedade, atendimento das necessidades básicas de higiene e armazenamento de itens essenciais, descanso e existência de relações sociais. Além da própria habitação a

vizinhança, a cidade consiste em ambientes físicos que interagem a um nível social, tratando de um processo de inter-relacionamento (Cabrita, 2001).

A Nova Agenda Urbana (NAU), aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 2016, define "Habitação Adequada" como um direito humano fundamental e um componente essencial para o desenvolvimento urbano sustentável (Nações Unidas, 2016)

O conceito de "Habitação Adequada" na NAU vai além da mera provisão de abrigo. Ele abrange os seguintes aspectos (Nações Unidas, 2022):

- Segurança de posse: Ter a garantia de que não se será removido da habitação de forma arbitrária.
- Acessibilidade: A habitação deve ser acessível em termos de custo para todos os segmentos da população.
- Localização: A habitação deve estar localizada em áreas com acesso a serviços básicos, como transporte público, educação, saúde e emprego.
- Adequação cultural: A habitação deve ser adequada às necessidades culturais e sociais dos ocupantes.
- Serviços básicos: A habitação deve ter acesso à água potável, saneamento básico, energia e coleta de lixo.
- Qualidade da construção: A habitação deve ser construída com materiais duráveis e oferecer condições de habitabilidade adequadas, como espaço suficiente, ventilação e iluminação.
- Habitabilidade: A habitação deve ser segura e saudável para seus ocupantes.

A NAU reconhece que a falta de habitação adequada é um problema global que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. A Agenda estabelece uma série de metas e objetivos para garantir o acesso à habitação adequada para todos até 2030.

A busca por uma habitação ideal que atenda às necessidades de todos os indivíduos é considerada utópica. Apesar de haver um consenso sobre os elementos que compõem uma moradia ideal, fatores externos como políticas públicas, recursos financeiros e questões sociais impedem a concretização dessa utopia. No entanto, é

crucial estabelecer um parâmetro mínimo do que se considera ideal para que todas as políticas habitacionais visem fornecer as melhores condições para a população.

O objetivo vai além de simplesmente entregar uma chave e um teto. É necessário garantir que as pessoas recebam um lar que atenda às suas características sociais, culturais e habitacionais, respeitando também as particularidades regionais. Essa integração com a cidade e a sociedade é fundamental para o bem-estar dos indivíduos e para a construção de comunidades mais justas e inclusivas.

1.6. ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em 6 capítulos. O primeiro capítulo introduz a pesquisa, abordando o problema de pesquisa, objetivos, justificativas, hipótese, originalidade do trabalho e o que é o ideal de cidade para o cidadão. No segundo capítulo trata da apresentação do desenho metodológico e as bases de suporte à construção do modelo de apoio à decisão.

O terceiro capítulo, por sua vez, se concentra na fundamentação teórica da tese, tratando do déficit habitacional e como vem sendo formado. Ainda neste capítulo, discute-se o impacto dos modelos propostos nos programas habitacionais, notadamente no Programa Minha Casa Minha Vida, além de características de programas e políticas habitacionais de países da América Latina.

O quarto capítulo se aprofunda no processo de construção do modelo, nas etapas de validação e em suas dimensões e eixos. Nessa etapa é realizada uma análise dos protocolos e limitações do modelo, com base nos dados da gestão das políticas habitacionais, das estatísticas e documentos governamentais que podem nortear os apoios as tomadas de decisão, em uma determinada área escolhida como ambiente de ensaio para validar o processo. Demonstra-se, ainda, a forma pela qual se estrutura o modelo de apoio à decisão, a coleta de dados, o processo de análise e sua aplicação. Por conseguinte, experiencia-se o modelo proposto em nível de ensaio, com aplicação local a partir de suas variáveis e como elas atendem às necessidades da população e os requisitos técnicos. Ao final do capítulo, a partir da análise das respostas dos especialistas, os pesos atribuídos a cada indicador do modelo de apoio

à decisão foram revisados e aprimorados, chegando-se à versão consolidada do modelo de apoio à decisão no capítulo 5.

Como conclusão, retoma-se o objetivo geral da pesquisa e os resultados obtidos de forma a discutir como o modelo pode se tornar um instrumento útil à gestão pública no processo de definição de auxílio a novos programas ou à política pública de investimento em uma determinada área, contribuindo para sistemáticas que respondam à redução do déficit habitacional para a população de menor renda.

A Figura 1 ilustra a organização da tese, explicitando elementos norteadores desse processo, incluindo a análise detalhada de programas habitacionais como um dos instrumentos-chave das políticas públicas.

Figura 1: Elementos Norteadores da Tese



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Tais políticas públicas desempenham papel fundamental na mitigação do déficit, fornecem um terreno fértil para investigações aprofundadas. Além disso, o foco específico em estudos de caso de pequenas cidades destaca a importância de

entender as complexas dinâmicas urbanas em contextos menos explorados, lançando luz sobre abordagens adaptativas e soluções personalizadas para o desafio habitacional. Nessa sinergia de elementos, os pilares da pesquisa se solidificam, proporcionando uma base sólida para a formulação de estratégias eficazes para o auxílio na redução do déficit habitacional.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

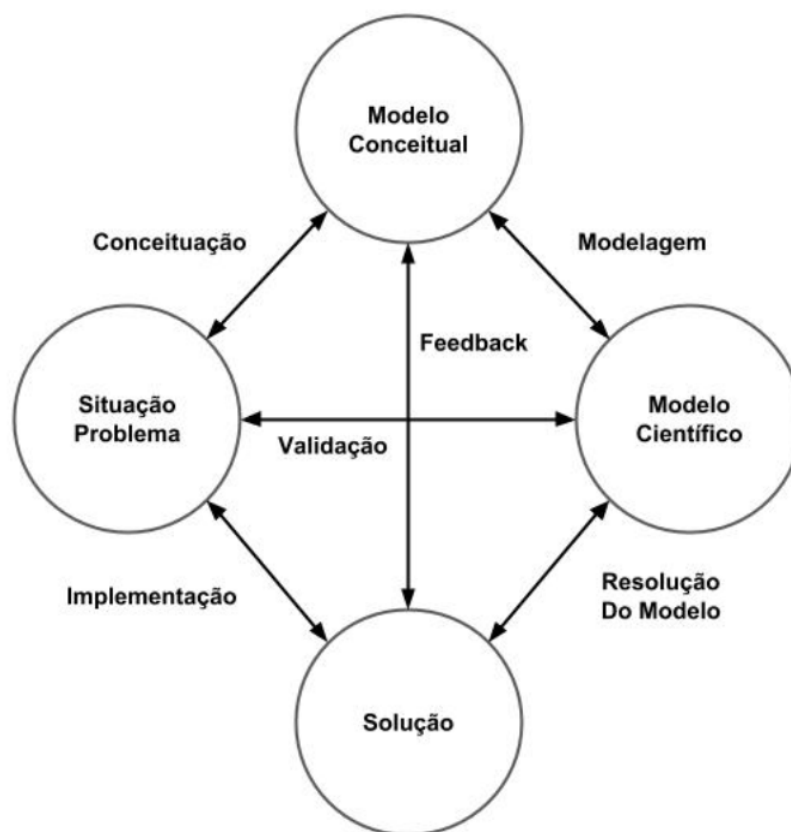
A metodologia da pesquisa consiste na avaliação das informações existentes relacionadas às habitações de interesse social por meio de um estudo exploratório de um modelo de apoio à decisão para detecção de falhas nos processos decisórios que visavam a redução do déficit habitacional no país, propondo uma abordagem organizada para o gerenciamento de informações sobre dados municipais, políticas públicas e característica desejada pela população e necessária a cada região do Brasil, com aplicação em municípios de pequeno porte.

A metodologia empregada é, portanto, de caráter exploratório aplicado, de caráter empírico, qualitativo, utilizando técnicas de entrevista semiestruturada para coleta de dados, levantamento de dados e pesquisa bibliográfica, seguida de fundamentação teórica. (Ritzmann; Rezende, 2009).

2.1. MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO: PREMISSAS INICIAIS

A tese trata de um estudo de auxílio à decisão que tem como contributos fundamentais os estudos realizados por Thurston & Ramaliu (2005) e os modelos de Allison (1971), Mintzberg (1994) e Carlile e Christensen (2004). Tais modelos foram utilizados como base para formulação da nova proposta, que visa um estudo, definido também como avaliação exploratória ou atividade pré-avaliativa, é recomendado por seu potencial de maximizar a chance de que as avaliações resultem em informações pertinentes e úteis para os tomadores de decisão, na hora de definir a implantação eficiente de novos investimentos para Habitação de Interesse Social a nível local em todo o Brasil.

Mitroff et al. (1974) propuseram uma abordagem de desenvolvimento de processo científico a partir de uma perspectiva de sistemas com base no processo de resolução de problemas, que pode ser analisado na Figura 2. Este processo é dividido em 4 etapas, começando pela etapa, denominada situação problema, e depois passa para as fases de modelo conceitual, modelo científico e solução.

Figura 2: Processo científico como sistema

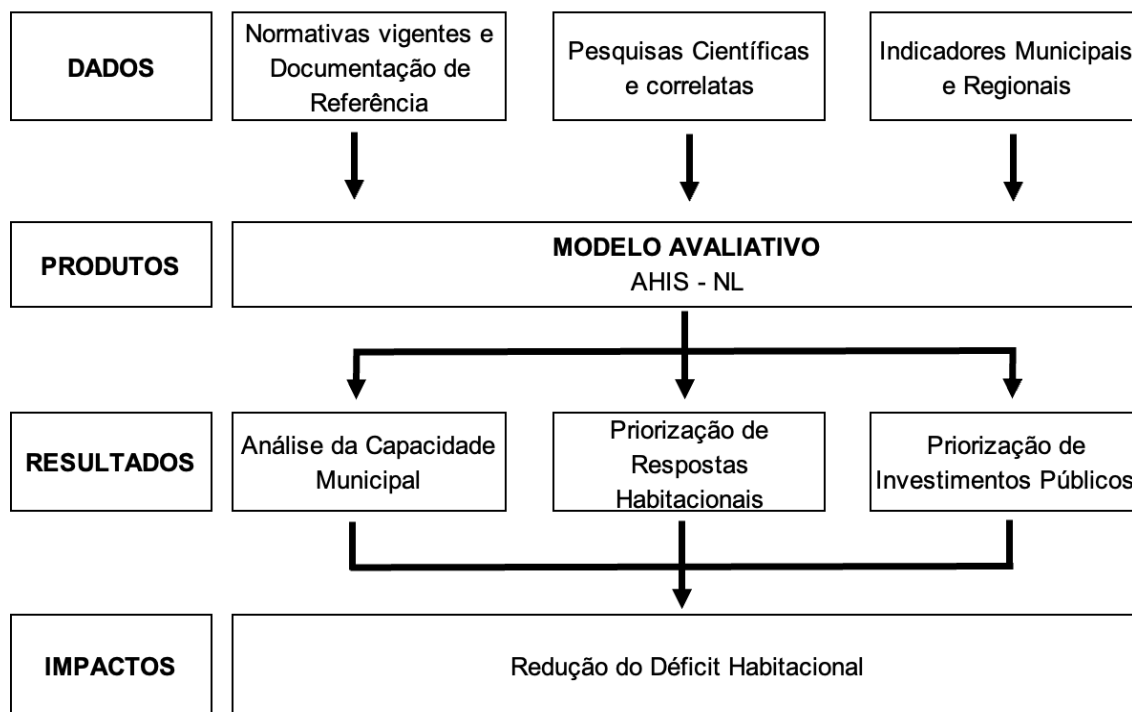
Fonte: Mitroff et al. (1974)

A etapa de desenvolvimento seguida para a construção deste modelo de apoio a decisão, corresponde a criação de um modelo lógico e de uma matriz de avaliação, definidas por eixos norteadores, baseado nos documentos de referência, além de bibliografias e arquivos eletrônicos de acesso público, como livros, teses, anais de congresso, artigos, relatórios e dissertações. Com base nessas referências, são definidos os eixos e os indicadores da matriz avaliativa, que visa trazer experiências já praticadas. A partir dessas definições, foram definidas na presente pesquisa os seguintes eixos norteadores: infraestrutura básica, mobilidade urbana, qualidade ambiental, moradia, regularização fundiária e controle urbanístico.

Esse modelo foi baseado nos documentos de referência, além de bibliografias e arquivos eletrônicos de acesso público, como livros, teses, anais de congresso, artigos, relatórios e dissertações, que foram utilizados para definir os eixos e os indicadores da matriz avaliativa, que visa trazer experiências já praticadas. Na Figura

3 apresenta-se o esquema conceitual para formular e buscar os objetivos esperados. O esquema conceitual para construção do Modelo de Apoio à Decisão AHIS – NL.

Figura 3: Esquema conceitual para construção do Modelo de Apoio à Decisão AHIS – NL



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Dessa maneira o processo visa analisar o que já foi produzido, identificar fragilidades ou lacunas, propor possibilidades de aperfeiçoamento do modelo, além de identificar aspectos a serem desenvolvidos, a exemplo das considerações às especificidades regionais e locais, tanto em quesito da habitação propriamente dito, quanto em relação às características do mercado imobiliário local, tais como: número excessivo de habitações ociosas, ou que seja sem cumprir seu papel social.

2.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA TESE

O método discutido está relacionado às pesquisas de Barros e Lehfeld (1986) e Cervo e Bervian (2007), a pesquisa descritiva é um método que abordam a pesquisa descritiva como procedimentos de observação, registro, análise e correlação entre fatos ou fenômenos. Nesse tipo de pesquisa, não há interferência do pesquisador, assim, não há manipulação do objeto de pesquisa. O presente estudo busca delinear

um panorama abrangente das características intrínsecas do fenômeno em questão, desvendando suas raízes causais e explorando suas interconexões com outros eventos correlatos. Através de uma análise meticulosa e aprofundada, almeja-se alcançar uma compreensão holística do objeto de estudo, mapeando suas nuances e particularidades.

De acordo com Gil (2008), a definição para quantidade e qualidade pode ser descrita como particularidades que se relacionam, de modo que no processo de desenvolvimento as alterações quantitativas resultam em alterações qualitativas. Ainda conforme o autor, os métodos que utilizam meios técnicos auxiliam o pesquisador no estudo dos fatos sociais a obterem maior exatidão e objetividade em seus resultados.

Para a tese foi desenvolvido uma revisão integrativa da literatura, que teve primeiramente a escolha dos estudos disponibilizados em plataformas on-line. As pesquisas foram realizadas nas bases de dados: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Scopus e no Portal de Periódicos CAPES/MEC, por meio dos Descritores: Habitações de Interesse Social; Déficit Habitacional; Minha Casa Minha Vida; Segregação Social; Habitação Social; Avaliação Pós-ocupação, América Latina, Chile, Colômbia, Matriz Avaliativa, com a utilização dos booleanos “or” e “and” em livre junção dos descritores em grupo, ou de dois em dois obtendo como resultado o conteúdo que possibilitou a construção deste estudo de modo a responder os objetivos e hipótese desta tese.

A seleção dos estudos deu-se primeiro pelos títulos e resumos que após lidos, resultaram em 205 estudos ao total, destes, após a leitura do método restaram 143, que lidos na íntegra foram incluídos para a pesquisa. Como critério de inclusão foram utilizadas pesquisas realizadas no Brasil, em construções entregues pelo PMCMV nas quais foram realizadas entrevistas com os moradores e/ou visitas técnicas no local e trataram sobre déficit habitacional. Como critério de exclusão foram utilizados os artigos que apresentassem apenas resumos, trabalhos de conclusão de curso, aqueles que não disponibilizassem o texto completo e temática insatisfatória à pesquisa.

A pesquisa descritiva aborda quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente (Lakatos; Marconi, 2011). Além dos dados estatísticos produzidos ao longo dos mais

de 10 anos de programa, também foram levantados os procedimentos que nortearam desde o processo de seleção dos beneficiados, das empresas participantes e da atuação do estado em todas as suas esferas, até a pós-entrega das habitações.

Ressalta-se que os dados estatísticos produzidos ao longo dos mais de 10 anos de programa foram solicitados através do portal da transparência do Governo Federal em junho 2021, no qual foram fornecidos dados de todo o investimento, número de habitações, faixas investidas e o quantitativo por estado e cidade.

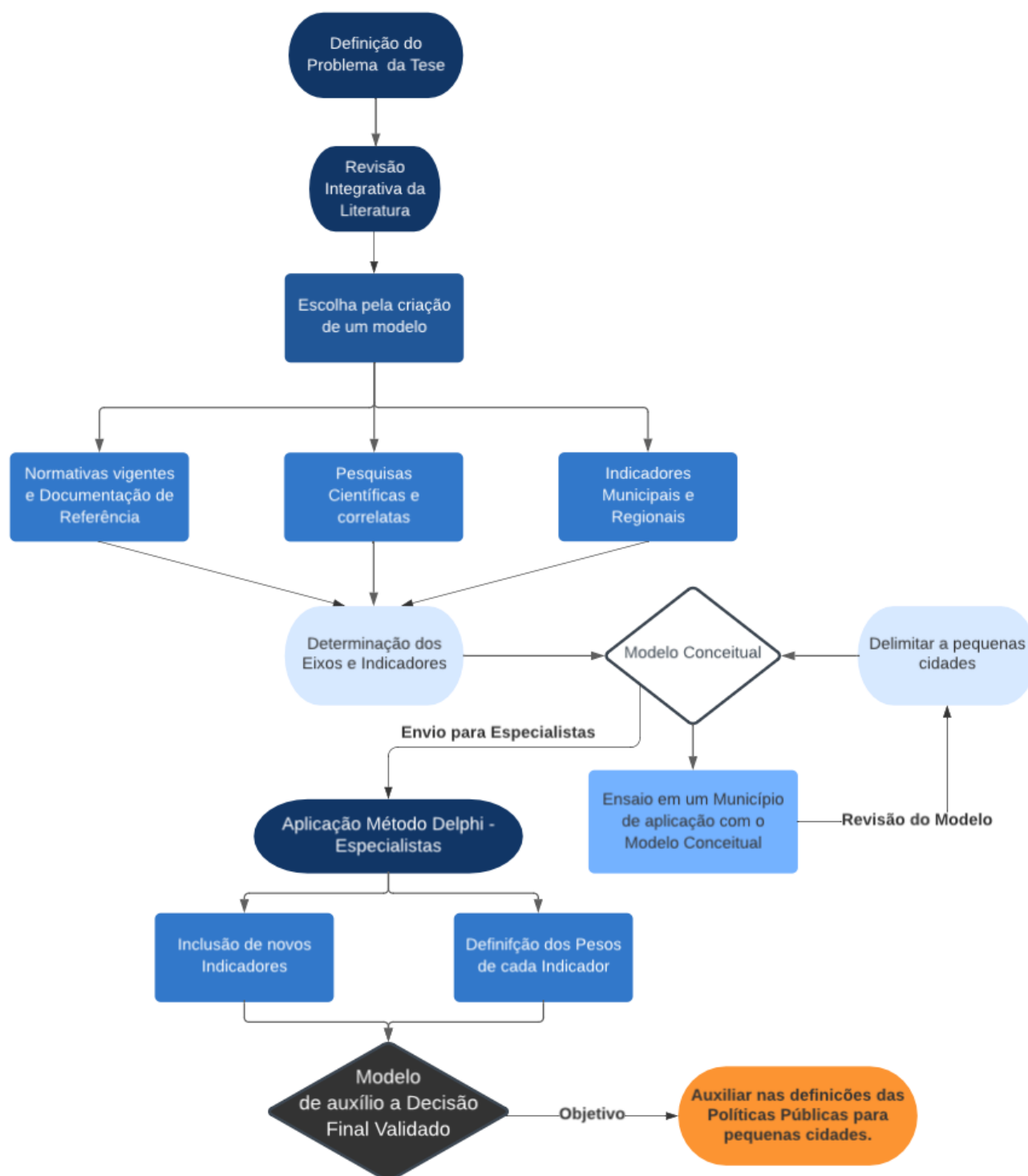
O presente trabalho contempla características bases de dados quantitativos e qualitativos. O estudo de caso delimita o PMCMV como experiência de habitação de interesse social desenvolvidas no Brasil.

Sendo a partir destas análises, foi desenvolvido um modelo de apoio à decisão, que utiliza como referências o Sistema de Apoio à Decisão (SAD), para Sprague e Watson (1993 apud Clericuzi; Junior, 2009) que é um método adaptativo. E ainda conta como base dos modelos desenvolvidos por Allison (1971), Mintzberg, (1994), Carlile e Christensen (2004).

O processo de projeto começa com a identificação do problema para buscar o melhor entendimento e suas implicações, em um segundo momento é feita a modelagem do problema. Em seguida, define o processo de modelagem do banco de dados, com definição de características e requisitos ligados a cada biblioteca de dados, e o gestor busca uma forma de implementá-lo. O modelo se preocupa com a interação entre tomadores de decisão, sistemas e especialistas (Método Delphi), que é considerada na literatura um fator fundamental para o sucesso da implementação (Clericuzi; Junior, 2009). Segundo Borenstein (1995) o modelo enfatiza que a verificação é importante para uma tomada de decisão bem-sucedida e o uso contínuo de sistemas de apoio à decisão. Sem a verificação adequada, o sistema pode causar fragilidades graves na análise e aplicação.

Visando exemplificar a metodologia de trabalho, foi desenvolvido o fluxograma representado pela Figura 4 a seguir:

Figura 4: Fluxograma de Metodologia de Trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Utilizando essa metodologia, a pesquisa foi desenvolvida a partir do estudo de diferentes modelos, procedendo-se à definição do escopo de trabalho para criação do

próprio modelo de trabalho. Este ainda contou com o processo de validação por meio de consulta a especialista pelo método Delphi.

2.3. MÉTODO DELPHI

O método Delphi é uma técnica de pesquisa qualitativa (Facione, 1990), que permite a coleta de opiniões de especialistas geograficamente separados. Essa metodologia é capaz de gerar resultados densos em relação a temáticas complexas e abrangentes, permitindo uma compreensão mais profunda dos fenômenos em questão. Além disso, os dados obtidos podem ser utilizados para orientar à tomada de decisões informadas e promover a transformação da realidade com base nas opiniões dos especialistas e intervenientes envolvidos (Marques; Freitas, 2018).

O método Delphi teve sua origem na Rand Corporation, uma organização norte-americana, durante a década de 1950. O objetivo inicial do método era obter consenso entre especialistas em previsões tecnológicas (Wright; Giovinazzo, 2000), mas desde então tem sido amplamente utilizado em diversas áreas do conhecimento para a obtenção de opiniões especializadas e informações qualitativas sobre questões complexas.

O método é uma técnica utilizada para tomar decisões em grupo de especialistas sem a necessidade de interação pessoal (Osborne et al., 2003). Consiste em uma série de questionários respondidos sequencialmente pelos participantes, com informações resumidas das respostas anteriores. Isso permite o estabelecimento de um diálogo entre os participantes e a construção de uma resposta coletiva. Entre cada rodada de questionários, os resultados são analisados pelos pesquisadores para observar as tendências e opiniões divergentes, bem como suas justificativas, que são compiladas e sistematizadas para serem reenviadas ao grupo. Os participantes têm a oportunidade de refinar, alterar ou defender suas respostas com base nas opiniões dos outros membros e nas respostas do grupo, e o processo é repetido até se chegar a um consenso (Miranda; Casa Nova; Cornacchione Jr., 2012).

A escolha desses especialistas é um aspecto crítico do método Delphi. Powell (2003) destaca que grupos heterogêneos tendem a produzir soluções de maior qualidade e aceitação. Além disso, se não houver diversidade de informações para

ser compartilhada, há pouco a se ganhar com o procedimento (Rowe; Wright, 1999). Assim, é importante que o painel de especialistas seja equilibrado entre imparcialidade e interesse no assunto, que haja variedade em termos de experiência, áreas de especialidade e perspectivas em relação ao problema em questão. Incluir tanto acadêmicos quanto profissionais da área pode ser uma solução para preencher esses critérios (Grisham, 2009).

O método apresenta diversas vantagens e potencialidades, muitas delas amplamente discutidas na literatura especializada. Uma das principais vantagens é o anonimato, o que evita conflitos dentro do grupo e a influência de indivíduos dominantes, permitindo opiniões mais honestas e imparciais (Yousuf, 2007). Além disso, o método é capaz de capturar uma grande variedade de variáveis inter-relacionadas e características multidimensionais comuns à maioria dos problemas complexos, e lidar com aspectos criativos e abertos de um problema, motivando o pensamento independente e a formação gradual de soluções de grupo (Gupta; Clarke, 1996).

O uso de um grupo de especialistas é outra vantagem significativa, pois o resultado gerado por um grupo tem normalmente mais validade do que a opinião de um só indivíduo, uma vez que as opiniões são apresentadas de forma clara e precisa, forçando os especialistas a pensar o problema em profundidade (Osborne et al., 2003). Por essas razões, a técnica Delphi é considerada uma poderosa ferramenta para investigar temas complexos e abrangentes, reunindo opiniões de especialistas geograficamente separados, que podem orientar a tomada de decisões informadas e transformar a realidade com base nas opiniões dos intervenientes e dos especialistas envolvidos.

O estudo Delphi foi aplicado durante dois meses, entre julho e agosto de 2023. Para essa tese o objetivo inicial era em ter participação de pelo menos um representante por região do país. No entanto, houve convite a diversos especialistas, representantes de Institutos, Academia e Profissionais ligados à temática da habitação de interesse social e políticas públicas. Uma das principais fontes foi o Observatório de Metrôpoles, contabilizado inicialmente 364 especialistas e chegando após tratamento dos dados a 68 especialistas. A partir dessa lista houve três rodadas de envio de e-mails, durante esses dois meses, ampliando o tempo para que os especialistas fornecessem suas opiniões informadas e possíveis sugestões.

A comunicação se deu por e-mail através da plataforma *Qualtrics* que foi utilizada para gerar e-mails dirigidos à cada especialista individualmente, garantindo o anonimato entre os participantes, que permitiu um envolvimento efetivo e uma participação ampla.

O questionário foi separado em 2 níveis de perguntas, a primeira objetiva, na qual foi indicado cada indicador previsto no Modelo conceitual (primeira versão), sendo solicitado que o participante informasse um peso de 0 a 5, relativo à pertinência do referido item. Em seguida, houve outro nível de consulta, em formato aberto, para obter opiniões de especialistas e sugestões de outros indicadores que deveriam ser inseridos no modelo.

Ao final da etapa de pesquisa com os especialistas, foi contabilizado um retorno de 140 especialistas, após exclusões por ter questões incompletas ou falta de dados, chegando a um número 68 questionários completamente respondidos, equivalente a um percentual de 19% de retorno. Destaca-se que houve participação de especialistas de todas as regiões do país, englobando profissionais de mercado, de instituições de ensino e fundações de pesquisa.

3. SISTEMA HABITACIONAL E SUAS RELAÇÕES

A presente seção pretende o arcabouço teórico que serviu como base para a investigação das principais temáticas abordadas nesta tese, iniciando por um embasamento sobre os números do déficit habitacional brasileiro, passando pelos principais programas de habitações que o país já teve, como pelos instrumentos utilizados para sua aplicação e pelo direito à moradia e à cidade e por apresentar as principais experiências de outros programas utilizados em países da América Latina.

O sistema habitacional constitui um dos bens indispensáveis para a necessidade, no entanto, ultrapassa o investimento das famílias de renda baixa. Logo, o valor da habitação está associado não apenas à construção, mas também se o valor do terreno equivale à determinação do mercado imobiliário; assim, a moradia para a família de renda baixa restringiu-se a aluguel ou financiamento a um extenso prazo. Diante disso a moradia para as pessoas de baixa renda tornou-se mais difícil devido às altas taxas de juros e carência de financiamento, logo que o mercado habitacional compreendeu o processo de regularização, captação de recursos, construção de unidades habitacionais e financiamento como dizem Moraes, Carneiro e Barros Neto (2014).

Segundo Moraes (2008), as metrópoles enfrentaram um aumento do lugar e da população, causando um impacto na desigualdade social, impedindo que uma parte da população adquira uma moradia ou um terreno. Favelas, cortiços e invasões eram predominantes por um tempo por conter um percentual alto da população a construir um imóvel em um espaço irregular.

As áreas denominadas como favelas, segundo o censo demográfico do Brasil, são consideradas como áreas de aglomeração subnormais, segundo a descrição do IBGE (2023), sendo consideradas como: posse ilegal da terra, ausência de água potável, luz, esgoto e urbanização irregular de casas e ruas.

Embora a posse da terra e a regularização fundiária sejam critérios importantes para a caracterização das favelas, a ausência de um conhecimento aprofundado sobre esses aspectos impede a definição de uma linha de corte precisa para sua identificação. Essa dificuldade é evidenciada por Mation, Nadalin e Krause (2014), que

observam que a identificação se torna mais fácil quando se comparam diferentes edições do Censo Demográfico.

Ao discutir sobre a moradia nas cidades brasileiras, assim como as favelas, nota-se que o desenvolvimento em torno do território, independente do volume de pessoas na cidade e da localização de pontos acessíveis para inclusão de moradias, promove o rompimento das fronteiras dos espaços, deixando claro que independente o tamanho da cidade, os problemas ocorrem e em cada esferas possuem características únicas.

Conforme Pequeno (2008), a favela é uma moradia considerada com estado precário, sendo mesclada por famílias de renda baixa, em uma ocupação ilegal do solo, com deficiência da infraestrutura, ausência de equipamentos e serviços sociais e grande desconforto ambiental.

Residir nas regiões, onde as ocupações se deram de forma irregular, onde as construções são feitas de qualquer maneira e sem acompanhamento técnico (em sua maioria são sugestões) e sem observar as condições favoráveis do solo que propicia em muitos casos as áreas de risco.

Nessas áreas de posses (comunidades) geram atividades informais, como comércios, escolas e moradias, levam a alcunha de “informais”, promovendo uma imagem negativa para o grande público, sendo o primeiro fator da característica social que gera segregação, em geral, concentra em um território próximo a áreas centrais e com isso apresenta um forte senso de agrupamento territorial.

Mas, na verdade, hoje as favelas se tornaram um grande país. Se as favelas brasileiras fossem um estado, seriam 5º em número de domicílios e 7º em renda, essas são as pesquisas do IBGE 2021 sobre favelas e assentamentos populares. Os dados das favelas mostram que elas são formadas por 5 milhões de domicílios e reúnem mais de 14 milhões de pessoas, segundo o estudo, a renda anual é de 119 bilhões de reais, e o potencial de mercado é enorme (Da Silva; Menezes, 2015).

As formas que o habitat se forma nos centros urbanos, trazem uma forma de vida social exclusiva, onde cada grupo social tem sua vida refletida no seu espaço de moradia, especialmente, e de acordo com Villaça (1998) isso é possível a partir da segregação, que se torna um aspecto fundamental. Para que essa teoria possa ser compreendida, e a formação territorial possa acontecer, com os grupos sociais, se organizam em espaços próprios e ali transmitem suas características para o ambiente.

A análise da especulação imobiliária revela diversos aspectos que demonstram a influência do Estado e seus impactos na segregação socioespacial. Observa-se que, em muitos casos, essa dinâmica é impulsionada por grandes construtoras, que detêm considerável poder no mercado.

3.1. DIREITO À MORADIA E À CIDADE

Um dos efeitos mais visíveis da exclusão social e da desigualdade de renda nas famílias brasileiras é a escassez de moradia e a insegurança habitacional em áreas de risco. O direito à moradia é um dos núcleos da conquista da dignidade humana; por isso, deve ser exercido em todos os níveis da sociedade.

Nessa perspectiva, a presente tese aborda as questões sobre como o público-alvo dos programas governamentais se sente enquanto parte da cidade, as relações entre habitação e dignidade humana; as ferramentas da política da cidade para efetivação de direitos; as conexões entre função social da propriedade, função social da propriedade e direito à moradia.

A introdução da Constituição Federal em 1988, após anos de totalitarismo sob a ditadura militar, é um marco importante no reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais de natureza individual e social. Segundo Haberle (1997), por conta do acalorado debate entre diversos órgãos e a sociedade, a Constituição Federal tornou-se um importante fórum democrático para a concretização dos valores fundamentais de uma sociedade aberta.

Um equívoco comum no meio jurídico é que o princípio da função social da propriedade tem o direito de limitar os direitos de propriedade, mas, ao contrário, o conceito de propriedade é indissociável do princípio da função social da propriedade, uma vez que a proteção dos direitos de propriedade está inevitavelmente condicionada pela implementação de sua função social. Nota-se que, falando da função social da propriedade da cidade, não se pode ignorar a função social da cidade. E hoje a população brasileira é majoritariamente urbana, a cidade é o lugar onde os atores sociais vivem, interagem e atuam; a cidade é um lugar de excelência que pede ajuda para a justiça social e a busca constante por qualidade de vida. (Palombini, 2015)

O processo de definição dos direitos humanos em nível global, conforme Guerra-Filho e Aloimonos (2007), reconhece continuamente o ser humano como sujeito de direito.

Nesse contexto, o direito à moradia foi incorporado ao rol dos direitos humanos e proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Essa conquista representou um marco histórico, abrindo caminho para o reconhecimento e promoção de uma vida digna para as presentes e futuras gerações.

No Brasil, o direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que o define como um direito social fundamental. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1948, também reconhece o direito à moradia digna, estabelecendo que: (No Brasil, 1998)

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida que possa prover a si e a seus família, saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados saúde e serviços sociais básicos e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outras perdas dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (No Brasil, 1998)

A partir do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano fundamental, diversos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais foram elaborados visando garantir sua efetividade. Entre esses instrumentos, destaca-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992, e a Lei Federal n.º 11.107/2005, que instituiu o Estatuto da Cidade.

Diante ao compromisso findado a ONU, torna-se vigente na Constituição Federal Brasileira de 1988, no artigo 23 da Constituição Cidadã, em especial a parágrafo IX, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Deste modo, firmando o tratado e garantindo melhores condições de vida a todos os cidadãos brasileiros.

Pode-se concluir que o direito à moradia é um dos direitos humanos fundamentais, plenamente reconhecido em diversos documentos normativos internacionais. Isso se deve à sua importância como direito humano e como condição básica e necessária para uma vida digna.

O direito subjetivo de propriedade não mais se justifica pela sua origem, a propriedade que lhe deu origem, mas principalmente pelo fato de ser exercido de forma condizente com o bem público. O direito de uso e disposição da propriedade é

limitado em alcance e condicionado ao desempenho de funções sociais no interesse coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos.

O plano diretor deve vincular as funções da propriedade com as diretrizes e objetivos da política social, com o que constitui um estabelecimento democrático sobre a cidade e o poder público. Ao mesmo tempo, os conselhos podem cumprir as exigências do plano diretor e cumprir os deveres dos proprietários em benefício da comunidade, o que significa dar à sua propriedade uma finalidade específica para o cumprimento de uma função social. O estatuto da cidade exige que os proprietários de terras encorajem o uso de terrenos vagos ou subutilizados devido à possibilidade de sanções do governo sobre reservas especulativas. (Da Cidade, 2001)

O direito à moradia, como parte da categoria de direitos econômicos, sociais e culturais de relevância jurídica e social, implica uma ação positiva do Estado por meio da implementação da política estadual/local de habitação, para apresentar características regionais, integrativas e participativas.

3.2. DEFÍCIT HABITACIONAL NO BRASIL

A questão do déficit habitacional no Brasil é um problema que ainda persiste e causa grande instabilidade social no país, consequente de um crescente adensamento populacional e associado com a precariedade na infraestrutura, possibilitou a criação de favelas, cortiços, e ocupações irregulares (Cardoso; Sanjuan, 2019).

Singer (1973 *apud* Castro, 2014) analisa que o processo de urbanização se dá ao fato da relação na divisão do trabalho entre a cidade e o campo. Essa afirmação explica o baixo grau da urbanização no início do século XX, quando a população brasileira residia em sua maioria no campo, inseridos em uma economia de subsistência, fragmentada de qualquer divisão de trabalho.

Segundo Santos (2013) o processo de urbanização no país apresentou pouca alteração entre os anos de 1890 e 1920, quando o aumento da sua taxa de urbanização foi de aproximadamente 3%, e somente entre os anos de 1920 e 1940 houve uma mudança significativa em sua taxa de urbanização, chegando a apresentar um crescimento de 31,24%.

De acordo com Cardoso e Sanjuan (2019) o início dessa alta na urbanização se deu pela crescente na industrialização das cidades, atraindo populações da área rural. Com a migração dessa população para a área urbana, foi exigido do governo um maior investimento na infraestrutura, para que fossem proporcionadas habitações salubres. Também se exigiu do governo um investimento no desenvolvimento urbano, assim ocorrendo a estimulação para a construção de casas e conjuntos habitacionais.

Monteiro e Veras (2017) analisam em seu trabalho que esse processo de urbanização no século XX demonstrou uma desigualdade social no Brasil, devido à crescente migração rural-urbana, associada à falta de investimentos necessários, leva a uma sociedade com alto índice de assentamentos habitacionais precários, onde, em vários casos, os problemas eram resolvidos com a autoconstrução, dando origem a favelas, ocupações irregulares e cortiços. Isso evidenciou um cenário de exclusão, surgiu então alguns termos como exclusão social, segregação territorial e inclusão precária.

Monteiro e Veras (2017) argumentam que a exclusão social e a inclusão precária na área habitacional são características marcantes da urbanização contemporânea, resultando de um processo acelerado e desorganizado. As cidades não estavam preparadas para receber o grande fluxo migratório, o que gerou uma expansão urbana desordenada, principalmente nas áreas periféricas. A falta de recursos públicos e a concentração de renda resultaram na segregação espacial da classe trabalhadora, que se viu obrigada a viver em áreas insalubres e inadequadas para a habitação.

Isso inclui exclusão social e isolamento espacial dos pobres em favelas e assentamentos informais, termo utilizado pela ONU, falta de moradia, falta de serviços de infraestrutura, falta de oportunidades de emprego e ocupação de áreas de risco protegidas por lei. Contudo, é importante ter clara a definição de favelas e assentamentos populares, para o Censo do IBGE (2023), são definidos como:

É um conjunto constituído por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2023)

Para exemplificar melhor as diferenças entre “aglomerados subnormais” como era conhecido anteriormente ou agora “favelas e assentamentos populares” e

assentamentos informais e como são tratadas suas semelhanças e diferenças perante as políticas públicas e órgãos que utilizam dos seus significados, está apresentando no quadro 2 adaptado da pesquisa de Costa e Nascimento (2005).

Quadro 2: Critérios e Características sobre Aglomerados Subnormais e Assentamentos Informais

CRITÉRIOS E CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS (IBGE) E DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS (ONU)		
CRITÉRIOS	CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS	
	IBGE	ONU
POSSE DA TERRA	Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos).	Se constitui numa comunidade de indivíduos vivendo em terrenos sem direito ou certificado de posse
URBANIZAÇÃO	Urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, e construções não regularizadas por órgãos públicos.	Domicílios situados em áreas inadequadas sob o ponto de vista do risco natural, industrial e próximos a vias de circulação intensa.
SERVIÇOS URBANOS	Precariedade em pelo menos 2 (dois) dos serviços públicos essenciais: Água, Esgoto e Iluminação	Precariedade em pelo menos 1 (um) dos serviços públicos essenciais: Água, Saneamento
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO		Domicílios em estruturas temporárias e/ou dilapidadas; precariedade do material de construção (ex.: material usado para paredes, piso e telhado); Discordância com códigos locais de construção, padrões e leis
NÚMERO MÍNIMO DE DOMICÍLIOS	51 domicílios	
NÚMERO DE MORADORES POR CÔMODO		Número de moradores por cômodo

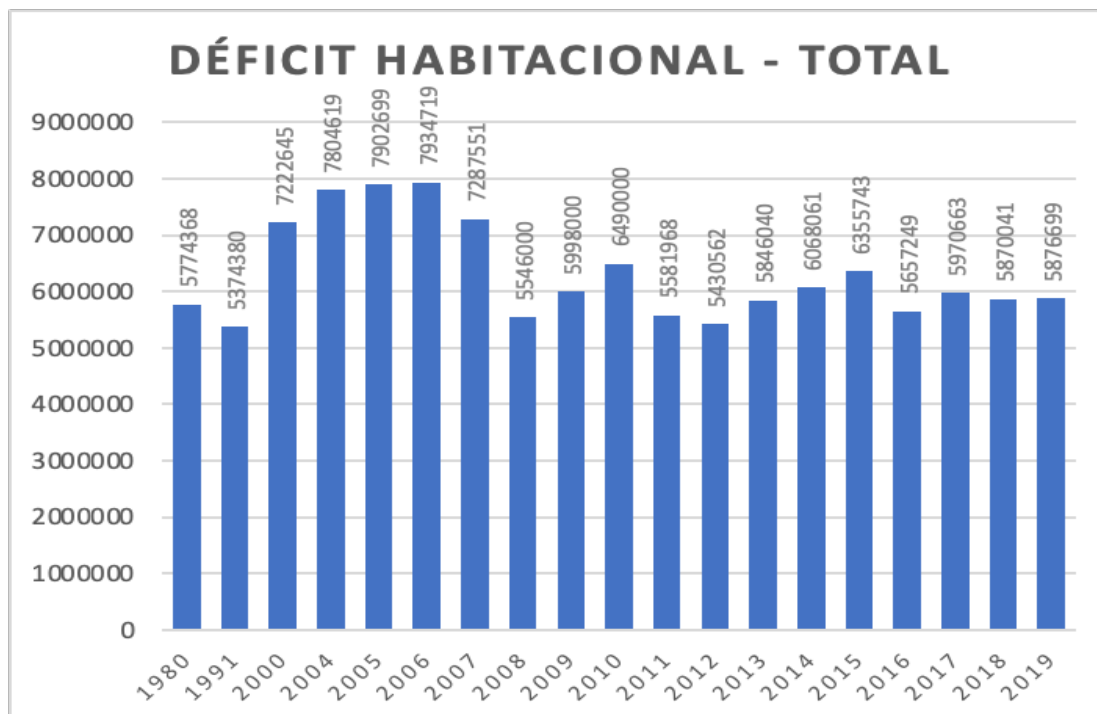
Fonte: o autor, 2022; adaptado Costa e Nascimento (2005) apud IBGE, Manual de delimitação dos setores censitários para o Censo 2000, 1998; ONU- Um habitat, 2002.

No Brasil, o déficit habitacional no início dos anos 1950 era estimado em 3,6 milhões de unidades, excluindo cortiços e favelas que já eram comuns em grandes paisagens urbanas. Trinta anos depois, no início da década de 1980, estudo do Banco Nacional de Habitação mostrou que a demanda habitacional era estimada em mais de 6 milhões de unidades, concentrada principalmente na faixa de até três salários-mínimos. (Carmo, 2006)

É importante também posicionar a diferença entre déficit e demanda habitacional. Nesse contexto, o déficit como conceito econômico, limita os requerentes a famílias ou indivíduos que são incapazes de obter uma habitação ou uma habitação mínima adequada, ou que enfrente qualquer tipo de restrição para superar essa situação. Por outro lado, um aumento ou redução da demanda por habitação depende de vários fatores, entre os quais, a família, possuir recursos, ter necessidades ou preferências. (ONU, 2015)

O Gráfico 1, demonstra a evolução do déficit habitacional total, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP) em relatórios que vão de 1995 até 2021, onde os parâmetros do processo de construção do déficit e como evoluiu com o passar dos anos, sendo possível realizar análises entre as fases vividas pelo Brasil e o seu processo de urbanização.

Gráfico 1: Déficit Habitacional Total do Brasil – Fundação João Pinheiro



Fonte: o autor, 2021; adaptado Fundação João Pinheiro, 1995, 2001. 2004, 2005, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2021

Conforme o último estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2021), que apresenta dados referentes ao período de 2016 – 2019, o déficit habitacional no Brasil alcança cerca de 5.877 milhões de domicílios em 2019, um aumento para o período de 2016-2019 de 1,3%. Outros pontos levantados pela FJP que merece destaque, é o crescimento do déficit habitacional de maneira expressiva quando analisado a faixa de renda, na qual até 1 salário-mínimo neste período atingiu um crescimento de 7,0% e também nesta faixa, a porcentagem de habitações precárias cresceu cerca de 9,7%.

Nos anos 2000, quando a FJP apresentou um novo relatório, o déficit habitacional aumentou cerca de 35% em relação a 1991, conforme mostra o Gráfico 2, valor não muito distante do apresentado no período de 2001.

Em 1986, com a extinção do BNH, que não conseguia atender às principais necessidades do déficit habitacional do país, como citado por Bonduki (2008), pessoas com renda inferior a 5 (cinco) salários mínimos, passou por um recorte temporal, com a continuidade dos movimentos, que levou a criação do Fórum Nacional da Reforma Urbana em 1987 (FNRU), cujo objetivo foi promover reformas urbanas (direito à moradia, saneamento básico, saúde, educação, transporte público, lazer e diversos outros direitos civis) por meio de movimentos populares, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e como se pode ver no Gráfico 2, essas associações tentam combater o crescente déficit habitacional, mesmo após um período de grande investimento, com o BNH (Maricato, 1994).

A Lei n.º 10.257, desenvolveu a regulamentação do Estatuto da Cidade, em que seu art. 1º, parágrafo único estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, em relação ao bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos, e equilíbrio ambiental. (Brasil, 2001)

Em seguida, em 2003, foi criado o Ministério da Cidade, reforça o processo de busca de soluções para o crescimento do déficit habitacional, que culminou com a maior proporção, em 2006, do déficit, com cerca de 8 milhões, segundo dados da FJP, como demonstrado no Gráfico 2.

Segundo Rezende (2015), considera que a habitação é o bem mais importante e de maior valor monetário neste segmento, é imprescindível a criação de um mecanismo que promova a habitação para os mais pobres. Moraes (2002, p. 4) defendeu o papel do Estado no setor habitacional ao afirmar que “a habitação é uma mercadoria com certas características, o que mostra a necessidade de uma forte intervenção estatal. É um item de primeira necessidade, e com isso depende de dispêndio de expressivo valor monetário”.

As economias em desenvolvimento possuem uma característica que ilustra um sistema em que a produção habitacional também demonstra as contradições da sociedade. Por um lado, é preciso resolver o elevado déficit habitacional, por outro, existe o Estado e as empresas Construtoras, que através dos programas de habitacionais, fornecem a possibilidade de moradia a um custo, que não atende à maioria da população que compõe o déficit habitacional. Após está etapa de fornecer a moradia, ainda se deve analisar a qualidade da construção, que na maioria das

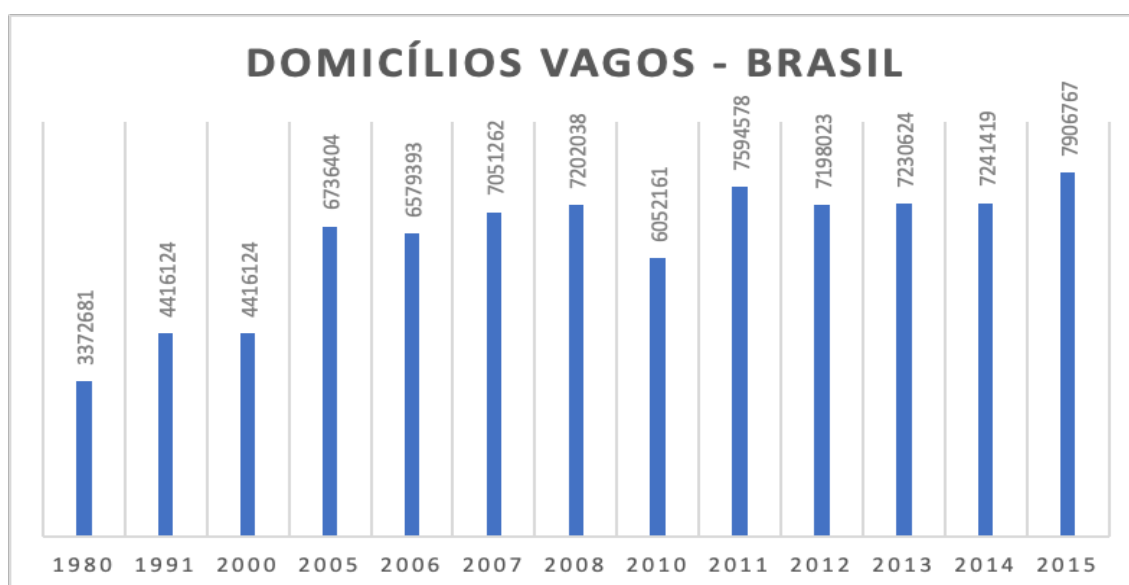
vezes é baixa e são desenvolvidas por meio de projetos que não comportam a real necessidade da população.

Neste princípio pode-se definir que a baixa cobrança nos resultados das habitações e até mesmo nos documentos como projetos básicos ofertados nos diversos programas, buscam atender primeiramente a fatores econômicos, como baixo custo de construção e de qualidade, sem olhar para o atendimento às necessidades básicas das famílias a serem atendidas. (Gouveia e Sposto, 2016).

A análise dos domicílios vagos e/ou desocupados em todo o território nacional configura-se como um dado crucial para a presente pesquisa. O mapeamento das características desses imóveis é fundamental para a compreensão do déficit habitacional e do mercado imobiliário brasileiro.

Contudo, a mudança da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) resultou em uma significativa perda de dados no que tange ao estoque habitacional. Essa lacuna limita a análise do mercado nos últimos anos, como demonstrado no Gráfico 2, elaborado pela FJP com dados de 1980 a 2015. A indisponibilidade de dados atualizados impede uma avaliação precisa da dinâmica do mercado habitacional e da efetividade das políticas públicas.

Gráfico 2: Domicílios Vagos no Brasil 1980 - 2015 – Fundação João Pinheiro

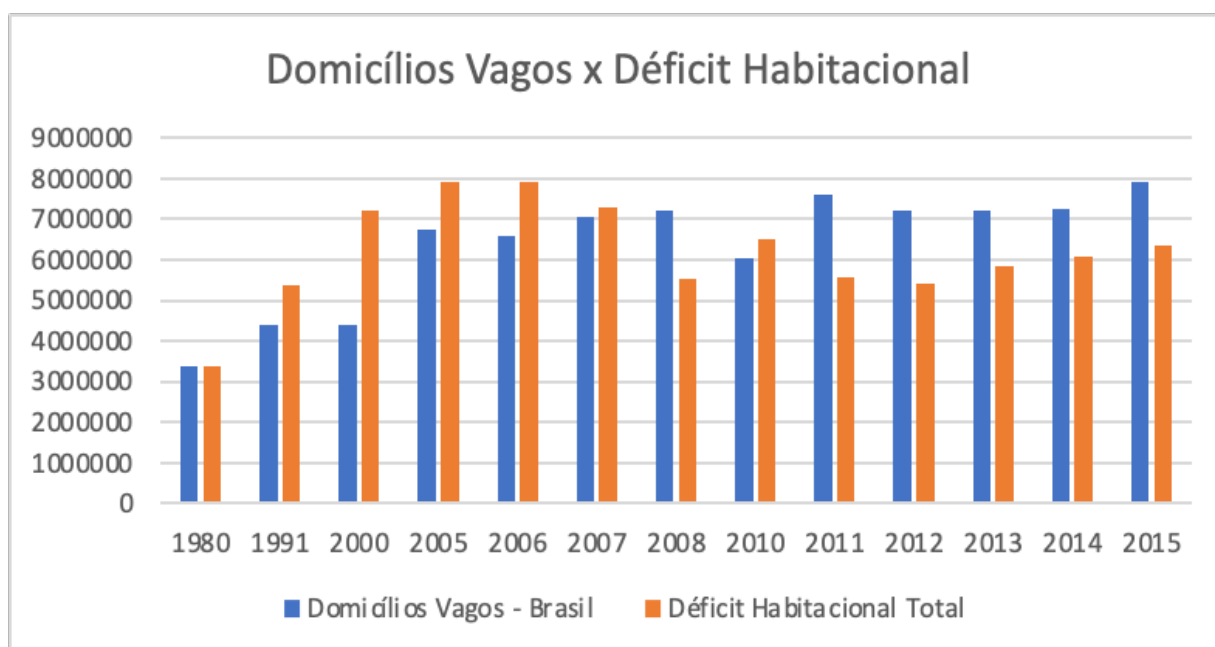


Fonte: o autor, 2021; adaptado Fundação João Pinheiro, 1995, 2001. 2004, 2005, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015

A integração e análise crítica de diferentes fontes de dados permitirá a construção de um panorama mais completo do estoque habitacional brasileiro.

A fim de aprofundar a análise do déficit habitacional no Brasil, propõe-se a sobreposição dos Gráficos 1 e 2. Essa integração permitirá a análise conjunta do déficit habitacional e da disponibilidade de domicílios vagos, proporcionando uma visão holística do universo habitacional do país. A partir dessa análise comparativa, poderemos examinar, no Gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3: Domicílios Vagos X Déficit Habitacional– Fundação João Pinheiro



Fonte: o autor, 2021; adaptado Fundação João Pinheiro, 1995, 2001. 2004, 2005, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015

A Fundação João Pinheiro estima que o atual déficit esteja em torno de 6 milhões de unidades para o ano de 2019, dado esse que consta no Gráfico 2, mas não foi utilizado na comparação do Gráfico 3, pois não existe dados atuais dos domicílios vagos. Mas, utilizando essa metodologia de comparação entre déficit e domicílios vagos de 1980 até 2015, pode-se analisar que sempre foi muito próximo esses números, mas com um número maior de déficit habitacional. Até que em 2011, houve uma mudança nesta perspectiva com um estoque de domicílios maior que o déficit, gerando então perguntas e dúvidas, que são abordadas ao longo da tese, porque não mudar o sistema atual de fazer novas moradias, para um sistema de utilizar as que estão disponíveis. (FJP, 2021)

Essa estatística não apenas revela a má alocação de moradias devido ao desempenho dos agentes do mercado privado, mas também revela o fraco poder de compra dos pobres em obter estoque habitacional suficiente (Nascimento; De Queiroz Braga, 2009). Portanto, pode-se definir que a intervenção governamental pode ocorrer de forma direta, por meio da provisão de moradias para grupos de baixa renda e / ou recursos públicos para o setor habitacional, incentivado pela demanda reprimida ou indiretamente por meio de legislações relacionadas aos mercados financeiros, uso do solo e normas de construção (Morais, 2002). E por último a participação direta do próprio mercado que busca sua regulação em função de apoio econômico governamental e propriamente da própria indústria da construção civil.

A expansão urbana para as áreas periféricas foi recebida com desconfiança pela classe dominante, que a considerava uma "doença urbana". Em resposta a essa percepção, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964, através da Lei 4.380, com o objetivo principal de financiar a casa própria e estimular a construção de habitações de interesse social (Nascimento; De Queiroz Braga, 2009).

Cardoso e Sanjuan (2019) complementam em seu trabalho que além do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi instituído também o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ambos, juntamente com o Estado, os agentes financeiros e a sociedade civil, representaram uma tentativa de resolver o Déficit habitacional.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi um marco histórico político-social, sua finalidade era atender a população de baixa renda. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi constituído, inicialmente, com fundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e alguns anos depois, quem financiava era o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Quem tomava conta desses financiamentos eram as Companhias de Habitação (COHAB), que tinham como papel contratar as construtoras e repassar para as populações de baixa renda a preço de custo (Zapelini; Lima; Guedes, 2017).

Embora as Companhias de Habitação (COHAB) tenham apresentado melhorias nos setores habitacionais, Monteiro e Veras (2017) argumentam que elas não se configuram como políticas de inclusão social. Isso se deve ao fato de que a ideia inicial de atender às populações com renda inferior a três salários-mínimos foi contrariada, com as COHABs passando a atender preferencialmente as populações com renda acima de cinco salários-mínimos.

De Almeida e Melchior (2017) inferem que no período em que o Banco Nacional de Habitação (BNH) ficou em atividade (1964-1986), houve o financiamento de 4,5 milhões de unidades habitacionais, porém, apenas 1,5 milhão (33%) dessas unidades foram destinadas aos setores populares, e apenas 250 mil unidades (5,9%) destinadas à população de baixa renda (entre um e três salários-mínimos).

Segundo Bonduki (2008), apesar de uma considerável produção habitacional, as necessidades geradas pelo processo de urbanização ocorrido no país não foram supridas. Foram financiadas cerca de 25% de moradias construídas no Brasil no período em que o BNH ficou em atividade, porcentagem significativa, porém insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.

No entanto, sua atuação em cidades do interior foi pouco expressiva, priorizando a consolidação de polos de desenvolvimento econômico e/ou a promoção do clientelismo político. A literatura acadêmica abordou mais a exclusão social do que a exclusão territorial promovida pela política do BNH, que atuou naquilo que deveria ser atribuição da área econômica, deixando de lado a questão social. É importante destacar que não apenas os indivíduos mais pobres, mas também os municípios com recursos mais escassos foram deixados de fora das ações do BNH. Analisar a política habitacional nessa escala é uma perspectiva interessante para compreender a presença do desenvolvimento geográfico desigual nas ações do programa. (Medeiros, 2018)

Conforme Zapelini, Lima e Guedes (2017) o BNH e o SFH apresentaram várias dificuldades ao longo das suas existências, como o reajuste das prestações dos financiamentos acima dos reajustes salariais, chegando à extinção em 21 de novembro de 1986 decretado pela lei 2.291, pelo Governo Sarney, que visava combater a inflação.

Até meados da década de 1990, não foram criadas políticas habitacionais consistentes, com atuação descontinuada e fragmentada do governo, agravou ainda mais os problemas habitacionais. A Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 1996, representa um marco na abordagem da questão habitacional no Brasil. Ao propor a integração da habitação à produção da cidade, a PNH reconhece a importância da infraestrutura urbana, mas também destaca a função social da terra e a necessidade de estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios (De Almeida; Melchior, 2017)

De acordo com Bonduki (2008) os programas criados no período, apesar de que pudessem apresentar uma renovação em teoria, não conseguiram alavancar, e tiveram efeitos drásticos, do ponto de vista social, econômico e urbano. Dentre esses programas incluem a Carta de Crédito (individual e associativa), o Pró-Moradia, que visava a urbanização de áreas precárias, o Apoio à Produção, que teve um desempenho pífio, e o Programa de Arrendamento Residencial. Esses programas não atingiram a população de baixa renda (até três salários-mínimos) destinando apenas 8,47% dos recursos totais, e com um atendimento privilegiado a população de renda média (acima de cinco salários-mínimos), onde foram destinados 78,84% dos recursos desses programas. (Bonduki, 2008)

Em 2003, o governo à época, buscou a redução do déficit habitacional, com o Projeto Moradia, que sugeria a criação de um sistema para habitação, a unificação de atividades em um ministério, e defendia a moradia como uma garantia do direito à cidade, infraestrutura e serviços urbanos. Também foi criado o Ministério das Cidades, que atuaria nos setores de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, encerrando um período de instabilidade desde a extinção do BNH (Zapelini; Lima; Guedes, 2017).

De Almeida e Melchior (2017) expressam que, vale ressaltar a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), no qual da origem a dois subsistemas: Subsistema de Habitação de Interesse Social, que atende exclusivamente a população de baixa renda, usou recursos do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Subsistema de Habitação de Mercado, que tem como finalidade a reorganização do mercado privado de habitação.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no ano de 2007, foi definido como um programa de investimentos em áreas diversas como energias, rodovias, portos, saneamento e habitação. Apesar de ser um programa voltado para obras de infraestrutura para a produção, as áreas de habitação e saneamento receberam maior investimento (Bonduki, 2008).

De Almeida e Melchior (2017) em seu trabalho sobre a crise econômica global deflagrada em 2008 nos Estados Unidos e que teve repercussões no Brasil, e levou o governo a adotar medidas anticíclicas para minimizar seus impactos.

Entre as medidas, destaca-se a expansão do crédito dos bancos públicos e a manutenção dos investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No contexto dessa estratégia, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, visando estimular a economia por meio dos efeitos multiplicadores da construção civil.

O PMCMV destina-se a famílias de baixa renda, oferecendo subsídios expressivos para a aquisição da casa própria. Segundo Monteiro e Veras (2017), o programa representa um marco na política habitacional brasileira, por sua abrangência e impacto social. Assim, a garantia de moradia digna é um direito do ser humano e cabe aos gestores públicos (ou ao Estado) efetivar esse direito básico.

3.3. PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A desigualdade social não é um problema considerado como recente, porém têm aumentado consideravelmente no país durante as últimas décadas, tanto na questão social quanto econômica. Dados divulgados em julho de 2020 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mostram que mais de 30% dos brasileiros solicitaram o auxílio emergencial durante o início da pandemia do coronavírus, em março do mesmo ano. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020), mostrou que o Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo, com base no índice de Gini.

O índice de Gini calcula o grau de concentração de renda em grupos determinados e aponta a diferença entre os rendimentos entre grupos mais ricos e grupos mais pobres. Sua variação é de 0 a 1, onde no 0 há igualdade e no 1 há desigualdade total. A última base de dados do IBGE em 2018, apresentou que o Brasil atingiu 0,539 no índice. Isso demonstra a desigualdade social, e como consequência dela uma parcela significativa da população acaba sem acesso aos direitos básicos humanos como saneamento básico e até mesmo moradia.

O foco não é na questão de moradias, onde entram as Habitações de Interesse Social. São voltadas para o público mais carente: que têm baixa renda, que não possuem moradias formais, que não têm condições para contratar nenhum dos serviços relacionados a construção civil ou mercado imobiliário. Seus objetivos são viabilizar a esse público uma moradia regular com acesso ao saneamento básico e serviços públicos; e promover uma ocupação planejada do meio urbano. (De Carvalho, 2012)

3.1.1. Vilas Operárias

O processo de urbanização no país começou a se desenvolver no início do século XVIII, porém, só começou a ter um índice maior no século XIX. No período entre 1920 e 1940 que o Brasil viu sua taxa de urbanização triplicar, chegando a 31,24% (Santos, 2009). Isso se deve ao fim da mão de obra escrava e aumento da industrialização, que levou a migração das pessoas para cidade em busca de empregos e melhor qualidade de vida.

O aumento de população gerou problemas, pois as classes mais baixas não tinham condições para adquirir moradias. Por isso, a população de baixa renda buscou suprir a crise de habitação ocupando terrenos vazios encontrados em subúrbios ou até em encostas de morros (Rubin; Bolfe, 2014). Isso contribuiu a divisão das cidades em centro e periferias. Nas periferias se encontravam os casebres e cortiços, onde as condições higiênicas eram precárias e o número de pessoas que os habitavam eram excedidos. Rubin e Bolfe (2014) ainda completam:

Na década de 1920, o discurso do poder público era que a construção de habitações higiênicas resolveria o problema habitacional. Estas substituíram os casebres e cortiços, habitações consideradas como sendo o início dos problemas habitacionais. Além disso, o investimento na ampliação das redes de água e esgoto foi bastante expressivo (Rubin; Bolfe, 2014).

Foram denominadas de Vilas Operárias, pois seu objetivo era atender os operários das fábricas. Assim tiveram início as primeiras iniciativas de produção da habitação de interesse social no Brasil. Contudo, foram promovidas pelos proprietários de fábricas e não se configuravam, portanto, em problema ao nível de Estado (Bonduki, 2008). Embora tenha sido implantado inicialmente em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, também foi aplicado em cidades menores em todo o país. Uma vila operária geralmente consiste em um conjunto de casas alugadas aos trabalhadores a preços acessíveis. Essas casas são construídas perto das fábricas ou indústrias onde os trabalhadores trabalham para poderem ir a pé para o trabalho.

No entanto, a aplicação do programa em pequenas cidades brasileiras apresenta alguns desafios. Em muitos casos, as empresas locais não tinham recursos suficientes para financiar a construção de vilas operárias, então o governo teve que intervir para fornecer financiamento. Além disso, em algumas cidades menores,

poucos trabalhadores estão interessados em viver em vilas operárias, dificultando justificar o investimento. (De Barros Correia, 2001)

Apesar desses desafios, o programa habitacional Villas Operárias desempenhou um papel importante na melhoria das condições de vida dos trabalhadores urbanos brasileiros.

3.1.2. Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e Fundação Casa Popular (FCP)

A Era Vargas (1930-1945) abriu um novo cenário para o país com novas demandas sociais e econômicas, Vargas considerava a indústria como uma das bases da nação e os trabalhadores como representação de sua imagem. Buscou incentivo e desenvolvimento social, e viu a importância de prover a população condições básicas de sobrevivência.

O Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) foi um substituto para o Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), com a razão de o CAP ser organizado por empresas, separadamente, enquanto os IAP iriam ser voltados a todos os profissionais de acordo com seus cargos. Conforme Ferrari (2013), “os IAP são criados em 1933, com a função de garantir não só os benefícios previdenciários, mas outros direitos sociais aos trabalhadores formais, entre os quais a assistência à saúde e, particularmente a partir de 1937, a habitação”.

No ano de 1937 houve o Decreto n.1749 que regularizou as Carteiras Prediais pelo IAP. Para classe dos industriários, foram implantadas habitações em áreas mais privilegiadas, como nos centros, e foram construídos edifícios residenciais multifamiliares verticais padronizados. Já para classe de comerciários foram predominantes as residências individuais em lotes tradicionais. Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) um órgão que centralizou a política habitacional, pois a partir daí tanto os trabalhadores quanto o Estado passaram a custear as moradias (Mello; Silveira; Ferreira, 2017)

O regime de empreitada, com licitação, foi o mais utilizado durante toda a trajetória da Fundação da Casa Popular. A partir de 1952, idealizou-se uma forma de licitação que buscava baratear simultaneamente o custo unitário da construção e proteger as pequenas e médias empresas regionais, que, por razões de escala, nem

sempre tinham condições de arcar com os prazos, custos e vultos das obras postas em concorrência. (Azevedo; Andrade, 2011)

Segundo Bonduki (1998), a Fundação da Casa Popular, não se impôs como proposta de governo para enfrentar os problemas da urbanização e do déficit habitacional. Entre esses fatores, destacou a centralização da gestão, a necessidade de uma fonte permanente de financiamento e o fato de haver tentativas de conciliar habitação e desenvolvimento urbano. Por outro lado, algumas organizações se opuseram aos seus objetivos, como o Setor da Construção Civil, por temer que a proposta de construção de moradias populares dificultasse a obtenção de materiais de construção para seu investimento privado (empreendimento de vendas que garanta seus lucros).

A aplicação do IAP e da Fundação Casa Popular em grandes centros não foi fácil, mesmo assim teve grande impacto na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e de suas famílias. O mesmo, se repete na implementação desses programas em cidades menores, por possuir menos recursos e infraestrutura limitados. Em algumas áreas, a construção de casas populares enfrentou desafios relacionados à falta de terrenos disponíveis ou à resistência dos proprietários locais. (Baron, 2001)

Segundo o IBGE, na década de 1950 a população brasileira cresceu significativamente, se agravou o déficit de habitação. E consequentemente, a FCP, que teve predominantemente fins políticos, ficou prejudicada com a crise do setor imobiliário que fez com que os investimentos destinados fossem diminuídos, agravou o problema habitacional. Várias tentativas para estimular a industrialização da construção civil foram feitas, mas nenhuma obteve sucesso. Em 1964, após o Golpe Militar, tanto os IAPs quanto o FCP foram encerrados.

3.1.3. Banco Nacional de Habitação (BNH)

Em 1964, o governo criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), e a problemática da habitação e do desenvolvimento urbano tiveram maior atenção e passaram a ser tratados de forma efetiva (De Almeida; Melchiors, 2017). Uma nova política começou no país, e o BNH teve a função de garantir a construção de moradias

para classes mais carentes, gerar novos empregos e ampliar o setor de construção civil em âmbito nacional.

Em 21 de agosto de 1964 com a Lei n.º 4.280, foi instituído o Plano Nacional da Habitação e criado o Banco Nacional da Habitação como gestor do plano. A nova política instaurada no país pelo BNH tinha a função de “promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”, e dinamizar juntamente o setor de construção civil e garantir oportunidades de serviço (Valadares; Hoffmann, 2021).

Nesse período, adotou juntamente com a mudança de regime político, uma mudança no modelo econômico do Brasil, e criou seu primeiro plano habitacional, o Plano Nacional da Habitação. O BNH propôs diversos serviços, mais os referentes a habitações, segundo o Centro de Pesquisa e Documentação Contemporânea do Brasil (CPDOC), foram: (i) Coordenação da política habitacional; (ii) Difusão da propriedade residencial, principalmente para as classes menos favorecidas; (iii) Melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; (iv) Redução do preço da habitação; (v) Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e bens de consumo duráveis; (vi) aumento da oferta de emprego.

Os conjuntos habitacionais do BNH forma construídos distantes das áreas urbanizadas, contribuíram para a formação de grandes vazios urbanos e para expansão urbana periférica, subequipada segundo Bonduki (2014)

No entanto, de acordo com Pimenta (2009) a implementação do BNH em cidades pequenas enfrentou alguns desafios. Em muitos casos, as pequenas cidades não possuíam infraestrutura adequada para lidar com o crescimento populacional, levando a problemas como escassez de água, saneamento inadequado e problemas de transporte. Além disso, em algumas cidades menores, a demanda habitacional foi menor do que nas cidades maiores, o que significou que o BNH precisou ajustar seus programas para atender às necessidades locais, como construção de casas mais simples e econômicas, em vez de apartamentos maiores e mais elaborados. (De Azevedo, 1988)

O diferencial do BNH era que os financiamentos oferecidos a população vinham de um mecanismo de correção monetária, ou seja, os subsídios originados eram uma forma de compensação inflacionária. Como gestor do Fundo de Garantia do Tempo

de Serviço (FGTS), criado em 1966 pela Lei n.º 5.107, o BNH passou a ser o segundo maior banco do país em relação à quantidade de recursos.

Além de investir nas habitações sociais, o Banco Nacional também investia em desenvolvimento urbano e no financiamento de materiais na área de construção civil. Com o passar dos anos, isso transmitiu uma imagem ruim, pois demonstrava que o programa deixou de lado seus objetivos sociais. Após voltar a investir majoritariamente em habitações, o BNH entrou em crise financeira, e não conseguiu se reestruturar.

Sob três aspectos, o modelo BNH representa uma inovação na política habitacional. Primeiro, trata-se de um banco. Segundo os financiamentos concedidos preveem um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação. (Azevedo; Andrade, 2011).

Conforme a evolução de seu campo de atuação, a CPDOC divide o BNH em três fases (Valadares; Hoffmann, 2021). A primeira fase (1964 – 1967) tem como ponto de partida o início das operações do BNH em 1964. Como previu a Resolução do Conselho de Administração (RC n.º 76/66), o capital inicial do banco seria de um bilhão de cruzeiros e da receita correspondente a 1% da folha salarial dos empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A fase inicial do BNH foi voltada para a montagem de sua estrutura e arrecadação de recursos.

Por conseguinte, na segunda fase (1967 – 1971) se inicia com a entrada em vigor da Lei n.º 5.207 de setembro de 1966, a partir da qual os recursos do banco aumentaram consideravelmente. O BNH foi designado gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, com isso, entrou efetivamente nos financiamentos habitacionais.

A princípio, os empréstimos fornecidos pelos agentes do BNH obedeciam a dois planos: A e B. O plano A estava destinado à erradicação de favelas e às classes de baixa renda. O plano B, voltado para os demais setores da população. (Azevedo; Andrade, 2011)

Nas habitações populares destinadas ao plano A, às COHABS (Companhias de Habitação Popular, de responsabilidade de governos municipais) usavam os

recursos do FGTS para financiar integralmente o mutuário. Referente ao plano B, era usada a sistemática de hipotecas, na qual o projeto deveria ser apresentado ao BNH para ser feita a viabilidade técnica e financeira. Com o tempo, as porcentagens de prestações se tornaram problemáticas, trazendo prejuízos. Continuamente, os dois planos passaram por reajustamento no valor de suas prestações.

Nessa etapa o BNH aumentou a magnitude de seus recursos, e por ser gestor do FGTS (constituído de 8% dos salários pagos mensalmente a trabalhadores com carteira assinada), se tornou o segundo maior banco do Brasil.

Por fim, a terceira fase (1971 – 1984) é considerada como um momento de reestruturação. O BNH foi transformado em um banco de segunda linha, passando a ser uma empresa de caráter público. Decorrente disso, passou a financiar a expansão das periferias das cidades, direcionando seus investimentos para a infraestrutura urbana e áreas de saneamento (Rosa, 2012)

Dados do IPEA/INPES de 1978 mostraram que as aplicações do banco destinadas para habitação caíram de 93,3% em 1969 para 66,88% em 1978, a produção e comercialização de habitações decresceu mais ainda. Os investimentos em materiais de construção e desenvolvimento apenas aumentaram. O novo segmento do BNH sofreu grandes represálias (Santos, 2004).

O Departamento de Planejamento e Coordenação (DPLAN), mostrou em 1981 que a tentativa do BNH de melhorar seu desempenho apenas trouxe prejuízos no campo de habitação. As COHABS que priorizavam o atendimento a classes baixas e populares passaram por situações financeiras críticas que levaram a uma diminuição nas habitações financiadas. Porém, em contrapartida, classes mais altas obtiveram porcentagens maiores de unidades financiadas.

Isso gerou uma série de críticas ao banco, principalmente que o mesmo estava deixando de seguir com os seus objetivos iniciais. Visou evitar a decadência, os investimentos voltaram a ser maiores no setor de habitações, porém o banco acabou entrando em crise.

O governo chegou à conclusão de que os problemas enfrentados pelo BNH eram insolúveis; considerava-se que o banco não era um instrumento de desenvolvimento do setor e administrava um déficit, calculado para um período de 15 anos, de cerca de 20 bilhões de cruzados (Valadares; Hoffmann, 2021). Em dezembro de 1986, o presidente José Sarney extinguiu o BNH, pelo Decreto Lei n.º 2.291.

Por cerca de dez anos o país ficou sem projetos voltados aos programas de habitações, pois não havia nas estruturas municipais: planejamento, administração e subsídios suficientes. O presidente em 1996, implantou a Política Nacional de Habitação (PNH), a partir disso entraram em ação alguns programas de financiamento como: a Estados e Municípios; Habitar-Brasil e Pró-Moradia; direto ao mutuário: Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo (para famílias com renda entre 3-12 salários-mínimos); e o Programa de Arrendamento Residencial (De Almeida; Melchiors, 2017). Mesmo com incentivos, não houve melhora no déficit habitacional.

3.1.4. Projeto Moradia

O Projeto Moradia, lançado em 2003 pelo governo Lula, foi um importante programa habitacional que teve cujo objetivo foi aumentar o acesso à moradia para famílias de baixa renda (Brasil, 2003). A proposta incluía uma resposta à crise habitacional brasileira, o programa oferecia financiamento habitacional a famílias de baixa renda para a compra ou construção de moradias. No entanto, teve limitações em termos de qualidade das moradias construídas, muitas financiadas pelo programa eram pequenas e precárias, localizadas em áreas periféricas das cidades (Dias, 2013). Nesse período, o Governo Federal criou outras instâncias institucionais, que contribuíram para o fortalecimento da política habitacional, tais como:

- A criação do Ministério das Cidades em 2003, que foi um passo importante para fortalecer a política habitacional brasileira. O ministério era responsável pela coordenação da política habitacional do governo federal, bem como pela articulação com os governos estaduais e municipais.
- O Sistema Nacional de Habitação (SNH) foi aprovado em 2004. O SNH estabelece um arcabouço legal para a política habitacional brasileira, definindo os objetivos, diretrizes e instrumentos da política.
- A Política Nacional de Habitação (PNHa) foi aprovada em 2006. A PNHa estabelece os objetivos e diretrizes da política habitacional brasileira, incluindo o direito à moradia, o acesso à terra urbanizada, a qualidade da moradia e a regularização fundiária.

Nesse contexto, foi elaborado O Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Lançado em 2007, sendo um plano decenal de habitação, estabeleceu os objetivos e diretrizes da política habitacional brasileira para o período 2007-2017 (Brasil, 2007).

A crise econômica global de 2008 teve um impacto significativo na política habitacional brasileira. Sendo assim, o governo lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (2009) como uma medida anticíclica para estimular a economia. O PMCMV foi um programa de grande escala que construiu ou reformou milhões de moradias para famílias de baixa renda.

“A atual política de habitação é fruto de um processo de amadurecimento de propostas desenvolvidas por vários segmentos da sociedade, envolvidos na luta pela reforma urbana, ao longo do período pós-BNH” (Da Silva; Gonçalves, 2019), demonstra a natureza complexa e multifacetada da política habitacional brasileira.

Sua construção se deu mediante um longo processo histórico, marcado por debates, lutas sociais e a participação de diversos setores da sociedade civil, essa trajetória culminou na criação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, que representa um marco na política habitacional do país.

3.4. PRIMEIRO CICLO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2009 – 2020)

No ano de 2008, o Brasil entrou em uma crise no setor imobiliário, decorrente de uma crise econômica internacional. Isso gerou no país uma paralisia no setor de construção civil, impactou de maneira significativa e gerou a queda de ações em empresas imobiliárias (Da Silva; Gonçalves, 2019).

Para entender melhor essa crise mundial, ocorreu inicialmente nos Estados Unidos, quando vários bancos passaram a conceder mais crédito, expandir o crédito imobiliário, atrair consumidores e fazer com que os imóveis se valorizassem. Até que a demanda ficou muito alta, as taxas de juros aumentaram e os preços dos imóveis caíram. Como muitos desses empréstimos são de alto risco, muitos não puderam ser pagos e vários bancos então ficaram subcapitalizados (Rodrigues, 2015).

De acordo com Busnardo (2012) os bancos começaram a oferecer às pessoas empréstimos com juros baixos para financiar a compra de imóveis - mesmo aqueles que não conseguiam provar que tinham renda suficiente para pagar o empréstimo! Isso aumentou a demanda por imóveis e os preços subiram, não devido à valorização

nessas áreas, mas porque mais pessoas estão procurando por imóveis. O resultado foi uma bolha imobiliária devido ao financiamento de imóveis a preços acima do seu valor de mercado - a crise começou quando os bancos elevaram as taxas de juros praticadas, sendo que muitos mutuários não conseguiam mais pagar parcelas e, de forma subsequente, os bancos não tinham mais dinheiro para realizar seus negócios. Essa dinâmica marcou o início da crise, que se expandiu globalmente, notadamente nos Estados Unidos e Europa.

No Brasil, mesmo que o PIB nacional tenha aumentado 5,2% em 2008, caiu 0,3% em 2009 devido ao impacto da crise. Ainda assim, a Bovespa caiu 4% em 2008, a maior queda desde a década de 1970 (Busnardo, 2012).

Para evitar que a crise afetasse criticamente os avanços do Plano Nacional de Habitação (PNH) no país, o programa social de habitação popular Minha Casa Minha Vida, foi criado pela Lei Federal n.º 11.977, atua no Brasil em 07 de julho de 2009. Foi um programa de iniciativa do Governo Federal que oferecia subsídio habitacional para o financiamento de imóveis para famílias de baixa renda.

Além de atender o déficit habitacional, o PMCMV visou aumentar investimentos no setor para garantir emprego e renda, principalmente na construção civil, na tentativa de diminuir os impactos da crise econômica internacional dentro do país (Constantinou; Machado; Rodrigues, 2017).

O programa mobilizou uma grande escala de recursos e agrupou dois subprogramas em sua estrutura. O primeiro foi o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) que se destinava a aquisição e produção de imóveis em áreas urbanas. O segundo foi o Programa de Habitação Rural (PNHR) destinados a agricultores e trabalhadores rurais (Abreu, 2017).

O MCMV teve uma influência econômica, política e social muito forte. Na economia, ajudou na disponibilização de empregos que beneficiou a área da construção civil. Na política, causou impacto por ser o programa de maior aporte financeiro a entrar em funcionamento desde o fim do BNH. E socialmente, pois o projeto realmente contribuiu para a redução do déficit habitacional das populações de baixa renda. Segundo a ONU, o programa já beneficiou cerca de 6,8 milhões de brasileiros.

Segundo o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (2020), do Governo Federal, desenvolvido pelo Ministério da Economia, o número de

unidades entregues foram 5.115.034, de um total de 6.140.995 unidades contratadas por um valor contratado 552,8 bilhões de reais, como pode ser verificado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Contratações e Entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020 por Faixas.

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1*	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/estoque	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas)

Fonte: Brasil, 2020

As habitações nas quais as modalidades foram financiadas segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV (2020), tiveram seis problemas identificados a partir da pesquisa desenvolvida por Kowaltowski et al. (2019), na qual o autor analisou um total de 2477 estudos sobre o MCMV. O primeiro problema diz respeito à localização dos empreendimentos, que se encontram distantes dos centros urbanos, e desta maneira acabam por gerar um efeito segregador nesta população, além de não ter acesso à infraestrutura urbana próximo a sua habitação.

O segundo problema, aborda a qualidade dos projetos, onde o mesmo autor aponta uma configuração padrão, repetitiva e monótona, sem abordagem de paisagismo. Além de apresentar que estudos feitos apontam que conforto térmico, acústico e iluminação natural, não são observados por região e as zonas climáticas. Um detalhe abordado no relatório demonstra que o caráter padronizado das edificações, possui exceções como na Modalidade Entidades, cujo moradores tem papel fundamental, com as cooperativas, e essa participação do usuário no processo de elaboração de suas moradias, atende as necessidades pessoas, sem onerar o

custo preestabelecido, o que é reforçado por Huchzermeyer e Misselwitz (2016 *apud* Brasil, 2020).

O problema 3 apresenta as questões referentes a defeitos construtivos, onde o relatório apresentou que cerca de 50% dos empreendimentos avaliados, apresentou algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais, e que as falhas mais comuns eram relativas à incidência de água, trincas, fissuras, infiltrações e vazamentos. E no que diz respeito a questões urbanísticas os maiores problemas são ligados a pavimentação, rede de drenagem e esgotamento sanitário. (Brasil, 2020)

O quarto problema, trata sobre o acesso à infraestrutura urbana, equipamentos e serviços por parte dos moradores, estes ligados a transporte, saúde, educação e lazer. O quinto problema, é relativo ao aumento do custo de vida, pois além do comprometimento de uma parcela mensal pelo pagamento do imóvel, além de contas recorrentes como energia, gás, água, condomínio e outras, e no caso, muitas famílias não estavam acostumadas com estes gastos.

O sexto e último problema listado no relatório, aponta para o déficit habitacional, que mesmo após o programa continuou a crescer como aponta os dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro de 5,9 milhões em 2009, quando começou o programa, para 6,4 milhões em 2015 e voltando ao patamar inicial de aproximadamente de 5,9 milhões em 2019. O principal argumento para esse aumento e depois manutenção, de acordo com Maricato (2015 *apud* Brasil, 2020) é que a lógica do programa aponta para uma produção voltada para o mercado imobiliário e da construção civil, do que propriamente para atender a população que necessita de auxílio.

A fim de aprofundar a compreensão da lógica das contratações e entregas no âmbito do programa em questão, a Tabela 2 apresenta uma análise desagregada por faixas. Destaca-se o desempenho da Modalidade Entidades, que, apesar de apresentar o menor índice de entrega (inferior a 20% das unidades contratadas), resultou em um custo unitário médio mais baixo (aproximadamente 21,8%) em comparação à Modalidade FAR.

Tabela 2: Contratações e Entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020 por Faixas.

Modalidade	Contratações (R\$ de 2019)	Qtd UH Contratadas	Qtd UH Entregues	Valor por UH Contratada (R\$)	Valor por UH entregue (R\$)
FAR	122.006.231.800	1.449.264	1.174.183	84.185	103.907
Entidades	5.190.757.497	78.847	13.749	65.833	377.537
Oferta Pública	5.025.727.112	166.886	111.032	30.115	45.264
Rural	7.905.414.334	215.749	180.510	36.642	43.795
Total	140.128.130.743	1.910.746	1.479.474	73.337	94.715

Fonte: Brasil, 2020

A ausência de previsão de fundos específicos para pequenas cidades na estrutura original do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é destacada por França (2015). Somente através da mobilização de representantes políticos, prefeitos, gestores, representantes das Companhias de Habitação Popular (Cohabs), entidades municipais e da Câmara dos Deputados que o artigo 2º, inciso III da Lei Federal n.º 11.977/2009 (Brasil, 2009). Essa modificação garante que o PMCMV atenda às necessidades de pequenas cidades, ou seja, com população de até 50.000 habitantes.

Desta maneira, reforça a importância de pesquisas surgirem nessas áreas, demonstrando que os pequenos centros urbanos, por mais que pareçam não apresentar problemas, possuem sim e quando somados são uma parcela significativa da população brasileira.

Para entender melhor o formato do programa, abaixo foram listados as modalidades, suas principais características e o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

No que diz respeito à oferta de unidades habitacionais, o programa foi distribuído conforme o Ministério do Desenvolvimento Regional, em 5 modalidades:

- MCMV Empresas: destinada a famílias de baixa renda (Faixa 1) e atende a demanda de pessoas físicas. As unidades habitacionais são construídas por empresas privadas e comercializadas por elas. O programa oferece subsídios do governo federal para a compra do imóvel, que podem chegar a até 90% do valor. As taxas de juros são de 5% ao ano, e o prazo de financiamento é de até 120 meses.

- MCMV Entidades: destinada a famílias de baixa renda (Faixa 1) e atende a demanda de pessoas físicas. As unidades habitacionais são construídas por entidades privadas sem fins lucrativos, como cooperativas habitacionais e associações. O programa oferece subsídios do governo federal para a compra do imóvel, que podem chegar a até 90% do valor. As taxas de juros são de 5% ao ano, e o prazo de financiamento é de até 120 meses.
- MCMV Oferta Pública: destinada a famílias de baixa renda (Faixa 1) e atende a demanda de municípios de até 50 mil habitantes. O programa oferece subsídios do governo federal para a construção ou aquisição de unidades habitacionais. As taxas de juros são de 5% ao ano, e o prazo de financiamento é de até 120 meses.
- MCMV FGTS: destinada a famílias com renda de até R\$ 4.000,00 (Faixas 1, 1.5 e 2). As unidades habitacionais são construídas por empresas privadas e comercializadas. O programa oferece subsídios do governo federal para a compra do imóvel, que podem chegar a até 29.000 reais. As taxas de juros são de 6% a 7% ao ano, e o prazo de financiamento é de até 300 meses.
- MCMV Rural: destinada a trabalhadores rurais, agricultores e comunidades tradicionais. As unidades habitacionais são construídas por entidades privadas ou públicas sem fins lucrativos. O programa oferece subsídios do governo federal para a compra do imóvel, que podem chegar a até 50% do valor. As taxas de juros são de 6% a 7% ao ano, e o prazo de financiamento é de até 300 meses.

Os benefícios do Minha Casa Minha Vida, foram distribuídos de acordo com faixas de renda mensal, como mostra a tabela:

Tabela 3: Faixas do programa Minha Casa Minha Vida - 2020

Renda Familiar Mensal	Faixa do MCMV	Características
Até R\$ 1.800,00	1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	3	8,16% de juros ao ano

Fonte: o autor, 2021; adaptado: Brasil, 2020

Para moradores de áreas rurais, a renda anual não deve ser superior a R\$ 78.000,00. A população que se encaixa na Faixa 1, fazem o cadastro em sua cidade e aguardam até o sorteio para o empreendimento, que é de responsabilidade dos municípios. Esses beneficiários não podem alugar ou comercializar o imóvel antes que o financiamento esteja quitado. As modalidades que atendem essa faixa são: MCMV Empresas, MCMV Entidades, MCMV Oferta Pública e MCMV FGTS.

As de Faixa 1.5 e 2, fazem cadastro juntamente com a análise de crédito, pois se trata de uma operação de mercado. Por isso, após assinar o contrato do financiamento, o beneficiário pode vender ou alugar o imóvel. A modalidade MCMV FGTS e MCMV Empresas atende essa faixa.

3.5. PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA (PCVA)

O Programa Casa Verde e Amarela (CVA) instituído pelo governo federal em 12 de janeiro de 2021 pela lei nº 14.118, foi instaurado em substituição ao primeiro ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida. O PVCA, inspirado no PMCMV, teve por finalidade promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (Brasil, 2022).

O Casa Verde e Amarela, conforme estabelecido pelo Senado Federal, alcançava famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil, em áreas urbanas, e renda anual de até R\$ 84 mil, em áreas rurais e dividido em três faixas de renda familiar: até R\$ 2 mil mensais, de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil, e de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil. Somente as famílias que tiverem renda de até R\$ 4 mil em área urbana ou com renda anual de até R\$ 48 mil em área rural poderão contar com subvenção da União para adequar as parcelas ao orçamento familiar (Brasil, 2022).

É exposto por Marco e Battiola (2022) que a participação dos municípios pareceu não seguir o padrão anterior de aplicação descentralizada de recursos como no PMCMV. Consequentemente, as especificidades e necessidades locais não foram consideradas devido a um processo menos participativo, situação agravada pela retirada do ConCidades do processo de formulação. Quando o Programa habitacional não está vinculado à política habitacional local, pode até haver uma incompatibilidade entre a produção e a real necessidade de habitação urbana na ausência de projetos de iniciativa local.

No Programa Nacional de Habitação Urbana, a inclusão como custo do programa aqueles decorrentes de assistência técnica e de seguros de engenharia, de danos estruturais, de responsabilidade civil do construtor, de garantia de término de obra e outros que visem à mitigação de riscos inerentes aos empreendimentos habitacionais, pode ser reembolsado pelo empreendedor. A lei também passou a prever a dispensa da realização de leilão, em caso de consolidação da propriedade de imóvel em nome do credor fiduciário, em razão do não pagamento de dívida do beneficiário.

Com o fim do programa em 2022, é possível analisar como o programa foi desenvolvido. O Casa Verde Amarela (CVA) utilizou ferramentas para fortalecer os privilégios concedidos especificamente à produção urbana dentro e fora do mercado. Seguindo a lógica da urbanização, segregação, exclusão e corporativismo no Brasil, esta ação do governo viola o que o próprio país define em sua Constituição Federal e nos acordos internacionais que assinou, segundo Balbim (2022). Ou seja, a questão não é apenas a produção da cidade pelo mercado, mas como o estado viabiliza o mercado e em quais partes da cidade o mercado faz ou não funciona. De acordo com dados analisados por Marco e Battiola (2022), o Orçamento Geral da União (OGU)

careceu de recursos e não houve contratação para famílias de baixa renda no âmbito do PCVA.

3.6. SEGUNDO CICLO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O objetivo principal da tese é desenvolver um modelo de apoio à tomada de decisão para governos locais para reduzir o déficit habitacional em pequenas cidades. A relevância do estudo se intensifica com a retomada do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em seu segundo ciclo, reforçando a necessidade de ferramentas eficazes para a gestão pública local.

É importante destacar e contextualizar as iniciativas do atual Governo Federal Brasileiro no âmbito do programa MCMV. Segundo informações divulgadas pelo plano oficial, esta nova fase visa ampliar o acesso da população de baixa renda à moradia digna e promover o desenvolvimento urbano em todo o país. O alinhamento do modelo de apoio à tomada de decisão proposto com os objetivos do MCMV se configura como um aspecto crucial para o sucesso da pesquisa.

Segundo o material divulgado pelo Governo Federal (Brasil, 2023), as principais mudanças anunciadas na nova fase do programa incluem a ampliação do valor máximo dos imóveis que podem ser financiados, a redução das taxas de juros cobradas, a introdução de novas modalidades de financiamento, como o aluguel social, e o aumento do número de unidades habitacionais disponíveis. Com isso, promete atender a um público mais amplo e garantir que mais famílias brasileiras tenham acesso à moradia digna.

Nos próximos sete anos, o Governo Federal prevê a construção de mais de 2 milhões de unidades habitacionais, segundo as previsões do Governo Federal. Prevê-se que a iniciativa proporcione cerca de 2,3 milhões de oportunidades de emprego, tanto direta como indiretamente, e auxilie o progresso econômico do país. Para tornar o programa mais eficaz, existem desafios que devem ser enfrentados, reforçar o investimento em infraestruturas e melhorar a governação dos recursos.

Segundo o Sienge (2023), o novo ciclo aponta para uma ampliação na faixa de renda, com famílias com renda de até R\$ 8.000,00 mensal para áreas urbanas e para zona rural de até R\$ 96.000,00 anual. Algumas famílias têm prioridade no programa, são as famílias que estão em situação de rua; tenham a mulher como responsável;

tenham pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes; estão em situação de risco e vulnerabilidade; estão em emergência ou calamidade; foram atingidas por deslocamento involuntário causado por obras públicas federais.

A lei que recria o Minha Casa Minha Vida foi publicada no Diário Oficial da União no dia 14 de julho de 2023 (Lei n.º 14.620/2023) originada da Medida Provisória (MP) n. 1.162/2023, aprovada pelo Senado em junho do mesmo ano. A partir da aprovação, retirou-se a exclusividade da Caixa Econômica Federal como operadora do Minha Casa Minha Vida. Com a mudança, bancos privados, bancos digitais e cooperativas de crédito poderão operar no regime desde que forneçam ao Ministério das Cidades informações e identifiquem os beneficiários do crédito e comprovem que possuem corpo técnico dedicado à engenharia civil, construção, internamente ou terceirizados nas áreas de economia, administração, ciências sociais, serviços sociais e direito.

Com referência ao escopo geral da tese que trata sobre cidades de até 20 mil habitantes, o programa aponta para a inclusão de uma nova modalidade do programa, destinada à construção ou aquisição de unidades habitacionais em áreas urbanas. Essa nova modalidade é voltada especificamente para as pequenas cidades, pois exige que os empreendimentos tenham, no mínimo, 10 unidades habitacionais e que sejam localizados em municípios com população inferior a 50 mil habitantes (Brasil, 2023).

O Ministério das Cidades publicou a portaria no Diário Oficial da União em 7 de novembro de 2023, de número 1.416, que estabelece diretrizes para o financiamento de unidades habitacionais em áreas urbanas de municípios de menor porte. Outra mudança importante é o aumento dos subsídios para as famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00. Esse aumento é particularmente significativo para as famílias que moram em pequenas cidades, onde os preços dos imóveis costumam ser mais baixos.

Além disso, o novo PMCMV também prevê a criação de mecanismos para facilitar o acesso ao financiamento para famílias que não possuem a documentação exigida pelo programa. Isso pode ser uma vantagem para as famílias que moram em pequenas cidades, onde os serviços públicos nem sempre são eficientes. No geral, as mudanças no novo PMCMV podem contribuir para o desenvolvimento das pequenas cidades, pois podem facilitar o acesso à casa própria para as famílias de baixa renda.

Com essas medidas, o PMCMV nesse novo ciclo pode se tornar um instrumento mais eficaz para o desenvolvimento das pequenas cidades e a melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda que moram nessas cidades.

3.7. POLÍTICAS URBANAS E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA HABITACIONAL

Houve uma série de mudanças na governança urbana brasileira e nas políticas que formam suas bases. Desde que o atual sistema de instituições e normas surgiu na década de 1980, as propostas de reforma urbana têm sido lideradas por intelectuais reformistas da década de 1960 (Ribeiro, 2003) e movimentos sociais com foco na questão urbana. Antes da Constituição Federal de 1988, os dispositivos constitucionais relacionados às cidades no Brasil eram limitados, com limitada capacidade de influência sobre tais dinâmicas.

No entanto, o caráter centralizador e tecnocrático do planejamento urbano e da política de planejamento, além da ação seletiva no espaço, é ainda mais perceptível pela desigualdade socioespacial, muitas vezes escondida na raiz dos problemas urbanos. No processo de (re)democratização do Estado, o fio condutor do argumento é que os reformistas nasceram do fracasso do modelo de planejamento de outros países, notadamente o americano. Um estado militar em desenvolvimento (Ribeiro, 2003) baseado nesta ideia, da lógica da propriedade privada, de benefícios da intervenção governamental, um fio desmistificado de conceitos que dominavam tempos autoritários, quando os problemas urbanos eram explicados pela crescente dinâmica populacional.

Ribeiro (2003) identifica três pontos que fundamentam as novas políticas perseguidas pelo movimento de reforma urbana como: (i) governos democráticos urbanos que buscam ampliar o espaço para a implementação e aumentar a eficiência/efetividade das atividades civis do governo; (ii) fortalecer a regulação estatal do uso do solo urbano, introduzindo novos instrumentos de política fundiária (criação fundiária, IPTU progressivo, regime especial de posse urbana desfavorecida, etc.) custos e benefícios da urbanização; (iii) Mudança de prioridades na política de investimento da cidade.

A ideia é utilizar desses pensamentos dentro de eixos norteadores, na criação de um novo padrão de política pública baseado na democracia e no controle público

sobre o desenvolvimento urbano. Assim, é preciso criar um sistema institucional e regulatório que possa padronizar a dinâmica de construção do espaço urbano e dar novas conotações às Políticas de Doação de Tecnologia e Infraestrutura (Santos; Santos, 1990).

Como mencionado anteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 contribui para importantes esforços no movimento urbano brasileiro. Além de estabelecer instituições teoricamente capazes de proporcionar aspectos democráticos e participativos dos processos de planejamento e governança urbana, a criação do Estatuto da Cidade fornece aos municípios brasileiros uma série de ferramentas para promover o desenvolvimento urbano, financiando políticas urbanas de padronização e democratização a gestão urbana e a regularização fundiária.

Observa-se um movimento crescente para a consolidação de ferramentas no desenvolvimento de regulamentos municipais e planos diretores em diversas cidades brasileiras, o que se reflete em programas governamentais relevantes do Ministério das Cidades (MCidades). A obrigatoriedade, para todas as cidades com população superior a 20 mil habitantes, de aprovar Planos Diretores que expressem a vontade popular e estabeleçam diretrizes a serem incorporadas à legislação municipal, para reger os critérios de uso e parcelamento de solos, contemplando variáveis como habitação, transporte urbano e saneamento básico (Moreira, 2008), reforça o direcionamento das políticas públicas para cidades cada vez menores.

Ainda assim, é possível perceber que uma parcela das cidades não é atendida por esse movimento, e que, embora o movimento dos Planos Diretores tenha sido positivo de maneira geral, cidades que não tinham essa obrigatoriedade ainda não adotaram o instrumento para aproveitar seus benefícios.

No entanto, não se pode deixar de lado alguns aspectos fundamentais sobre a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nestes planos. Salientou-se que em alguns casos, uma internalização de conceitos e ideias de regularização urbana, na superfície, apenas parte do texto legal é transcrita, quando não, esses instrumentos são integrados ao planejamento urbano de forma desarticulada. A maneira como essas ferramentas são alteradas, em favor de poucos, geralmente não é considerada em relações com o território e a capacidade de gestão do município.

Nesse sentido, é preciso avaliar como competências dos governos estaduais e municipais, as dificuldades técnicas e enfrentadas por esta área, no progresso da

capacidade de expansão do uso desses instrumentos. Assim, há problemas no campo do fortalecimento institucional, acesso a recursos e finanças, em cidades, e eixos relacionados notadamente à participação social, transparência e prestação de contas, com destaque para alguns desses instrumentos: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e de apropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de preempção; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operação urbana consorciada,

A gestão dessas cidades no Brasil é descentralizada, espalhada em milhares de entidades, arranjos únicos no mundo. Obviamente, a implementação de regulamentos das diferentes cidades e seus instrumentos, que buscam a construção das políticas que efetivam o desafio político-institucional, em um país que tem a rede de cidades como o Brasil tem, com baixas capacidades técnicas e operacionais, se torna difícil de compreender e colocar em prática essas ações em suas realidades.

Neste contexto, os atores da cidade, nem mesmo com a presença de Planos Diretores, que deveriam ser usados como instrumentos de planejamento previstos em lei, são apenas mera formalidade, e não conseguem mobilizar os verdadeiros atores sociais, tornando apenas um fardo as políticas públicas por ser um requisito legal exigido, mas que não se torna efetivo em sua essência. No entanto, esta imagem diz mais sobre as redes e padrões das cidades no Brasil, demonstrando que falta qualidade, e que apenas cumprem as demandas, sem eficácia na implantação dos regulamentos urbanos e instrumentos de política urbana.

3.8. POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

A política habitacional no Brasil é responsabilidade dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. No entanto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a municipalização da política habitacional, atribuindo aos municípios a responsabilidade pela elaboração e execução dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS). Os municípios de pequeno porte, com população inferior a 20 mil habitantes, representam cerca de 69% do total de municípios brasileiros, segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023). Esses municípios

apresentam características específicas que dificultam a implementação de uma política habitacional eficaz, tais como limitação em termos de equipe técnica e disponibilidade de recursos; ausência de obrigação de elaboração do Plano Diretor; e padrões de ocupação diversos dos grandes centros urbanos.

Para as pequenas cidades brasileiras, as políticas de habitação social e o planejamento urbano têm importância no seu crescimento. Estes locais enfrentam desafios distintos devido aos recursos limitados e ao subdesenvolvimento. Consequentemente, compreender os efeitos das políticas públicas e do planejamento urbano é imprescindível para possibilitar melhor qualidade de vida aos moradores (Santos, 2001).

O planejamento urbano não deve se limitar apenas aos espaços metropolitanos, mas deve ser estendido de forma abrangente às pequenas cidades, considerando suas particularidades e necessidades específicas. As pequenas cidades necessitam de um planejamento urbano adaptado às suas realidades para alcançar um desenvolvimento sustentável e justo.

É importante ressaltar que a classificação das pequenas cidades no Brasil pode variar de acordo com critérios locais e regionais, mas a definição do IBGE serve como referência geral (IBGE, 2021). A diversidade das pequenas cidades também deve ser considerada, uma vez que cada uma pode ter necessidades e desafios específicos. Vale ressaltar que pesquisas internacionalmente sobre sistemas urbanos têm sido predominantemente focados na transformação das grandes cidades e metrópoles, devido a sua posição hierárquica nos sistemas urbanos nacionais e globais e à flutuação das relações intercidades (Taylor; Derudder; Faulconbridge; Hoyler; Ni, 2014). Essa abordagem fez com que as cidades de pequeno e médio porte fossem negligenciadas nas pesquisas, apesar de não serem classificadas como aglomerações, áreas metropolitanas ou áreas rurais remotas (Atkinson, 2019).

As pequenas cidades no Brasil permanecem como um contribuinte crítico para a distribuição da população e o uso da terra (Santoro, Nascimento Neto, 2023). No entanto, estas cidades enfrentam dificuldades de infraestruturas, inacessibilidade de serviços básicos, ausência de habitação sustentável e elevadas taxas de desemprego.

Com problemas como expansão desordenada, falta de saneamento básico e habitação de qualidade insuficiente, as soluções podem ser encontradas através do

desenvolvimento de planos diretores e políticas de ordenamento territorial. Estas políticas e planos são vitais para melhorar as condições de vida nas pequenas cidades e o planejamento urbano é um fator-chave. Furtado (2000) destaca a importância desse planejamento na abordagem dessas questões, mesmo quando itens como Plano Diretores não são obrigatórios.

Recursos e assistência técnica são essenciais para que as pequenas cidades planejem as suas áreas urbanas. Isto requer uma ênfase vital na descentralização das políticas públicas para o planejamento urbano, uma vez que as políticas urbanas muitas vezes se concentram nas áreas metropolitanas, colocando as cidades menores em desvantagem (Santos, 2001). Os esforços devem ser redirecionados para garantir que as pequenas cidades tenham acesso aos recursos necessários.

Além disso, a promoção da participação da comunidade local é um elemento-chave no processo de planejamento urbano nas pequenas cidades (Maricato, 2001). A inclusão ativa dos moradores na definição das prioridades e no desenho das políticas públicas é essencial para garantir que as soluções sejam adequadas às necessidades locais, isso pode ser feito por meio de consultas públicas, conselhos municipais e outras formas de engajamento da população.

A política habitacional em pequenos municípios é um desafio complexo, mas também uma oportunidade para a construção de cidades mais justas e inclusivas. Para que essa política seja eficaz, é necessário fortalecer as capacidades administrativas dos municípios, garantir a participação da população e considerar as especificidades dos municípios de pequeno porte.

A flexibilidade na implementação de políticas permite que as pequenas cidades lidem com as especificidades de cada situação, o que é crucial para atender às necessidades da população (Castro, 2019). As parcerias podem ser uma estratégia importante para as pequenas cidades implementarem políticas públicas. Podem ser desenvolvidas parcerias com outros níveis de governo, organizações da sociedade civil e o setor privado (Bonduki, 2017).

É importante reconhecer que as pequenas cidades muitas vezes enfrentam desafios únicos no que diz respeito à habitação de interesse social. A adaptação das políticas públicas é crucial quando se trata de implementar programas habitacionais eficazes em cidades pequenas. Esses locais sofrem com recursos limitados e menor demanda, o que torna a tarefa desafiadora. Bruna (2015) ressalta que para superar

tais obstáculos é importante considerar as características socioeconômicas e demográficas únicas dessas localidades.

A infraestrutura deve expandir-se à medida que aumentam as necessidades da população. As comodidades básicas, incluindo água, eletricidade, transporte e saneamento, são essenciais para melhorar os padrões de vida, principalmente nas cidades pequenas. Dados do censo do IBGE revelam isso, como resultado, o planejamento urbano deve deliberar sobre como governar a expansão da infraestrutura.

Em resumo, o enfoque nas pequenas cidades e nas habitações de interesse social é um componente vital da construção de um Brasil mais inclusivo e sustentável. O planejamento urbano adequado, a colaboração entre os diferentes níveis de governo, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a adaptação às características locais são elementos-chave para alcançar esse objetivo. À medida que o país evolui, é fundamental que as políticas públicas e o planejamento urbano considerem as pequenas cidades como parte integrante de seu desenvolvimento, garantindo uma melhoria significativa na qualidade de vida de seus habitantes (Furtado, 2000; Santoro, Nascimento Neto, 2023).

3.9. SISTEMAS DE HABITAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Historicamente, tem havido problemas com a qualidade da habitação de interesse social na América Latina, pois envolvem políticas que não atendem aos padrões mínimos de moradia adequada listado pelas Nações Unidas. Esses problemas são identificados pela não conformidade com parâmetros e métricas de qualidade, portanto, mais pesquisas são necessárias no campo da avaliação da qualidade da habitação. Com base nesse entendimento, essa parte da tese busca apresentar problemas e soluções que foram debatidas e colocadas em prática ao longo dos anos, principalmente em países como Colômbia e Chile, que possam agregar na redação final da proposta prática desta tese.

Na América Latina, de uma forma geral, o acesso à moradia tem sido visto como um problema pelos países desde o período pós-Segunda Guerra Mundial. A disseminação muito lenta do direito à moradia digna resultou em expansão urbana desregulada e assentamentos informais, marcados pela precariedade habitacional e

urbanística. A institucionalização da política habitacional é relevante para esse processo, e a maioria dos governos da América Latina em meados do século XX já registravam, ao menos formalmente, instrumentos e instituições para responder com soluções habitacionais (ONU-Habitat, 2015).

No entanto, alguns estudos de qualidade da habitação têm mostrado que nem todas as habitações atendem às necessidades de seus ocupantes, e os principais parâmetros para uma habitação adequada, conforme definido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (Nações Unidas, 1991) são:

- a falta de algum grau de segurança da posse ou proteção legal contra despejo forçado, perseguição e outras ameaças a seus moradores (Rolnik, 2017; Maricato, 2001);
- serviços, materiais, instalações e infraestrutura de água potável, saneamento básico, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo (Maricato, 1997; Ornstein, 1992);
- a economicidade, que está associada aos custos de moradia relacionados à renda para os moradores, que não deve ameaçar ou interferir em que a população tenha acesso a outras atividades humanas por direito (Rolnik, 2015; Bonduki, 2008);
- habitabilidade o qual é o conjunto de aspectos que proporcionam segurança física e estrutural, proporcionam espaço adequado e protegem contra o frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde (Boueri, 2004; Falagan, Montaner E Muxi, 2011);
- a acessibilidade, que atende às necessidades sociais, quanto tecnológicas desses grupos marginalizados (Rolnik, 2015; ABNT, 2015);
- localidade, que está associado a oportunidade de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instituições sociais, e também estar em zonas que não ofereçam risco ou sejam perigosas (Sucena-Garcia; Santos, 2006);
- adequação à cultura, que devem ter locais onde a habitação deve respeitar e ter em conta a expressão da identidade cultural local, distância de áreas poluídas ou perigosas e adequação cultural (Sutti, De Castro Fontes; Magagnin, 2020).

De acordo com uma pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2012, a qualidade das moradias na América Latina continua baixa, pois a maioria das casas carece de infraestrutura. A maior recorrência estava na ausência de energia elétrica e saneamento (21%), mas também relevante o registro de casas com materiais de construção de baixa qualidade, sem contrapiso, superlotadas, insalubres, sendo que 11% desses domicílios não possuíam a posse legal da terra.

Essa visão mostra que o setor imobiliário contrasta não apenas como um fenômeno cultural ou legal sobre a disparidade de renda, mas como formas de produção diferentes, mas interdependentes. Quatro formas de produção usadas como exemplo, segundo estudos de Jaramillo Gonzalez (2012) sobre Bogotá na Colômbia, apontando um retrocesso na produção e em sua produtividade, como em décadas atrás, e uma das saídas para os grupos de baixa renda, foi voltar para o processo de autoconstrução, subsidiada pelo Estado. Outro sistema é a Construção Customização, onde o usuário contrata sua própria casa individualmente com a construtora, em uma pequena operação de uma, duas ou até três casas, embora geralmente legais, essas, os agentes não buscam lucro, não buscam acumulação; e outro modelo utilizado é o realizado por instituições públicas, geralmente em grandes projetos, mas cujo alvo principal não é buscar a máxima lucratividade e sim reduzir o déficit habitacional.

Atualmente, em Bogotá, a produção de habitação social não é para atender as necessidades de seus usuários (Sutti, De Castro Fontes e Magagnin, 2020). Na verdade, é um estilo de produção de casa com pouco espaço para atividades e que pode ter problemas com os usuários, ocorre porque os moradores buscam flexibilidade e que pretendem adaptar a morada original à sua nova realidade. Por outro lado, essas mudanças podem prejudicar a qualidade da habitação e seu habitat, desde que podem levar aos seguintes efeitos: densificação do habitat; deslocamentos existentes e espaciais em áreas e cidades.

Dessa maneira surge o interesse em estudar alternativas que possam possibilitar flexibilidade habitacional à sociedade que está em constante mudança, uma vez que pesquisas realizadas nessas áreas apontam que essas mudanças são produzidas de forma informal, de acordo com Gelabert Abreu e González Couret (2013), e isso leva a alguns efeitos e necessidades que merecem atenção.

Embora o perfil dos usuários seja majoritariamente conhecido, as necessidades futuras permanecem incertas. Diante dessa realidade, o projeto inicial da habitação social se baseia em uma concepção ideal de casa. No entanto, as transformações realizadas pelos usuários podem gerar desvios indesejáveis no processo de produção do habitat. Apesar de reconhecer a importância da flexibilidade, a mesma deve ser abordada como um recurso de design cuidadosamente planejado em habitação social. Por exemplo, adapte-se imediatamente ao usuário, de forma simples e razoável, para tornar a qualidade do habitat desenvolvendo-se ativamente ao longo do tempo.

Chiappe de Villa (1999), com base em experiências colombianas, analisou os critérios de elegibilidade para recebimento de subsídios habitacionais. O autor destaca que, em programas com foco em melhorias habitacionais, apenas candidaturas em grupo são aceitas. Já em sistemas que aplicam subsídios individuais, os candidatos podem se inscrever de forma individual, de acordo com suas possibilidades.

No modelo de aplicação coletiva (direta ou conjunta), o subsídio é feito por um grupo de famílias em que desenvolve um projeto habitacional do qual participam como candidatos direcionados, que podem ser entidades públicas ou privadas ou até mesmo ONGs. Na aplicação, Associações e Organizações habitacionais em massa solicitam subsídios para seus membros, formadas por famílias com renda inferior a dois salários-mínimos, só podem receber renda se for em grupo.

A experiência do Instituto Nacional de Habitação de Interesse Social e Reforma Urbana (INURBE) da Colômbia, com sistemas de aplicação pessoal revelou a seguinte deficiência no uso de subsídios, onde o Instituto suspende o registro de pessoas físicas, e só busca subsidiar a compra de moradia em programas voltados para grupos. O processo de seleção de beneficiários com base em candidaturas submetidas em grupos ou em bancos de poupança são gratuitas. Essas entidades qualificam os candidatos por meio de um sistema pontuação, priorizando mulheres chefes de família, famílias que vivem em áreas de alto risco e vítimas de desastres, essa classificação também leva em consideração o número de dependentes por domicílio, o valor da prestação inicial, a existência de um compromisso de compra e venda, e relações com Organizações de Habitação Pública. (Chiappe De Villa, 1999)

Programa INURBE visa pessoas que ganham menos de dois salários na chamada "Rede Social da Solidariedade", que constitui um programa nacional para melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. A rede direciona recursos de uma

variedade de fontes orçamentárias nacionais e regionais para financiar programas de ajuda em educação, saúde, habitação, serviços e lazer, os beneficiários são selecionados por meio de um sistema de segmentação com base nos seguintes indicadores de necessidades básicas, a análise de vulnerabilidade com a participação de órgãos públicos e comunidades moradores de várias regiões.

Para isso, existe um programa de comitê técnico ao nível nacional, nos quais padrões e procedimentos são definidos, até os padrões departamentais e municipais, incluindo responsável pela infraestrutura, serviços públicos e planejamento local, onde definem propostas de segmentação ao nível geográfico correspondente.

No México, a habitação social é vista como uma componente crucial das suas políticas e planejamento urbano. O presente estudo visa atender às necessidades de moradores de baixa renda (Hernandez, 2006) que foram gravemente impactados pela inadequação da acessibilidade das propriedades, pela insuficiência de opções de moradia e pela expansão urbana errática (Gonzalez Tejeda, 2006). Os provedores estabeleceram vários programas e iniciativas para fornecer serviços de alta qualidade, habitação de qualidade e acessível.

No México, existem vários fatores que determinam a classificação dos programas de habitação a preços acessíveis. Com base em fatores que incluem o tamanho da unidade, local de residência e rendimento, os programas de habitação social no México oferecem uma série de serviços, desde a construção de comunidades residenciais até à renovação de casas existentes, para identificar os candidatos elegíveis, é realizada uma avaliação. Um programa notável é o Infonavit (Instituto do Fundo Nacional da Habitação para os Trabalhadores), que facilita opções de financiamento para a aquisição de habitação a preços acessíveis (Valenzuela-Aguilera, 2017).

Tal como afirmou Puebla Cadena (2002), a habitação social no México é moldada pela extensa gama de características geográficas do país. As áreas rurais normalmente apresentam habitações separadas, enquanto os centros urbanos tendem para apartamentos compactos, construídos com materiais locais e ecológicos também é uma prioridade.

De acordo com um estudo realizado por Hernandez (2006), as políticas de habitação social sofreram alterações no México ao longo dos anos. Para facilitar a aquisição de habitação, a administração examinou abordagens como a concessão de

incentivos fiscais, subsídios e empréstimos aos promotores. Além disso, o domínio residencial tornou-se mais inter-relacionado com outros elementos urbanos, incluindo o transporte público e a disponibilidade de necessidades básicas, como saneamento e água potável.

Apesar dos esforços, a habitação social no México não foi poupada de obstáculos, de acordo com relatórios segundo Orozco (2006). Impedidas pela urbanização e por uma população crescente, as limitações orçamentárias representam um grande desafio no fornecimento de habitação adequada aos que mais dela necessitam. A isto acrescentam-se preocupações sobre a qualidade variada das habitações e a falta de infraestruturas de apoio adequadas, o que prejudica soluções de abrigo eficazes.

A implementação de políticas públicas eficazes em áreas como habitação social e planejamento urbano enfrenta diversos desafios no México. Obstáculos burocráticos, fragmentação institucional e a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) podem dificultar o desenvolvimento e a implementação de soluções abrangentes. Estas iniciativas mostram como as três áreas estão interligadas, conforme observado por Peredo (2006), é necessária uma abordagem abrangente para superar tais obstáculos.

Melhorar a vida dos moradores e, ao mesmo tempo, beneficiar a sustentabilidade são apenas duas das vantagens que as estratégias verdes introduziram na habitação social no México, um país onde o ambiente é sempre levado em conta (Virgilio, 2010). Os processos de construção que incluem métodos verdes são um aspecto vital para manter este equilíbrio.

Para criar políticas eficazes de habitação social no México, é vital que os decisores políticos e os especialistas em investigação trabalhem em conjunto (Hernandez, 2006). Para melhorar com sucesso as condições de vida das comunidades, é importante obter uma compreensão profunda dos desafios e oportunidades presentes na criação de opções de habitação a preços acessíveis (Peredo, 2006). Só então podem ser desenvolvidas políticas públicas que respondam eficazmente às necessidades das pessoas necessitadas e ajudem a elevar a sua qualidade de vida.

Avanços significativos são cruciais nas políticas públicas e no planejamento urbano do México, esses que dependem fortemente da habitação social, para isso é necessário superar desafios, como afirmou Virgílio (2010).

Ao examinar os diversos sistemas de habitação presentes na América Latina, foi possível observar uma rica diversidade de soluções e desafios. As diferentes configurações socioeconômicas, políticas e culturais de cada país moldaram modelos habitacionais distintos, que refletem as necessidades e aspirações de seus habitantes.

No próximo capítulo, foi abordado o processo de construção do modelo conceitual. Através da análise crítica da literatura e da integração de diferentes perspectivas teóricas, os principais componentes do sistema habitacional e suas interconexões.

4. CONSTRUÇÃO DO MODELO CONCEITUAL

A construção do modelo conceitual fornece uma estrutura para a pesquisa, auxiliando no processo para organizar as etapas de forma que possa garantir que a pesquisa esteja fundamentada em uma base teórica sólida. Além disso, o modelo conceitual pode ser utilizado para comunicar os resultados da pesquisa a outros pesquisadores e ao público.

A utilização de outros modelos como referência pode ser útil na construção do modelo conceitual. Isso porque os modelos existentes podem fornecer exemplos de como conceituar diferentes temas e de como estabelecer relações entre conceitos, adaptando às reais necessidades da pesquisa.

4.1. MODELOS CONCEITUAIS DE REFERÊNCIA

As pesquisas e análises bibliográficas realizadas subsidiam o processo de construção do modelo conceitual. Os instrumentos levaram, inclusive, a identificar modelos relacionados, estudados no intuito de formular o próprio modelo, com destaque para as contribuições de Carlile e Christensen (2004), Mintzberg (1994) e Allison (1971).

Explorar e identificar modelos relacionados contribui com a robustez deste trabalho, pois permite analisar e discutir o modelo de processo de decisão com base em sua estrutura e suas variáveis. A seguir, descrevem-se brevemente os modelos de referência utilizados, cada um com características próprias. Na sequência, passa-se a proposição do modelo desta tese e as etapas sucessivas de refinamento.

4.1.1. Modelo de Carlile e Christensen

O processo de desenvolvimento da teoria teve como uma das bases o modelo descrito por Carlile e Christensen (2004), que acontece por um método iterativo, e possui duas fases principais: uma fase descritiva, sendo a preliminar e outra fase que é a normativa. Para os autores, o conceito de teoria refere-se à totalidade do conhecimento que busca seu aperfeiçoamento, com base nesse pretexto, pode se tornar um elemento viável a temática da pesquisa, o qual é a habitação, pois aborda

contextos que já foram testados em diferentes locais, diversas realidades e que em alguns momentos falharam e outros obtiveram êxitos. No processo de construção de uma teoria descritiva, na fase preliminar, o pesquisador, conforme os autores, deve passar por três etapas: observação, classificação, estabelecimento de relações.

Na primeira fase de observação, os pesquisadores observam e medem cuidadosamente o fenômeno para descrevê-lo. O segundo estágio, classificação, combina os fenômenos observados no primeiro estágio com aqueles descritos. A etapa já está classificada, essa classificação é realizada segundo as propriedades do fenômeno descrito. Na terceira e última etapa de determinação das relações, os pesquisadores exploram a relação entre o atributo categórico de um fenômeno e seu resultado. Nessa etapa, os pesquisadores puderam identificar as diferenças entre os atributos, suas magnitudes e como se relacionam com os padrões comportamentais observados nos desfechos dos produtos, ao final desta etapa, um modelo é criado.

O modelo de Carlile e Christensen é um ciclo de aprendizagem que descreve o processo de desenvolvimento de habilidades e competências em áreas de conhecimento específicas. No ciclo de Carlile, a aprendizagem é vista como o processo de transformação do conhecimento tácito em conhecimento explícito, enquanto no ciclo de Christensen, a aprendizagem é vista como o processo de acumulação de conhecimento por meio da experimentação.

Os estudos promovem uma diferença entre método indutivo e dedutivo, onde o processo de indução é o processo de tirar conclusões gerais a partir de exemplos específicos, enquanto o processo dedutivo é o processo de tirar conclusões de teorias gerais já determinadas.

Ao usar o método de Carlile e Christensen (2004) como apoio no processo de construção desse modelo, pode-se considerar que está mais próximo de um processo dedutivo enquanto parte do conhecimento explícito sobre habitação e políticas públicas, pode alcançar uma compreensão mais ampla do tema em questão. O ciclo de Christensen, por outro lado, está mais próximo de um processo indutivo porque começa com experimentos e observações de casos específicos, outros modelos, programas e dados já promovidos anteriormente, e que após essas análises podem ser promovidas conclusões mais amplas.

No entanto, deve-se notar que esses dois ciclos não são mutuamente excludentes e podem ser combinados em um modelo de aprendizagem mais abrangente.

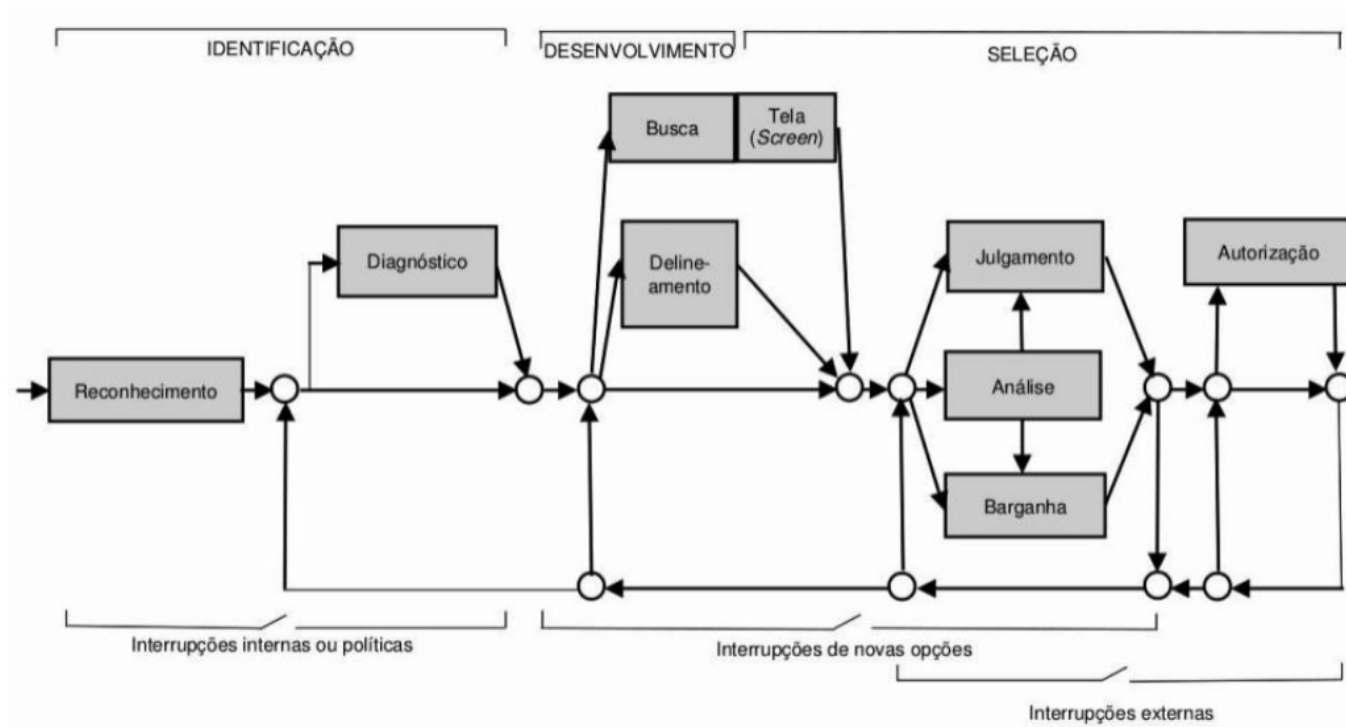
4.1.2. Modelo de Mintzberg

Existem diversos modelos de tomada de decisão processual, destacando-se o modelo desenvolvido por Mintzberg em 1994. O modelo se organiza em três procedimentos principais, que são identificações, desenvolvimento e seleção, onde em cada etapa existem sub-rotinas que podem ser ainda subdivididas em identificação, diagnóstico, pré-seleção, pesquisa, projeto, avaliação, análise, aprovação e autorização. Essas sub-rotinas podem ser executadas em qualquer ordem, permitindo que o processo se repita, sofra alteração entre outros, como pode ser analisado na figura 5 (Bataglia; Yu, 2008). Particularmente para o caso desta tese, o modelo de Mintzberg mostra-se pertinente por ter como base a ideia de que os tomadores de decisão enfrentam ambiguidade e incerteza ao tomar decisões em ambientes complexos e em constante mudança, e assim se concentra em como as decisões são tomadas, em vez de apenas em seus resultados.

O modelo pode ser aplicado em modelos de apoio de decisão de várias maneiras. Primeiro, pode ajudar a entender o processo de tomada de decisão e identificar pontos fortes e fracos em sua abordagem atual, isso pode ajudá-los a identificar oportunidades para melhorar o processo e tomar decisões mais eficazes.

Por fim, o modelo pode ser usado para fornecer uma estrutura para a comunicação e discussão de decisões em equipe, o que no processo de aplicação do Método Delphi nessa tese, pode ser um ponto importante, permitindo que os membros da equipe entendam como as decisões foram tomadas e por quê. Isso pode ajudar a promover a transparência e a confiança entre os membros da equipe e garantir que as decisões sejam tomadas de forma colaborativa e participativa.

Figura 5: Modelo Geral



Fonte: Mintzberg, Raisinghani e Theoret (1976)

Além disso, o modelo pode levar em consideração todos os fatores relevantes que afetam a tomada de decisão. Isso pode ajudar a minimizar a probabilidade de decisões ruins ou incorretas e garantir que as decisões sejam tomadas de forma justa e equilibrada.

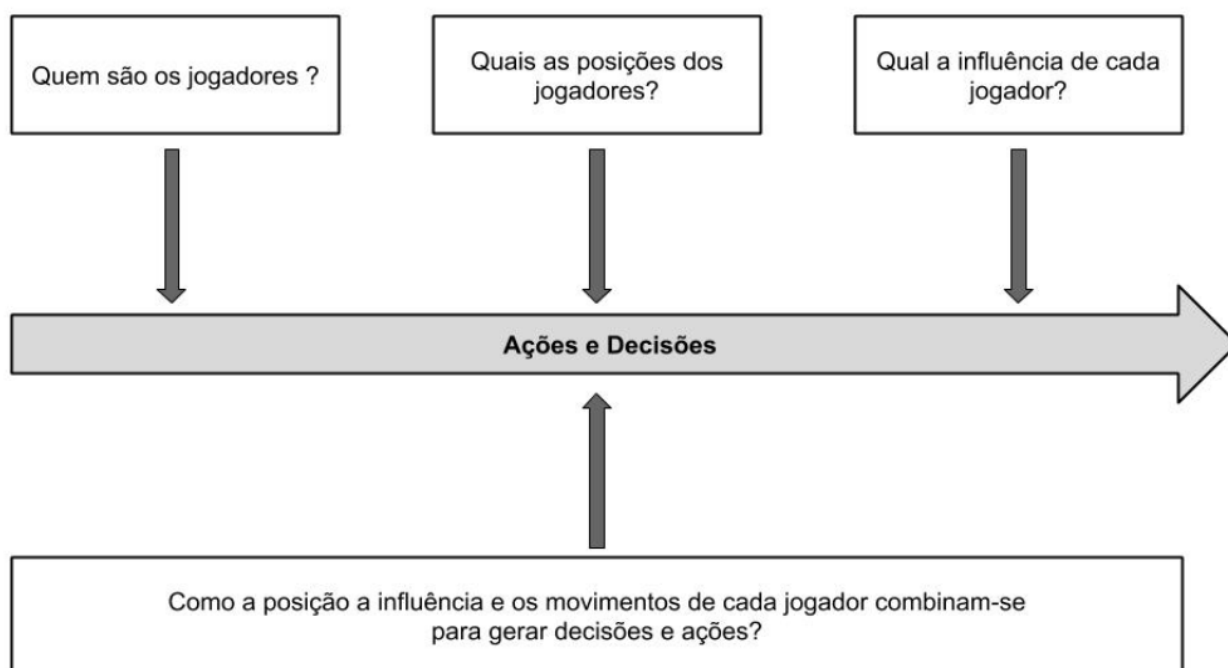
4.1.3. Modelo de Allison

O modelo político foi originalmente proposto por Allison (1971), no qual os atores especificados no modelo são agentes cujos interesses e comportamentos influenciam o processo de tomada de decisão. As posições que esses agentes ocupam permitem que eles tenham acesso e algum grau de participação no processo de tomada de decisão da mesma forma que essa posição pode conferir ao agente, vantagens, restrições ou obrigações. A influência desses agentes está relacionada às suas ações de poder e interesses no processo. Dinâmica interativa dos agentes decisórios com seus objetivos, *status* e influência, e seu processo decisório (Justi, 2006). Particularmente para o caso desta tese, o modelo de Allison pode ser útil na aplicação em diversos aspectos. Primeiramente, pode ajudar a entender melhor como

os processos políticos e sociais afetam a tomada de decisão. Isso é particularmente importante em organizações complexas e em cenários de tomada de decisão complexos, onde as decisões são influenciadas por múltiplos interesses e atores.

Além disso, o modelo político pode ajudar a identificar e avaliar a influência de diferentes atores, entender como esse processo acontece e os interesses na tomada de decisão. Ao entender quem tem mais poder e influência no processo de decisão, é possível identificar potenciais pontos de resistência e encontrar maneiras de superá-los, e assim prever como diferentes grupos e atores reagirão a uma determinada decisão e assim minimizar potenciais conflitos.

Figura 6: Modelo Político



Fonte: Allison (1971)

4.2. PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MODELO

Balakrishnan, Render e Stair (2007) definem um modelo de apoio de decisão como uma abordagem científica para gerenciar o processo de tomada de decisão. O modelo gerado pode ser expresso em termos matemáticos, representando uma abstração do ambiente ou do mundo real. Os modelos podem ser divididos em duas categorias: determinísticos e probabilísticos. No entanto, de acordo com Balakrishnan,

Render e Stair (2007), os modelos determinísticos assumem que todos os valores de entrada são conhecidos e que todas as informações estão disponíveis conforme necessário para resolver o problema em questão. Quanto ao modelo probabilístico, os valores de entrada não são bem conhecidos e algumas informações podem não estar disponíveis até que uma certa decisão seja tomada.

Outro ponto importante é definir a abrangência da pesquisa, o escopo desse estudo foi determinado, para cinco etapas, até alcançar o modelo consolidado. A primeira etapa, foi a criação de um modelo conceitual, com base em uma análise exploratória. A segunda envolve sua pré-aplicação ou ensaio, realizado a partir de estudo de caso no município de Bom Jesus - GO, selecionado segundo critério de conveniência por ser um caso tipificante dos municípios de pequeno porte em que houve a implementação de projetos de habitação social nas duas últimas décadas.

A terceira etapa, relativa à Validação por Especialistas (Método Delphi), busca identificar as fragilidades e falhas do processo de aplicação do modelo, e a partir desses pontos alcançar uma segunda versão do Modelo. Com este fim, a validação foi realizada por meio de consulta à especialistas em observância ao método Delphi. Posteriormente, com o retorno das sugestões dos especialistas, alcançou-se a versão consolidada do modelo de apoio à decisão, chegando-se a última etapa, a qual é a análise dos indicadores e as considerações finais.

A coleta de informações também pode corresponder à unidade de análise (Pires et al. Apud Babbie, 2009). Neste trabalho foi feito um estudo sobre as normativas vigentes para Programas Governamentais para Habitações de Interesse Social. Foram analisados o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), os relatórios finais do primeiro ciclo Programa Minha Casa Minha Vida, os documentos referentes ao Programa Casa Verde Amarela e ao novo ciclo do MCMV, articulados ao desenho de políticas habitacionais e seus resultados na América Latina, notadamente Chile e Colômbia, referências no continente, essas informações visam auxiliar no processo de construção, não necessariamente se limitam a municípios pequenos.

As definições e informações dos programas, relatórios e fontes de pesquisa divergem de acordo com seu tamanho, variáveis, critérios de análise e interpretação (Marconi; Lakatos, 2003; Gil, 2008). O processo de amostragem caracteriza-se pela definição do público-alvo, método de amostragem, tamanho da amostra, seleção e execução (Freitas et al., 2000).

4.3. ETAPA 1: MODELO CONCEITUAL

A modelo conceitual se concentra na identificação do grupo variáveis relevantes advindas da literatura e organização em um conjunto articulado de dimensões, com vistas a se chegar a primeira versão do modelo de apoio à tomada de decisão para governos locais para reduzir o déficit habitacional em pequenas cidades.

Diante do exposto, o modelo foi organizado em três dimensões, a saber: Elementos Normativos e de Planejamento Urbano (ENP); Elementos Urbanísticos e de Gestão Urbana (EUG) e Satisfação prévia de Beneficiários (SPB). A seguir são descritas as características de cada dimensão, pormenorizada na figura 7, na qual também são elencadas as fontes, técnicas de pesquisa e unidades de medida.

- a) Elementos normativos e de planejamento urbano (ENP): Essa dimensão refere-se a fontes de dados de programas, sistemas e sites oficiais, dados estatísticos de prefeituras, e através do conhecimento como fonte de evidência. Essa variável também é uma importante fonte de dados, graças ao extenso acervo documental, esses dados referem-se a dados definidos pelo próprio município ou por terceiros. No caso dos municípios brasileiros, são exemplos de dados, Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Diretor, Editais, Regimento Interno, Relatórios entre outros documentos expedidos pelo poder público municipal, estadual e federal.
- b) Elementos urbanísticos e de gestão urbana (EUG): corresponde aos maiores números de dados a serem pesquisados, mas se trata dos dados mais simples de obter, pois são avaliados em sua grande maioria por visitas *in loco*. Em geral, a pesquisa científica procede do ambiente externo, e essa etapa reforça a necessidade de verificar cada local.
- c) Satisfação prévia de beneficiários (SPB): se constitui a principal dimensão que representa o público-alvo. Qualquer governo visa atender às necessidades e melhorar o bem-estar de seus cidadãos, portanto, também é evidência das decisões tomadas, informando se realmente atendem às suas reais necessidades;

Figura 7: Modelo conceitual - AHIS - NL

DIMENSÕES	EIXOS	INDICADORES	FONTE	UNIDADE DE MEDIDA	TÉCNICA DE PESQUISA
Elementos normativos e de planejamento urbano (ENP)	1. Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidades	1.Plano Diretor	*Concessionária, Companhias e Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Análise Documental e Estatística/Survey
		2.Lei de Zoneamento (Uso e Ocupação do Solo)			
		3.Lei municipal de Assistência Técnica			
		4.Código de Obras			
		5.Normas Municipais de Proteção Ambiental			
		6.Zonas Especiais de Interesse Social			
		7.A prefeitura possui cadastro de beneficiários dos programas habitacionais?			
		8.A cidade possui Associações, Sindicatos, Entidades, ONGs, movimentos populares			
	2. Estatísticas Municipais	9.Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	Análise Documental e Estatística
		10.Especificidade do Município (Patrimônio Histórico; Turismo; Região de Fronteira; Amazônia...outros)	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		11.Possui assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares, cortiços e outros...)	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		12.O município participou de Programa Federal de Habitação de Interesse Social	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		13.Número de unidades aprovadas pela Prefeitura Municipal nos últimos 10 anos em relação ao tamanho da população atual	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Dados Estatísticos	
Elementos urbanísticos e de gestão urbana (EUG)	3. Infraestrutura Básica	1.Abastecimento de água	*Concessionária, Companhias e Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Survey
		2.Rede de esgoto			
		3.Coleta de lixo			
		4.Iluminação pública			
		5.Rede de eletricidade			
		6.Drenagem pluvial e fluvial			
		7.Vias veiculares			
		8.Vias de pedestres			
	4. Mobilidade Urbana	9. Acessibilidade e mobilidade			
	5. Qualidade Ambiental	10. Áreas verdes e áreas de lazer			
		11. Áreas de preservação Permanente (APP)			
	6. Regularização Fundiária	12. Encostas e áreas de risco geotécnico			
		13. Documentos de Titulação das Famílias			
	7. Controle urbanístico	14. Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado			
		15. Uso e ocupação de acordo com a legislação urbanística			
Satisfação prévia de beneficiários (SPB)	8. Moradia	1. Unidade Habitacional	*Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Survey
		2. Entorno da Unidade Habitacional			
		3. Presença de Patologia nas Edificações			
		4. Adequação do Projeto a realidade familiar e as características regionais			
	9. Serviços e Equipamentos Públicos	5. Acesso a Segurança Pública	*Moradores * Vistoria in loco		
		6. Inserção da localização no mundo do Trabalho			
		7. Acesso a serviços e equipamentos públicos na região (escolas, creches, hospitais, pontos de ônibus e outros)			
		8. Apropriação e Intervenção na moradia			
	10. Vida Social	9. Inserção a Comunidade Local	*Moradores * Vistoria in loco		
		10. Bem Estar			

Fonte: o autor, 2022.

A estrutura definida para nortear a tese, foram de dimensões para análises que são: Elementos Normativos e de Planejamento Urbano (ENP); Elementos Urbanísticos e de Gestão Urbana (EUG) e Satisfação prévia de Beneficiários (SPB). A Tabela 4 abaixo apresenta a diferença entre as técnicas de pesquisa para cada eixo. A *Survey* é uma técnica de pesquisa quantitativa que consiste na coleta de dados por meio de questionários ou entrevistas. A outra forma apresentada é a Análise documental, que é uma técnica de pesquisa qualitativa que consiste na análise de documentos, como documentos oficiais, relatórios, artigos entre outros. A utilização dessa estrutura permite analisar o programa habitacional em todas as suas dimensões, desde os aspectos normativos e de planejamento urbano até a satisfação das famílias beneficiárias.

Tabela 4: Estrutura de Eixos da Pesquisa do AHIS - NL

Eixos de Pesquisa	Unidade de Medida	Técnica de Pesquisa
ELEMENTOS NORMATIVOS E DE PLANEJAMENTO URBANO (ENP)		
Estatuto das Cidades	Escala Likert	Análise Documental e Estatística/Survey
Estatísticas Municipais	Sim/Não	Análise Documental e Estatística
ELEMENTOS URBANÍSTICOS E DE GESTÃO URBANA (EUG)		
Infraestrutura básica	Escala Likert	Survey
Mobilidade Urbana	Escala Likert	Survey
Qualidade Ambiental	Escala Likert	Survey
Regularização Fundiária	Escala Likert	Survey
Controle urbanístico	Escala Likert	Survey
SATISFAÇÃO PRÉVIA DE BENEFICIÁRIOS (SPB)		
Moradia	Escala Likert	Survey
Serviços e Equipamentos Públicos	Escala Likert	Survey
Vida Social	Escala Likert	Survey

Fonte: O autor (2022)

Segundo Hair et al. (2003), Survey é o processo de coleta de informações de dados primários de indivíduos. Os dados podem variar com base em crenças, opiniões, atitudes e estilos de vida. Informações sobre experiências gerais, informações pessoais, como gênero, idade, educação e renda; podendo também ser utilizado para empresas. Normalmente, as pesquisas são usadas quando os projetos de pesquisa envolvem a coleta de informações de uma grande amostra de pessoas.

Fowler (2013) apontou que o objetivo da pesquisa Survey é obter dados estatísticos, ou seja, descrição quantitativa ou numérica sobre alguns aspectos de uma determinada população, uma das principais formas para a coleta das informações são coletadas por meio de perguntas para fazer às pessoas; suas respostas constituem os dados a serem analisados. Em geral, a coleta de informações é de apenas parte da população, ou seja, uma amostra, em vez de cada um de seus membros.

Como parte da pesquisa, foi desenvolvida com base em uma forma de avaliação a escala *Likert*, criada por Rensis Likert (1971), que equivale ao grau de concordância referida ao item, variando de um até cinco conforme o grau de aplicação e relevância das questões de cada indicador que está sendo analisado, como pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3: Quadro de pontuação da escala Likert

Pontuação	Situação do processo em análise
1	Não existe informação.
2	Informação insuficiente ou que não atenda ao mínimo por norma.
3	Informação existente e atende aos requisitos normativos
4	Informações superam o necessário e os requisitos normativos
5	Informações atendem com excelência ao solicitado e as normas

Fonte: autor (2022).

Uma das vantagens de utilizar essa metodologia de pontuação, é que ela permite a variabilidade na formatação das análises, se for uma questão que tende a ser o inverso. Uma das visões sobre modelo são das autoras Morgan e Morrison (1999), no qual sua visão sobre modelos, consideram como tecnologias que são capazes de fornecer mecanismos e instrumentos, que possibilitam investigar e compreender teorias sobre o mundo. Segundo Justi (2006, p. 175), “atualmente, o ponto de vista mais aceito é que um modelo é uma representação de uma ideia, objeto, acontecimento, processo ou sistema, criado com um objetivo específico”.

A abordagem utilizada nesta tese parte da questão sintática ou axiomática em relação às teorias e modelos científicos, no qual esse processo de construção teórico, utiliza de regras lógicas, no caso uso de métodos estatísticos, para definir e relacionar os componentes e variáveis que compõe o sistema original do PMCMV. Podendo

assim compreender as teorias e conceitos originados do programa, com possíveis derivações a partir das novas temáticas inseridas ou derivadas, criar conceitos novos sobre a temática, para buscar soluções para as dores da população.

Desta maneira, o modelo da tese visa definir novos parâmetros de avaliação e atingir propostas que englobem características que já possam ter sido validadas e aprovadas em outras localidades e que devido as características locais possam atingir o sucesso na redução do déficit habitacional. Dessa maneira a tese busca entender as possíveis soluções e apontar ao final o melhor caminho a ser seguido, mesmo que seja descartar alguma etapa por já ter histórico de fracassos anteriormente.

Para melhor entender o que é um modelo, pode-se listar suas principais características como sendo, representação; autonomia; conectividade entre os dados e as teorias; aproximação da realidade, podendo assim promover explicações sobre determinadas condições; instrumentalização; heurística, abordando de forma simplificada a realidade de estudo (Morgan; Morrison, 1999).

Para De Lourdes Batista, Salvi e Lucas (2011) os modelos possuem diversas funções, que podem ser utilizadas como recursos para desenvolver pesquisas científicas como:

- Auxiliar a estudar e entender o comportamento do objeto/entidade;
- Quando se cria um modelo, está criando uma forma representativa, mas quando se manipula ou alteram as ideias do modelo, o que realmente se torna o estudo, são alguns aspectos da realidade original;
- Ao definir a estrutura de um modelo, tem-se apenas o início da compreensão de um possível resultado, pois podem ser feitas diversas probabilidades; e
- Modelo é importante para compreender o funcionamento do mundo

Ainda segundo Batista, Salvi e Lucas (2011), com uso dessas funções e das ferramentas para explorar o modelo, é possível aplicação de novas teorias quando (i) apresentam novas situações, que não possuem conceitos teóricos; (ii) permitem corrigir teorias existentes, através da exploração ou experimentações; (iii) utilizam de fatores históricos para compreender ou prever possibilidades; (iv) buscam explicações melhores para teorias existentes; (v) analisam em situações reais as teorias; (vi) permitem criar situações abstratas, já que o modelo permite delimitar em contextos específicos suas aplicações; e (vii) permitem fazer experimentações e representações ao mesmo tempo, com diversas situações.

O princípio por criar um modelo, é o mesmo que de um “dublê”, segundo Batista, Salvi e Lucas (2011), podendo utilizar da técnica para criar especificações, circunstâncias em torno de uma realidade, e agregar complexidade e profundidade no objeto/entidade pesquisado.

As medidas alcançadas em cada eixo e indicador, podem ser analisadas de forma individual ou coletiva. Na medida coletiva vão circular em pontuações que variam de 1 a 5, sendo 1 a medida mais baixa e que não existe processo ou o indicador é muito ruim, e ao alcançar 5 o nível mais alto, esse padrão seguindo a escala *likert*, e no caso de pontuações de Sim/Não a pontuação é 1 ou 5.

Dessa maneira, o processo de análise da aplicação do modelo de apoio à decisão, nesse momento atual da tese, teve a definição de pesos padrões e igualitários para todos os itens, em virtude da quantidade de eixos e indicadores para cada dimensão. Posteriormente com a consulta Delphi aos Especialistas, um dos itens abordados será a sugestão de pesos em virtude de cada indicador, para definir em virtude da experiência de profissionais renomados nacionalmente, essa parte da pesquisa não tem voz ativa nas tomadas de decisão, é um processo piloto que conta como um primeiro momento de aplicação do modelo, e que resultou na equação (1) para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL - Dimensões abaixo:

Equação 1: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL – Dimensão ENP

$$ENP = [(IPP1 + IPP2 + IPP3 + IPP4 + IPP5 + IPP6 + IPP7 + IPP8 + EM1 + EM2 + EM3 + EM4 + EM5) / 13] \times 0.2 \quad (1)$$

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023

Equação 2: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL – Dimensão EUG

$$EUG = [(IB1 + IB2 + IB3 + IB4 + IB5 + IB6 + IB7 + IB8 + UM1 + QA1 + QA2 + QA3 + RF1 + CU1 + CU2) / 15] \times 0.5 \quad (2)$$

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023

Equação 3: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL – Dimensão SPB

$$SPB = [(M1 + M2 + M3 + M4 + SE1 + SE2 + SE3 + VS1 + VS2 + VS3) / 10] \times 0.3$$

(3)

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023

Sendo a nomenclatura utilizada para as dimensões e eixos:

- ENP: dimensão de Elementos normativos e de planejamento urbano, composta por 2 eixos, Instrumentos de Políticas Públicas (IPP) e Estatísticas Municipais (EM);
- EUG: dimensão de Elementos urbanísticos e de gestão urbana, composta por 5 eixos, Infraestrutura Básica (IB), Mobilidade Urbana (UM), Qualidade Ambiental (QA), Regularização Fundiária (RF) e Controle Urbanístico (CU);
- SPB: dimensão de Satisfação Prévia dos Beneficiários, composta por 3 eixos, Moradia (M), Serviços e Equipamentos Públicos (SE) e Vida Social (VS);

E a nomenclatura para os indicadores de cada eixo:

- IPP1 a IPP8: indicadores dos Instrumentos de Políticas Públicas;
- EC1 a EC5: indicadores do Estatuto da Cidade;
- IB1 a IB8: indicadores de Infraestrutura Básica;
- UM1: indicador de Mobilidade Urbana;
- QA1 a QA3: indicadores de Qualidade Ambiental;
- RF1: indicador de Regularização Fundiária;
- CU1 e CU2: indicadores de Controle Urbanístico;
- M1 a M4: indicadores de Moradia;
- SE1 a SE3: indicadores de Serviços e Equipamentos Públicos;
- VS1 a VS3: indicadores de Vida Social.

A partir destas dimensões, eixos e indicadores tem-se, então, a fórmula completa para análise do modelo de apoio à decisão apresentada abaixo.

Equação 4: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL

$$AHIS - NL = ENP + EUG + SPB \quad (4)$$

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023

Ou seja:

Equação 5: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL

$$AHIS - NL = [(IPP1 + IPP2 + IPP3 + IPP4 + IPP5 + IPP6 + IPP7 + IPP8 + EC1 + EC2 + EC3 + EC4 + EC5) / 13] \times 0.2 + [(IB1 + IB2 + IB3 + IB4 + IB5 + IB6 + IB7 + IB8 + UM1 + QA1 + QA2 + QA3 + RF1 + CU1 + CU2) / 15] \times 0.5 + [(M1 + M2 + M3 + M4 + SE1 + SE2 + SE3 + VS1 + VS2 + VS3) / 10] \times 0.3 \quad (5)$$

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023

Os parâmetros de análise do Modelo visam manter a escala de 1 a 5 para definir o resultado do que foi encontrado como base em cada município, a partir de análise das dimensões Elementos Normativos e de Planejamento Urbano (ENP); Elementos Urbanísticos e de Gestão Urbana (EUG) e Satisfação prévia de Beneficiários (SPB), é possível mensurar a necessidade de implantação e intervenção se o resultado menor que 3 e se superior mostra que existe mais acertos do que erros e que estão no caminho correto.

A proposta do modelo ainda inclui a possibilidade de análises individuais, por possuir particularidades e regionalidades que devem ser colocadas como pontos relevantes que podem direcionar para o melhor caminho a ser seguido, se seria construir novas habitações, subsídios de para aluguel social, moradias coletivas, adequação e regularização de ambientes já ocupados como favelas e assentamentos populares ou outra solução.

4.4. ETAPA 2: ENSAIO DO MODELO CONCEITUAL

O processo de aplicação do modelo proposto pela tese, foi experienciado a partir do contexto de um município que possuía habitações recém-entregues por programas habitacionais.

O município de Bom Jesus de Goiás foi selecionado como estudo de caso para o ensaio. O município possui 1.406 km² de extensão e 23.958 habitantes, de acordo com IBGE (2023), situando-se a 44km a Sul-Oeste de Goiatuba e 255km da Capital do estado de Goiás (Goiânia), tal como mostra a Figura 8.

Figura 8: Mapa do Brasil com a localização da cidade de Bom Jesus de Goiás



Fonte: Bom Jesus de Goiás (2022).

Identificou-se uma localização específica do município, chegando-se ao bairro Luiz Carlos de Oliveira, como pode ser visto na Figura 9. Selecionou-se então um setor específico com população aproximada de 200 habitantes, contemplados por 48 habitações construídas no primeiro ciclo do Programa Minha Casa Minha Vida. O ensaio foi desenvolvido a partir de análise estatística utilizando-se da plataforma online *QuestionPro*. Considerando universo de 48 residências, para um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 10%, chegou uma amostragem de 32 habitações.

Figura 9: Localização do local de aplicação do ensaio na cidade de Bom Jesus de Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado Google Maps (2022).

Conforme recomendam Boni e Quaresma (2005), o processo de aplicação do modelo *in loco*, deve ser estruturado para analisar a posição e avaliação com base em dados concretos e análise presencial no local. O levantamento de dados ocorreu por meio de visitas técnicas às unidades habitacionais. Nessas visitas, as análises envolveram as habitações em si, a satisfação dos moradores e o espaço público do entorno. O grau de satisfação dos moradores da unidade habitacional foi mensurado por meio de um questionário direto aplicado aos moradores. Além dessa aplicação, foram feitos registros fotográficos das áreas externas, uma vez que, durante as visitas, foram sendo descobertas imperfeições nas residências do programa habitacional do município e problemas de infraestrutura local.

Uma das abordagens utilizadas para estruturar o modelo avaliativo buscou avaliar a satisfação dos residentes quanto aos imóveis, informando os assuntos mais relevantes observados no local. A aplicação foi feita nessas residências por serem de origem do PMCMV, do bairro Luiz Carlos de Oliveira, do Município de Bom Jesus de Goiás.

Figura 10: Bairro Luiz Carlos de Oliveira – Bom Jesus de Goiás



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

A pesquisa baseada no modelo é dívida nas três dimensões, a saber Elementos normativos e de planejamento urbano (ENP); Elementos urbanísticos e de gestão urbana (EUG) e Satisfação prévia de beneficiários (SPB), cada uma subdividas em eixos.

Figura 11: Elementos normativos e de planejamento urbano – Do Modelo AHIS – NL

DIMENSÕES	EIXOS	INDICADORES	PESOS	DADOS PESQUISADOS	FONTE	UNIDADE DE MEDIDA	TÉCNICA DE PESQUISA
Elementos normativos e de planejamento urbano (ENP)	1. Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidades	1.Plano Diretor	0,077	4	*Concessionária, Companhias e Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Análise Documentale Estatística/Survey
		2.Lei de Zoneamento (Uso e Ocupação do Solo)	0,077	4			
		3.Lei municipal de Assistência Técnica	0,077	3			
		4.Código de Obras	0,077	4			
		5.Normas Municipais de Proteção Ambiental	0,077	1			
		6.Zonas Especiais de Interesse Social	0,077	3			
		7.A prefeitura possui cadastro de beneficiários dos programas habitacionais?	0,077	5			
		8.A cidade possui Associações, Sindicatos, Entidades, ONGs, movimentos populares	0,077	5			
	2. Estatísticas Municipais	9.Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	0,077	SIM	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	Análise Documentale Estatística
		10.Especificidade do Município (Patrimônio Histórico; Turismo; Região de Fronteira; Amazônia...outros)	0,077	SIM	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		11.Possui assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares, cortiços e outros...)	0,077	SIM	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		12.O município participou de Programa Federal de Habitação de Interesse Social	0,077	NÃO	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Sim ou Não	
		13.Número de unidades aprovadas pela Prefeitura Municipal nos últimos 10 anos em relação ao tamanho da população atual	0,077	2	*Prefeitura Municipal * Vistoria in loco	Dados Estatísticos	

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

A primeira análise é feita em dados retirados juntos ao IBGE, Instituto Mauro Borges (IMB), a Prefeitura Local e em normativas e legislações locais, os resultados obtidos foram sobre a Dimensão Elementos normativos e de planejamento urbano.

Na dimensão elementos urbanísticos e de gestão urbana, os resultados gerais apresentam de forma resumida os dados a seguir.

Figura 12: Dimensão elementos urbanísticos e de gestão urbana – Do Modelo AHIS – NL

DIMENSÕES	EIXOS	INDICADORES	PESOS	DADOS PESQUISADOS	FONTE	UNIDADE DE MEDIDA	TÉCNICA DE PESQUISA
Elementos urbanísticos e de gestão urbana (EUG)	3. Infraestrutura Básica	1.Abastecimento de água	0,067	4	*Concessionária, Companhias e Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Survey
		2.Redes de esgoto	0,067	5			
		3.Coleta de lixo	0,067	5			
		4.Iluminação pública	0,067	5			
		5.Redes de eletricidade	0,067	5			
		6.Drenagem pluvial e fluvial	0,067	2			
		7.Vias veiculares	0,067	4			
		8.Vias de pedestres	0,067	2			
	4. Mobilidade Urbana	9. Acessibilidade e mobilidade	0,067	1			
		10. Áreas verdes e áreas de lazer	0,067	4			
	5. Qualidade Ambiental	11. Áreas de preservação Permanente (APP)	0,067	1			
		12. Encostas e áreas de risco geotécnico	0,067	1			
	6. Regularização Fundiária	13. Documentos de Titulação das Famílias	0,067	2			
	7. Controle urbanístico	14. Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado	0,067	3			
		15. Uso e ocupação de acordo com a legislação urbanística	0,067	3			

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

O primeiro eixo a ser analisado é o de Infraestrutura básica, nesse eixo é possível verificar com base nas imagens abaixo a questão da coleta de lixo, mostrando os problemas, mas ainda assim conforme a população a coleta ocorre semanalmente. Outros problemas foram citados em conversas com os moradores sobre falta de água, mas o principal problema citado é a questão de inundações na região devido à falta de sistemas de drenagem na região.

Figura 13 e 14: Vias sem asfalto e Coleta de Lixo no Bairro Luiz Carlos de Oliviera – Bom Jesus de Goiás



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

O segundo eixo a ser analisado é o de mobilidade urbana, que aponta sobre a acessibilidade e mobilidade ao cidadão, é possível vincular ao direito de ir e vir seja pelo próprio bairro, quanto em deslocamentos pela cidade, seja a trabalho, serviços e/ou a lazer.

O conceito de mobilidade está relacionado à circulação de pessoas nos espaços urbanos, devendo facilitar a circulação de pessoas, não dificultar, com ruas limpas, seguras, arborizadas, com calçadas largas, equipadas com mobiliário urbano confortável, ampla iluminação, sinalização e total acessibilidade (Almeida, Giacomini; Bortoluzzi, 2013).

Na última dimensão analisada pelo Modelo que é a satisfação prévia de beneficiários, como esses apontamentos são feitos pelos próprios usuários, a avaliação da satisfação encontra sua justificativa social porque é usado para identificar e caracterizar os clientes finais e suas casas (Morais, Carneiro; Barros Neto, 2014).

Com essas informações, levando em conta as deficiências apontadas, podem ser uma oportunidade para desenvolver novos projetos para minimizar problemas e, assim, diminuir os custos de produção, o que confirma a justificativa econômica para que dentro das pesquisas sobre habitações um fator importante que deve ser colocado em análise é a satisfação dos usuários, para reforçar abaixo segue os resultados da dimensão satisfação prévia de beneficiários citada:

Figura 15: Dimensão Satisfação prévia de beneficiários – Do Modelo AHIS – NL

DIMENSÕES	EIXOS	INDICADORES	PESOS	DADOS PESQUISADOS	FONTE	UNIDADE DE MEDIDA	TÉCNICA DE PESQUISA
Satisfação prévia de beneficiários (SPB)	8. Moradia	1. Unidade Habitacional	0,100	1	*Prefeituras Locais *Moradores *Verificação junto aos Projetos. * Vistoria in loco	Escala Likert	Survey
		2. Entomo da Unidade Habitacional	0,100	2			
		3. Presença de Patologia nas Edificações	0,100	1			
		4. Adequação do Projeto a realidade familiar e as características regionais	0,100	2			
	9. Serviços e Equipamentos Públicos	5. Acesso a Segurança Pública	0,100	1			
		6. Inserção da localização no mundo do Trabalho	0,100	1			
		7. Acesso a serviços e equipamentos públicos na região (escolas, creches, hospitais, pontos de ônibus e outros)	0,100	5			
	10. Vida Social	8. Apropriação e Intervenção na moradia	0,100	1	*Moradores * Vistoria in loco		
		9. Inserção a Comunidade Local	0,100	2			
		10. Bem Estar	0,100	5			

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A análise final do modelo como descrito anteriormente envolve analisar os eixos, resumidos em 3 dimensões do modelo, Elementos normativos e de planejamento urbano (ENP); Elementos urbanísticos e de gestão urbana (EUG) e por último a Satisfação prévia de beneficiários (SPB).

A realização de um ensaio prévio de um modelo de apoio à decisão é uma etapa fundamental no processo de desenvolvimento de um modelo, pois oferece diversas vantagens que contribuem significativamente para a qualidade e eficácia do modelo consolidado. Portanto, ao realizar esse ensaio prévio foi possível identificar falhas nos processos e melhorar o modelo antes do envio aos especialistas. O envio foi essencial para garantir que o modelo de apoio à decisão atenda aos objetivos desejados, seja confiável e forneça resultados precisos quando colocado em prática. Essa etapa de teste e ajuste é crucial para o sucesso do modelo.

Com esse resultado, o ensaio preliminar mostra-se satisfatório, por apontar a funcionalidade do modelo, na prática como demonstrado na aplicação na cidade de Bom Jesus de Goiás, demonstrando pontos de melhoria e ainda reforçando a importância das outras etapas, como a metodologia *Delphi*. Considerando essa análise, a próxima seção visa apresentar perspectivas e discussões, para a participação dos especialistas através do Método *Delphi*.

4.5. ETAPA 3: REVISÃO A PARTIR DA CONSULTA À ESPECIALISTAS

A contribuição de especialistas do campo de estudos mostra-se pertinente para estabelecer pontos de referência para resolução de questões complexas. Neste contexto, a metodologia Delphi destaca-se por ser amplamente utilizada para este fim. Tal abordagem é considerada confiável para a tomada de decisões e construção de projetos, buscando consenso ou pontos de equilíbrio entre os participantes.

Nesta tese, o processo de aplicação da metodologia Delphi contemplou a participação equitativa de especialistas de todas as regiões do Brasil que tem na habitação social sua área central de pesquisa ou atuação profissional.

Para garantir a participação de especialistas de todas as regiões do Brasil, foi empregada uma abordagem sistemática, incluindo pesquisadores, profissionais, acadêmicos e políticos. Por meio de uma pesquisa abrangente, foi compilada uma lista de potenciais especialistas, tendo em conta a distribuição geográfica, a especialização e a afiliação a organizações envolvidas na habitação social.

Uma vez estabelecida a lista de potenciais especialistas, o próximo passo foi contatá-los para obter sua participação no estudo Delphi. A comunicação por e-mail foi escolhida como o meio de contato mais eficiente e conveniente. A plataforma *Qualtrics* foi utilizada para gerar e-mails personalizados dirigidos a cada especialista individualmente, garantindo o anonimato entre os participantes. Este último aspecto é crucial para obter respostas imparciais e honestas dos especialistas. O desenho do questionário desempenhou um papel crucial na estruturação do processo Delphi, foram utilizados 2 níveis de perguntas, a primeira objetiva, onde foi indicado cada indicador previsto no Modelo conceitual (primeira versão), sendo solicitado que o participante informasse um peso de 0 a 5, relativo à pertinência do referido item (como pode ser visto no quadro a seguir). Em seguida, havia outro nível de consulta, em

formato aberto, para obter opiniões de especialistas e sugestões de outros indicadores que deveriam ser inseridos no modelo.

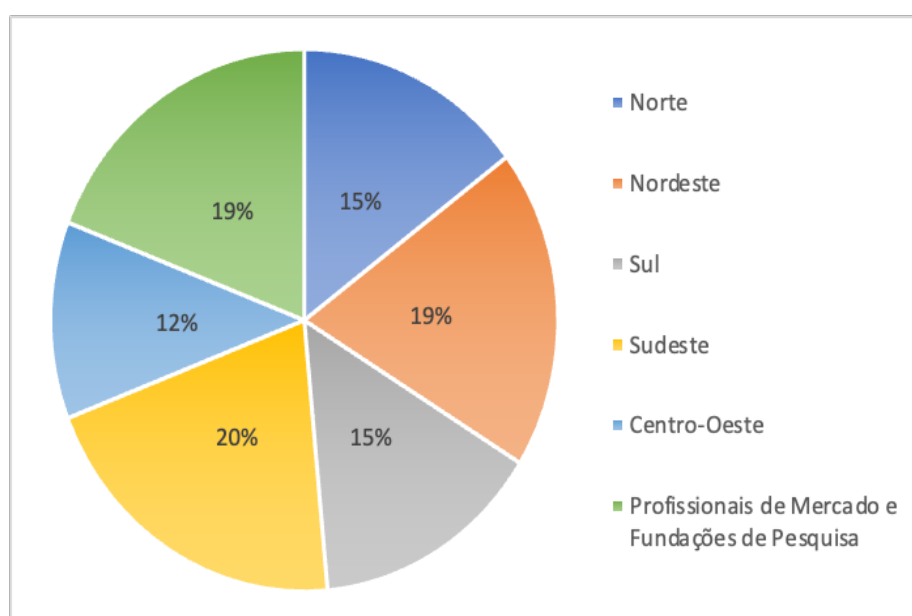
Quadro 4: Quadro de pesos da Pesquisa na Plataforma Qualtrics

Pontuação	Situação do processo em análise
0	Indicador deve ser retirado, não possui relevância
1	Indicador pouco relevante
2	Indicador moderadamente relevante
3	Indicador importante
4	Indicador muito importante
5	Indicador extremamente importante

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O envio foi feito para 364 especialistas, dos quais se obteve o retorno de 140. Destes, uma parte não preencheu integralmente os itens e, por esse motivo, não pôde ser considerado no tratamento dos dados. Ao final, chegou-se ao número de 68 participantes consultados, cujas respostas subsidiaram a revisão do modelo conceitual. Destaca-se que houve participação de especialistas de todas as regiões do país, englobando profissionais de mercado, de instituições de ensino e fundações de pesquisa, tal como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Divisão dos especialistas por Região



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O anonimato dos especialistas foi mantido durante todo o processo para garantir a liberdade de expressão e evitar qualquer viés que pudesse surgir devido à percepção de proeminência ou autoridade de determinados participantes (Okoli; Pawlowski, 2004). A natureza iterativa do processo Delphi permitiu a convergência de opiniões e a identificação de áreas de divergência, o objetivo para definir pesos aos indicadores buscou-se garantir o rigor metodológico e a confiabilidade dos resultados do estudo (Hasson; Keeney; McKenna, 2000).

O estudo Delphi da tese ocorreu durante dois meses, entre julho e agosto de 2023. Houve três rodadas de envio de e-mails, ampliando o tempo para que os especialistas fornecessem suas opiniões e sugestões de melhoria para o modelo. A utilização da comunicação por e-mail, facilitada pela plataforma Qualtrics, permitiu um envolvimento efetivo e uma participação ampla, com a comunicação direta e individual com cada especialista. A natureza iterativa do processo Delphi garantiu a exploração abrangente e a convergência de opiniões de especialistas. As conclusões deste estudo fornecem informações valiosas para enfrentar os desafios e formular estratégias para melhorar as iniciativas de habitação social no Brasil. (Powell, 2003). A duração do período de estudo, combinada com o processo de seleção, garantiu uma exploração abrangente das necessidades e desafios que o modelo apresenta sobre seus indicadores, e como o assunto sobre habitações, políticas públicas são enfrentadas nas diversas regiões do Brasil.

4.6. ETAPA 4A: ANÁLISE DOS INDICADORES E VARIÁVEIS APÓS APLICAÇÃO COM ESPECIALISTAS

A pesquisa com os especialistas buscou desenvolver e aperfeiçoar o modelo de apoio de tomada de decisão, nesse processo que busca oferecer novas ferramentas e estratégias que possam auxiliar profissionais de diferentes áreas a tomar decisões fundamentadas e eficazes, dentro do contexto da habitação de interesse social, essa contribuição de especialistas de todo o país foi imprescindível por apresentar *insights* valiosos para o desenvolvimento e avaliação dos indicadores presentes no modelo.

Nessa seção, é descrito o processo de análise dos resultados obtidos a partir da consulta a especialistas, e com o uso de métodos estatísticos, descrever e definir os pesos para cada indicador presente no modelo, e ainda ao final buscar discutir as

sugestões para novos indicadores e como todo esse processo trouxe relevância para a pesquisa.

A análise dos resultados foi dividida em 10 eixos, quais sejam: 1. Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidade; 2. Estatísticas Municipais; 3. Infraestrutura Básica; 4. Mobilidade Urbana; 5. Qualidade Ambiental; 6. Regularização Fundiária; 7. Controle Urbanístico; 8. Moradia; 9. Serviços e Equipamentos Públicos; 10. Vida Social.

Para analisar os resultados obtidos a partir da consulta aos especialistas, inicia-se com a descrição dos resultados obtidos, notadamente a partir de estatísticas descritivas. Além disso, para visualizar a distribuição das respostas dos especialistas, foi criado um histograma para cada indicador, permitindo identificar padrões e características relevantes nos dados coletados, o que fornece uma visão geral da distribuição das respostas dos especialistas.

Outro aspecto importante na análise dos resultados é a identificação de relações entre os indicadores. Para isso, uma análise de correlação utilizando o coeficiente de correlação de Pearson. Essa análise teve como objetivo identificar se existem associações entre os indicadores, o que pode indicar possíveis interdependências entre eles e fornecer *insights* sobre aspectos a considerar na tomada de decisão. A escolha desses métodos considerou sua capacidade de agregar valor à análise da pesquisa e fornecer informações precisas e confiáveis.

Para avaliar as diferenças nas avaliações dos indicadores por especialistas de diversas regiões do Brasil, foi realizada ANOVA. A análise foi utilizada para destacar a importância de reconhecer contextos regionais individuais na tomada de decisões, uma vez que foram identificadas variações potenciais nas avaliações.

O eixo "Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidade" desempenha um papel crucial no planejamento urbano e na promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Nesse contexto, o indicador, que se refere ao "código de obras", demonstrou ser crucial para os especialistas, pois influencia diretamente a maneira como as edificações e infraestruturas são projetadas e construídas nas áreas urbanas. Conforme os resultados obtidos na análise, o indicador apresentou uma mediana de 4,5, acompanhada de um desvio padrão de 1,03.

Em termos de adequação e eficácia, as políticas de “código de obras” nas cidades brasileiras parecem estar em um nível moderado, com uma mediana de 4,5 para o indicador 4. No entanto, certamente há espaço para melhorias, conforme observado pela possibilidade de avanços significativos. Além disso, as respostas dos especialistas apresentam alguma variação, com um desvio padrão de 1,03, provavelmente devido às diferentes abordagens adotadas por estados e municípios individuais ao definirem os seus códigos de construção.

Tabela 5: Eixo 1 – Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidade

	Q.1 _1	Q.1 _2	Q.1 _3	Q.1 _4	Q.1 _5	Q.1 _6	Q.1 _7	Q.1 _8
N	68	68	68	68	68	68	68	68
Média	4.37	4.49	4.21	4.15	4.38	4.46	4.62	4.31
Mediana	5.00	5.00	5.00	4.50	5.00	5.00	5.00	5.00
Desvio-padrão	0.929	0.702	1.03	1.03	1.01	0.984	0.624	1.08
Mínimo	1	3	1	1	1	0	3	0
Máximo	5	5	5	5	5	5	5	5
25º percentil	4.00	4.00	4.00	3.00	4.00	4.00	4.00	4.00
50º percentil	5.00	5.00	5.00	4.50	5.00	5.00	5.00	5.00
75º percentil	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor.

A constante necessidade de revisão e aprimoramento das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano no Brasil é enfatizada pela mediana de 4,5 e desvio padrão de 1,03 para o quarto indicador. Portanto, pode ser necessário implementar políticas destinadas a melhorar e atualizar os códigos de obras para garantir que as construções urbanas atendam aos padrões de qualidade, segurança e sustentabilidade exigidos pelo Estatuto da Cidade. Isto realça a importância de analisar os códigos de construção localmente, tendo em conta as características únicas de cada região. Adicionalmente, todos os indicadores deste eixo manterão o peso 5, exceto o eixo “Código de Obras”, que terá o peso relativo 4.

Tabela 6: Eixo 1 - Instrumentos de Políticas Públicas e Estatuto da Cidade analisado por regiões

	Regiões	N	Média	Desvio-padrão	Erro-padrão
Q.1 _1	Centro-Oeste	8	3.63	1.506	0.532
	Nordeste	13	4.54	0.776	0.215
	Norte	10	4.10	1.197	0.379
	Sudeste	14	4.50	0.650	0.174
	Sul	10	4.40	0.699	0.221
Q.1 _2	Centro-Oeste	8	4.63	0.744	0.263
	Nordeste	13	4.46	0.776	0.215
	Norte	10	4.60	0.699	0.221
	Sudeste	14	4.36	0.842	0.225
	Sul	10	4.30	0.483	0.153
Q.1 _3	Centro-Oeste	8	4.00	1.069	0.378
	Nordeste	13	4.15	1.144	0.317
	Norte	10	4.70	0.483	0.153
	Sudeste	14	4.00	1.301	0.348
	Sul	10	3.80	1.135	0.359
Q.1 _4	Centro-Oeste	8	4.13	1.126	0.398
	Nordeste	13	4.38	0.961	0.266
	Norte	10	4.10	0.876	0.277
	Sudeste	14	4.14	0.949	0.254
	Sul	10	3.90	1.287	0.407
Q.1 _5	Centro-Oeste	8	4.38	1.188	0.420
	Nordeste	13	4.31	1.182	0.328
	Norte	10	4.70	0.483	0.153
	Sudeste	14	4.29	1.267	0.339
	Sul	10	3.90	0.994	0.314
Q.1 _6	Centro-Oeste	8	4.63	0.744	0.263
	Nordeste	13	4.54	0.660	0.183
	Norte	10	4.50	0.707	0.224
	Sudeste	14	4.57	1.342	0.359
	Sul	10	4.20	0.919	0.291
Q.1 _7	Centro-Oeste	8	5.00	0.000	0.000
	Nordeste	13	4.38	0.768	0.213
	Norte	10	4.60	0.699	0.221
	Sudeste	14	4.71	0.469	0.125
	Sul	10	4.40	0.843	0.267
Q.1 _8	Centro-Oeste	8	4.25	0.886	0.313
	Nordeste	13	4.31	0.855	0.237
	Norte	10	4.70	0.675	0.213
	Sudeste	14	4.14	1.406	0.376
	Sul	10	3.90	1.287	0.407

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Na análise de políticas públicas para habitação social, o eixo “Estatísticas Municipais”, demonstrou ser crucial para os especialistas, fornecendo informações valiosas sobre as características únicas e a diversidade dos municípios brasileiros. Após consulta a especialistas, dois indicadores se destacaram: o indicador 2, que avalia a “Especificidade do Município (Patrimônio Histórico; Turismo; Região Fronteiriça; Amazônia...outros)”, e o indicador 4, que verifica se o “Município participou de Programa Federal de Habitação Social”. Ambos os indicadores exibiram um desvio padrão notável e uma mediana de 4, indicando uma variação considerável nas respostas dos especialistas.

Tabela 7: Eixo 2 – Estatísticas Municipais

	Q2_1	Q2_2	Q2_3	Q2_4	Q2_5
N	68	68	68	68	68
Média	4.51	4.12	4.66	4.26	3.72
Mediana	5.00	4.00	5.00	5.00	4.00
Desvio-padrão	0.782	1.02	0.683	0.940	1.22
Mínimo	2	1	2	1	1
Máximo	5	5	5	5	5
25º percentil	4.00	4.00	5.00	4.00	3.00
50º percentil	5.00	4.00	5.00	5.00	4.00
75º percentil	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

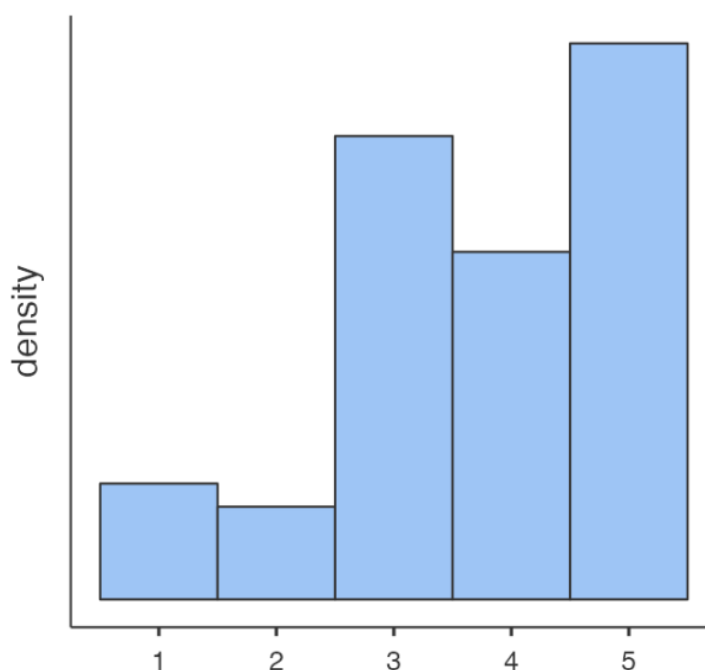
Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

No Brasil, o Indicador 2, referente às particularidades de cada município, composto por histórico, atrativos turísticos e localização geográfica, entre outros aspectos, retrata o cenário urbano multifacetado. O alto desvio indica que os profissionais interpretam essas especificidades de forma variada, enfatiza a importância de uma abordagem customizada na elaboração de estratégias de habitação social, levando em consideração as especialidades de cada local.

Ao tratar do envolvimento do município nos programas federais de habitação social, os resultados do Indicador 4 indicam uma divisão nas perspectivas dos especialistas. Especificamente, uma mediana de 4 e o desvio padrão sugerem que alguns municípios se destacam na participação em programas federais, enquanto outros têm dificuldades. Identificar as melhores práticas e disseminar o conhecimento

entre os municípios torna-se fundamental para melhorar a eficácia dos programas habitacionais.

Gráfico 5: Eixo 2 – Indicador: O município participou de Programa Federal de Habitação de Interesse Social



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

A complexidade e a diversidade das realidades municipais no Brasil são demonstradas através dos indicadores 2 e 4 do eixo “Estatísticas Municipais”. Para atender às particularidades de cada município, devem ser desenvolvidas abordagens flexíveis, conforme indicado pelo elevado desvio padrão e mediana. O indicador “Especificidade do Município (Patrimônio Histórico; Turismo; Região Fronteiriça; Amazônia...outros)” terá peso 4, enquanto o peso para “Município participante do Programa Federal de Habitação Social” será 3, com base nas diferentes opiniões dos especialistas. A partilha de experiências e melhores práticas pode auxiliar políticas públicas eficazes na área da habitação social.

Os eixos 3, "Infraestrutura Básica", e 4, "Mobilidade Urbana", desempenham um papel crucial no desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Esses eixos incluem uma série de indicadores essenciais, como "Acessibilidade e mobilidade", "Coleta de lixo", "Drenagem pluvial e fluvial", "Vias de pedestres", "Iluminação pública" e outros, fundamentais para a qualidade de vida e a funcionalidade das áreas urbanas.

Tabela 8: Eixo 3 – Infraestrutura Básica

	Q3_1	Q3_2	Q3_3	Q3_4	Q3_5	Q3_6	Q3_7	Q3_8
N	68	68	68	68	68	68	68	68
Média	4.91	4.82	4.81	4.75	4.87	4.76	4.46	4.47
Mediana	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Desvio-padrão	0.376	0.545	0.465	0.583	0.420	0.626	0.854	0.985
Mínimo	3	2	3	2	3	2	1	1
Máximo	5	5	5	5	5	5	5	5
25º percentil	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.00	4.00
50º percentil	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
75º percentil	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Uma observação importante é que esses indicadores apresentaram pouca variância nas opiniões dos especialistas. Isso significa que, em geral, há um alto grau de concordância entre os especialistas quanto à importância desses indicadores na avaliação das políticas públicas relacionadas à infraestrutura básica e à mobilidade urbana. A estabilidade nas avaliações dos especialistas sugere que esses indicadores são universalmente reconhecidos como pilares fundamentais para o planejamento urbano eficaz e para a promoção de cidades mais acessíveis e sustentáveis.

Tabela 9: Eixo 4 – Mobilidade Urbana

	Q4_1
N	68
Média	4.78
Mediana	5.00
Desvio-padrão	0.514
Mínimo	3
Máximo	5
25º percentil	5.00
50º percentil	5.00
75º percentil	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Dessa forma, a manutenção de um peso igual a 5 para todos esses indicadores demonstrou ser crucial para os especialistas. Isso reflete a importância uniforme

atribuída a esses aspectos-chave do desenvolvimento urbano. A igualdade de pesos para esses indicadores destaca a necessidade de abordagens equitativas e abrangentes para a melhoria da infraestrutura básica e da mobilidade urbana em todo o país, garantindo que todas as áreas urbanas possam se beneficiar igualmente de políticas públicas eficazes e orientadas para o bem-estar da comunidade.

O eixo "Qualidade Ambiental" se concentra em aspectos fundamentais relacionados à preservação ambiental e à segurança das áreas urbanas. Entre os diversos indicadores que compõem esse eixo, o indicador 3, que trata das "Encostas e áreas de risco geotécnico", merece destaque especial devido às suas características peculiares.

Tabela 10: Eixo 5 – Qualidade Ambiental

	Q5_1	Q5_2	Q5_3
N	68	68	68
Média	4.60	4.44	4.26
Mediana	5.00	5.00	5.00
Desvio-padrão	0.650	0.887	1.13
Mínimo	2	2	0
Máximo	5	5	5
25º percentil	4.00	4.00	4.00
50º percentil	5.00	5.00	5.00
75º percentil	5.00	5.00	5.00

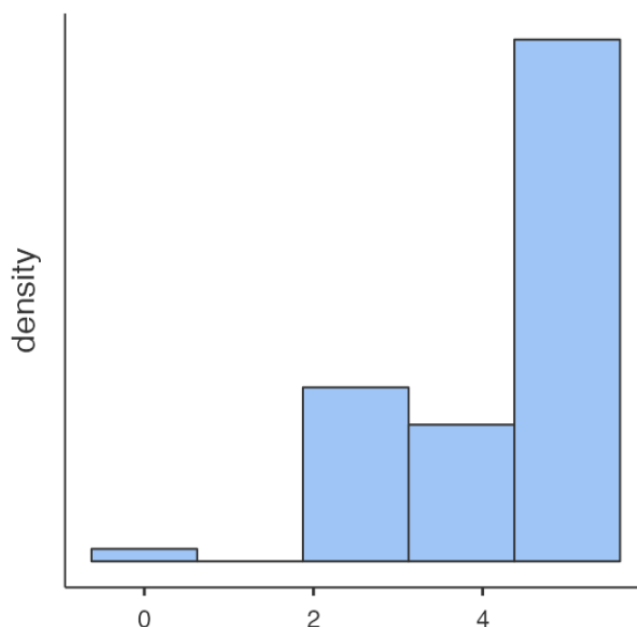
Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

O indicador 3, que aborda as encostas e áreas de risco geotécnico, demonstrou um desvio padrão significativo em relação às avaliações dos especialistas. Isso sugere que as opiniões dos especialistas divergem consideravelmente quando se trata desse indicador específico. Esse desvio pode ser resultado das diferentes realidades geográficas e geológicas das diversas regiões do Brasil, bem como da complexidade associada à gestão e mitigação de riscos geotécnicos em áreas urbanas.

Curiosamente, mesmo com a variância nas opiniões, o indicador 3 apresentou uma quantidade significativa de avaliações no nível 5. Isso indica que, apesar das divergências, há um reconhecimento generalizado entre os especialistas de que a

abordagem de encostas e áreas de risco geotécnico demonstrou ser importante e relevante para os especialistas, dentro do contexto do planejamento urbano e da qualidade ambiental.

Gráfico 6: Eixo 5 – Indicador: Encostas e áreas de risco geotécnico



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

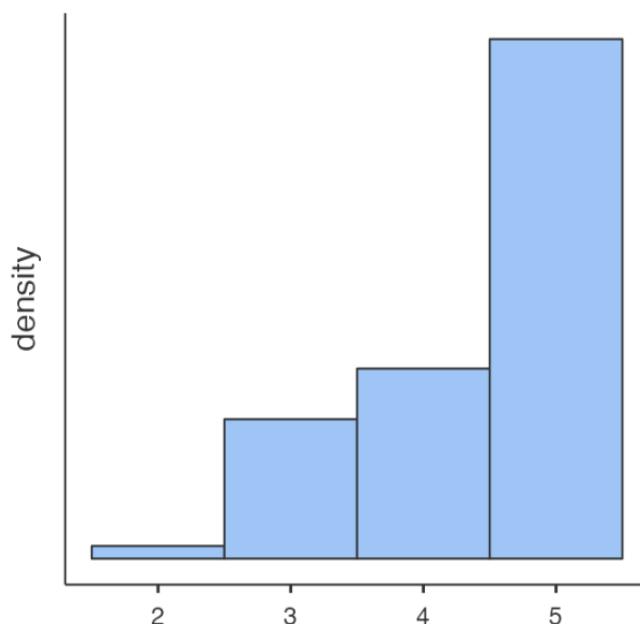
Diante dessas considerações, à decisão de manter um peso igual a 5 para todos os indicadores dentro do eixo "Qualidade Ambiental" é uma abordagem lógica e coerente. Isso reflete a importância uniforme atribuída a todos esses indicadores, incluindo o indicador 3, na promoção de cidades mais seguras e ambientalmente sustentáveis. A igualdade de pesos para esses indicadores ressalta a necessidade de uma abordagem holística e equitativa para a melhoria da qualidade ambiental nas áreas urbanas, garantindo que todos os aspectos relevantes sejam considerados de maneira igualmente prioritária.

O eixo "Regularização Fundiária" desempenha um papel crucial no contexto das políticas públicas de habitação de interesse social e no planejamento urbano. Concentra em questões relacionadas à regularização de terras e à documentação de propriedade, sendo um dos pilares para garantir o acesso digno à moradia para as famílias em áreas urbanas. Dentro desse eixo, o indicador merece destaque especial, "Documentos de titulação das famílias".

Este indicador se destaca por apresentar diversos extratos, indicando que há uma variedade de situações relacionadas à documentação de propriedade das

famílias nas áreas urbanas. No entanto, o que chama a atenção é que a maioria dos especialistas atribuiu o peso máximo, ou seja, 5, para este item específico.

Gráfico 7: Eixo 6: Regularização Fundiária



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

A relevância desse indicador reside no fato de que a documentação de titulação das famílias é um fator determinante para a segurança habitacional. Quando as famílias não possuem documentos de propriedade legalmente reconhecidos, enfrentam uma série de desafios, como a insegurança quanto à permanência em suas moradias, dificuldade de acesso a serviços públicos e restrições ao desenvolvimento de melhorias em suas residências.

Portanto, ao atribuir um peso 5 ao indicador "Documentos de titulação das famílias", os especialistas reconhecem que a regularização fundiária e a garantia da documentação de propriedade são passos cruciais para promover a segurança habitacional e melhorar a qualidade de vida das famílias em áreas urbanas. Isso não apenas reflete a importância desse indicador dentro do modelo de apoio à tomada de decisão, mas também enfatiza a necessidade de políticas públicas direcionadas a abordar e resolver questões relacionadas à documentação de propriedade, a fim de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social.

O eixo "Controle Urbanístico" desempenha um papel essencial no planejamento urbano e na garantia da conformidade das construções e ocupações com as leis e regulamentos urbanos. Dentro deste eixo, dois indicadores se destacam:

"Uso e ocupação segundo a legislação urbanística" e "Uso e ocupação conforme o projeto aprovado".

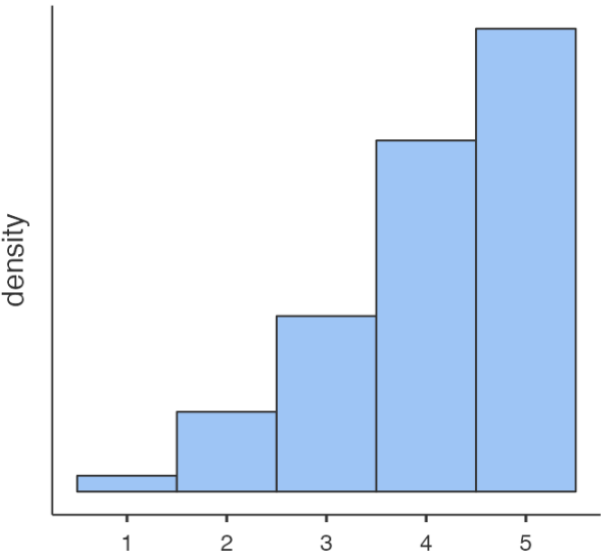
Tabela 11: Eixo 7 – Controle Urbanístico

	Q7_1	Q7_2
N	68	68
Média	4.07	4.29
Mediana	4.00	5.00
Desvio-padrão	1.01	1.01
Mínimo	1	1
Máximo	5	5
25º percentil	3.75	4.00
50º percentil	4.00	5.00
75º percentil	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

O indicador "Uso e ocupação segundo a legislação urbanística" obteve um alto índice de peso 5 atribuído pelos especialistas. Isso reflete a importância da conformidade com as normas urbanísticas para garantir um ambiente urbano ordenado, seguro e funcional. Quando as construções e ocupações estão segundo a legislação urbanística, isso promove o uso adequado do espaço urbano e contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Gráfico 8: Eixo 7 – Indicador: Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Por outro lado, o indicador "Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado" apresentou uma mediana igual a 4 e uma distribuição de pesos mais variada entre os especialistas. Isso sugere que, embora seja relevante, a conformidade com o projeto aprovado pode ser menos uniformemente considerada de extrema importância em comparação com a conformidade estrita com a legislação urbanística.

A decisão de atribuir um peso 5 ao indicador "Uso e ocupação de acordo com a legislação urbanística" e um peso 4 ao indicador "Uso e ocupação de acordo com o projeto aprovado" dentro deste modelo de apoio à tomada de decisão reflete a ênfase dada à importância da conformidade com as leis urbanísticas para promover um desenvolvimento urbano ordenado e sustentável. Isso não apenas ajuda a manter a integridade das cidades, mas também garante que as políticas públicas estejam alinhadas com o cumprimento das normas legais, o que é essencial para a construção de comunidades urbanas seguras e eficazes.

Os eixos "Moradia" e "Serviços e Equipamentos Públicos", abrangem uma série de indicadores cruciais para a qualidade de vida e bem-estar das populações urbanas. Que a maioria dos especialistas atribuiu um peso 5 a esses indicadores demonstrou ser crucial para os especialistas. Isso demonstra um amplo consenso entre os especialistas sobre a relevância desses eixos na avaliação das políticas públicas relacionadas à moradia e aos serviços e equipamentos públicos nas cidades.

No eixo "Moradia", a manutenção do peso 5 reflete a importância da qualidade e acessibilidade das habitações para garantir o direito à moradia digna. As políticas habitacionais desempenham um papel vital na redução da desigualdade e na promoção da inclusão social nas áreas urbanas. Portanto, manter um peso alto para este eixo enfatiza a necessidade de priorizar a qualidade das moradias e a acessibilidade habitacional nas políticas públicas.

Tabela 12: Eixo 9 - Moradia

	Q8_1	Q8_2	Q8_3	Q8_4
N	68	68	68	68
Média	4.68	4.72	4.04	4.72
Mediana	5.00	5.00	4.50	5.00
Desvio-padrão	0.657	0.569	1.18	0.569
Mínimo	2	3	0	3
Máximo	5	5	5	5
25° percentil	5.00	5.00	3.00	5.00
50° percentil	5.00	5.00	4.50	5.00
75° percentil	5.00	5.00	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

No eixo "Serviços e Equipamentos Públicos", a atribuição do peso 5 sublinha a importância dos serviços públicos e da infraestrutura urbana adequada para o bem-estar da comunidade urbana. O acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, transporte público, água potável e saneamento básico, é crucial para garantir uma vida digna nas cidades. Portanto, manter um peso elevado para este eixo destaca a necessidade de políticas que assegurem a disponibilidade e a acessibilidade a serviços e equipamentos públicos de qualidade para todos os habitantes urbanos.

Tabela 13: Eixo 9 – Serviços e Equipamentos Públicos

	Q9_1	Q9_2	Q9_3
N	68	68	68
Média	4.47	4.49	4.87
Mediana	5.00	5.00	5.00
Desvio-padrão	0.762	0.801	0.341
Mínimo	2	0	4
Máximo	5	5	5
25° percentil	4.00	4.00	5.00
50° percentil	5.00	5.00	5.00
75° percentil	5.00	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Em resumo, a manutenção do peso 5 para os indicadores nos eixos "Moradia" e "Serviços e Equipamentos Públicos" reflete a centralidade desses aspectos no planejamento urbano e nas políticas públicas. Esses eixos não apenas contribuem para a promoção da qualidade de vida nas áreas urbanas, mas também são essenciais para alcançar cidades mais inclusivas, sustentáveis e equitativas. Portanto, desempenham um papel fundamental no modelo de apoio à tomada de decisão para orientar políticas públicas eficazes em benefício das populações urbanas.

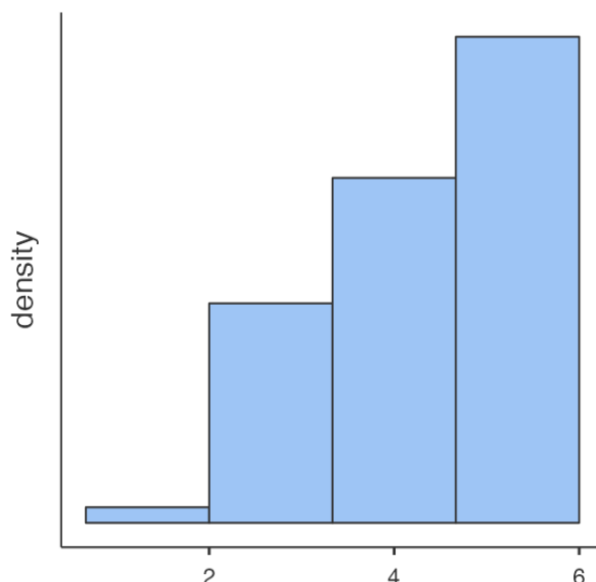
O eixo "Vida Social" passa por processos além da infraestrutura física e abrangendo aspectos relacionados à interação comunitária, bem-estar emocional e apropriação das habitações. Dentro deste eixo, três indicadores se destacam: "Apropriação e Intervenção na moradia", "Inserção na Comunidade Local" e "Bem-Estar".

Tabela 14: Eixo 10 – Vida Social

	Q10_1	Q10_2	Q10_3
N	68	68	68
Média	4.21	4.59	4.59
Mediana	4.00	5.00	5.00
Desvio-padrão	0.873	0.696	0.981
Mínimo	1	2	0
Máximo	5	5	5
25º percentil	4.00	4.00	5.00
50º percentil	4.00	5.00	5.00
75º percentil	5.00	5.00	5.00

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

O indicador "Apropriação e Intervenção na moradia" merece uma atenção especial devido à distribuição de pesos atribuídos pelos especialistas. Embora tenha obtido uma mediana de 4, que indica uma avaliação positiva por parte dos especialistas, também foi notável que houve uma significativa quantidade de avaliações com pesos 3 e 4. Isso sugere que, apesar da importância reconhecida desse indicador, existem variações nas opiniões dos especialistas sobre sua relevância exata.

Gráfico 9: Eixo 10 – Indicador: Apropriação e Intervenção na moradia

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado Jamovi (2023).

Portanto, a decisão de atribuir um peso 4 ao indicador "Apropriação e Intervenção na moradia" e peso 5 aos outros indicadores reflete o compromisso em equilibrar as avaliações dos especialistas e reconhecer a importância desse indicador, enquanto ainda levando em conta algumas variações nas opiniões. Isso demonstra a preocupação em manter um modelo de apoio à tomada de decisão que seja abrangente e equitativo, considerando a diversidade de fatores que influenciam a qualidade de vida nas áreas urbanas.

Os indicadores do eixo "Vida Social" são essenciais para entender não apenas o aspecto físico das habitações, mas também a experiência humana nas cidades. A interação comunitária, a sensação de pertencimento e o bem-estar emocional são elementos cruciais para criar comunidades urbanas vibrantes e saudáveis. Portanto, manter uma abordagem balanceada na atribuição de pesos a esses indicadores é fundamental para desenvolver políticas públicas que promovam não apenas a infraestrutura, mas também a qualidade de vida nas cidades.

4.7. ETAPA 4B: ANÁLISE DE SUGESTÃO APÓS APLICAÇÃO DO MÉTODO DELPHI

Após uma pesquisa Delphi abrangente que envolveu especialistas na área de habitação de interesse social, várias sugestões de novos indicadores emergiram para

aprimorar o modelo de apoio à tomada de decisão desenvolvido na tese. Essas sugestões refletem uma compreensão abrangente dos desafios e das necessidades das comunidades urbanas e podem contribuir significativamente para a avaliação e implementação de políticas públicas eficazes neste contexto.

Uma das sugestões importantes é a inclusão de um indicador relacionado ao "Plano Municipal de Gestão de Riscos", isso é fundamental para abordar questões de segurança e resiliência das áreas habitacionais, especialmente em relação a riscos naturais e desastres, que será inserido no eixo "Qualidade Ambiental".

Além disso, houve sugestão de indicadores relacionados ao "acesso ao comércio", "acesso à saúde", "acesso a emprego e renda", "transporte público/coletivo", "proximidade a áreas verdes" e "acesso à educação", todos esses tópicos resumidamente podem ser transformados para um indicador que busca tratar sobre a posição desses empreendimentos ou de localização do investimento do município, dessa maneira será inserido um indicador que possa contemplar todos esses itens "Localização do Investimento para Habitação de Interesse Social", pois todos são essenciais para abordar diferentes dimensões da vida urbana, garantindo que as políticas de habitação de interesse social abranjam aspectos amplos de bem-estar e qualidade de vida. Entretanto, o primeiro modelo possui o indicador "6. Inserção da localização no mundo do Trabalho", para evitar duplicidade no processo, foi feita a substituição por esse indicador que engloba áreas maiores de análise.

Finalmente, foi apresentado sugestões sobre "Associativismo", como a presença de associações comunitárias e conselhos de políticas públicas, bem como a produção do associativismo, ao analisar esse acréscimo pode enriquecer o modelo ao abordar a importância da participação cidadã e da identidade cultural nas políticas habitacionais. Como já existe o indicador "8. A cidade possui Associações, Sindicatos, Entidades, ONGs, movimentos populares", que contempla boa parte das sugestões, o mesmo foi mantido, mas mesmo assim surgiu a questão do processo de autoconstrução e produção por associativismo, como um novo indicador.

Para melhor representar esses itens foi desenvolvida uma nuvem de palavras com as sugestões dos especialistas.

informações valiosas para compreender a distribuição dos dados, identificar relações entre os indicadores e avaliar possíveis diferenças significativas entre os grupos de especialistas.

Essas análises contribuem para a geração de *insights* relevantes e embasados na análise dos resultados, preparando o terreno para a discussão dos indicadores e a tomada de decisão para definir os melhores pesos para cada indicador e ainda com a inclusão de novos itens que não estavam contemplados no escopo original desse modelo.

Em resumo, a análise estatística dos dados coletados junto aos especialistas representa um estágio crucial e enriquecedor nesta pesquisa de doutorado, permitindo uma compreensão aprofundada e embasada sobre a habitação de interesse social no Brasil e suas nuances regionais. Essa análise apresentou avanços do conhecimento nessa área e ainda no processo de criação do modelo de apoio à tomada de decisões.

5. MODELO CONSOLIDADO DE AVALIABILIDADE PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL A NÍVEL LOCAL (AHIS NL)

O desenvolvimento da versão consolidada do modelo de apoio à decisão foi orientado por um amplo processo, que iniciou com a construção de um modelo conceitual com base em outros modelos como referência e a documentos de referência para habitações de interesse social. Posteriormente foi realizado um ensaio na cidade de Bom Jesus de Goiás – GO, para testar a funcionalidade do primeiro modelo.

Continuando o desenvolvimento da tese foi realizada uma consulta com especialistas de diversas regiões do Brasil, utilizando o método Delphi. A consulta a especialistas esclareceu a importância crucial de múltiplos indicadores no processo de apoio a tomada de decisão. A fragmentação dos indicadores e a definição dos pesos individuais, permite uma compreensão mais abrangente da dinâmica entre políticas, planejamento urbano e habitação social (Abreu; Metello; Yuba, 2012).

Ainda é importante citar que a inclusão de novos indicadores alargou o âmbito do modelo, permitindo uma representação mais precisa das questões multifacetadas em questão. Através do método Delphi, os especialistas forneceram os seus conhecimentos profissionais e enriqueceram o modelo com indicadores adicionais, o que aumentou ainda mais a sua eficácia. Estes novos indicadores diversificaram a abordagem, captando aspectos anteriormente negligenciados que são essenciais para a concepção e implementação de políticas e intervenções eficazes relacionadas com o planejamento urbano e a habitação social.

Contudo, é essencial reconhecer que nem todos os indicadores sugeridos chegaram à versão consolidada do modelo. O processo de refinamento exigiu consideração e avaliação cuidadosas. Alguns indicadores mostraram-se redundantes ou com menor incidência sobre o contexto, tendo em vista o objetivo de criar um modelo que seja acessível para auxiliar municípios brasileiros, notadamente de menor porte.

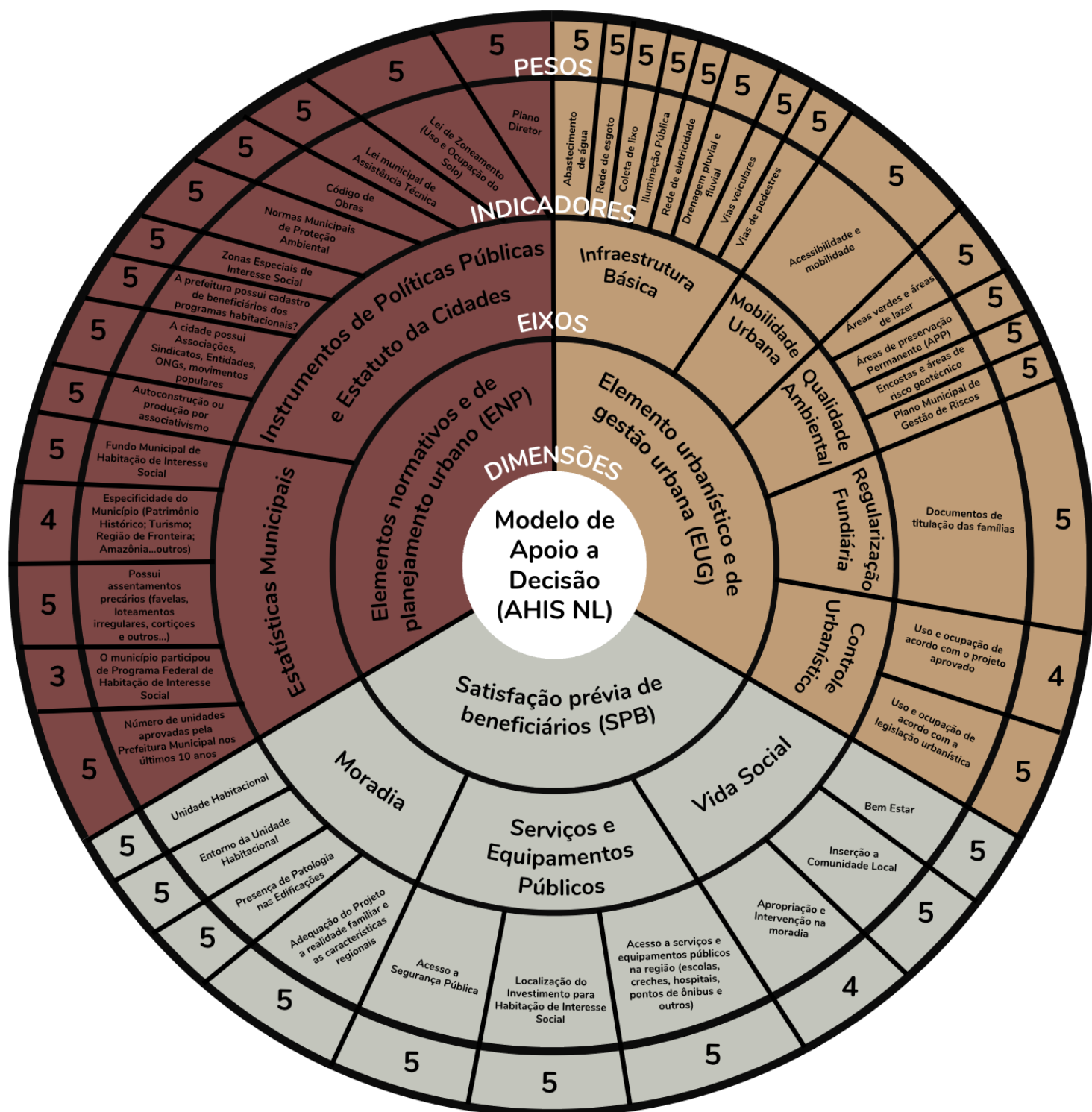
Dessa maneira três novos itens foram inseridos na versão consolidada do modelo, “Plano Municipal de Gestão de Riscos”, “Localização do Investimento para Habitação de Interesse Social”, que substituiu o indicador “Inserção da localização no mundo do Trabalho”, e por último, “Autoconstrução ou Construção por

Associativismo”. Tais itens foram listados como sugestões pelos especialistas, na questão aberta disponibilizada – o levantamento contabilizou as justificativas e a quantidade de vezes que os itens foram indicados, como pode ser visto na nuvem de palavras presente na Figura 16 anteriormente.

O peso atribuído a cada indicador é um aspecto vital dos modelos de apoio à decisão, para as seções das Dimensões e Eixos, foram adotados com o mesmo peso, sendo questionado aos especialistas pesos para os indicadores. Ao consultar especialistas de diferentes regiões do Brasil, captou a diversidade do país e pode garantir que o modelo consolidado considere os desafios e nuances específicos de diferentes localidades (De Oliveira Rodrigues; Alves, 2021). Esta abordagem promove uma distribuição mais equitativa de recursos e apoia intervenções políticas personalizadas para abordar as questões complexas que envolvem a questão habitacional para comunidades de até 20 mil habitantes.

Após as análises e tratamentos dos dados, foi desenvolvido a versão consolidada do modelo de apoio à decisão, apresentado na Figura 17. Tal modelo expressa a condensação de todas as etapas de desenvolvimento do modelo, concebido para constituir como apoio à tomada de decisão em pequenas cidades. As unidades de medidas e as técnicas de coleta dos dados foram mantidas conforme originalmente propostas na Tabela 4, localizada na página 94 dessa tese.

Figura 17: Versão Consolidada com os Pesos do Modelo de Apoio à Decisão (AHIS NL)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Esta versão consolidada do modelo de apoio à decisão representa uma nova visão que pode ser implantada no âmbito das políticas públicas, do planejamento urbano e da habitação social. O seu desenvolvimento envolveu um processo rigoroso e abrangente de consulta e aperfeiçoamento, ao incorporar diversas perspectivas e

ao aumentar os indicadores iniciais com outros novos, e oferece uma ferramenta robusta para orientar os decisores políticos, planejadores urbanos e partes interessadas na tomada de decisões nessa área de atuação (Pires, 2020).

A análise de seis indicadores específicos se destaca como crucial para o modelo de apoio à decisão no contexto de cidades com até 20 mil habitantes no Brasil: Lei de Zoneamento, Lei Municipal de Assistência Técnica, Código de Obras, Normas Municipais de Proteção Ambiental, Zonas Especiais de Interesse Social e Cadastro de Beneficiários de Programas Habitacionais. A relevância desses indicadores reside na sua capacidade de fornecer informações precisas sobre aspectos-chave do desenvolvimento urbano em cidades de pequeno porte, permitindo aos gestores públicos tomar decisões mais eficientes e eficazes.

Assim o processo de análise da aplicação do modelo de apoio à decisão, nesse momento atual da tese, teve a definição de pesos após consultas aos especialistas, definidos em virtude da contribuição de profissionais e acadêmicos de todas as regiões do Brasil, e a aplicação resultou nas equações abaixo. A fórmula completa para análise do modelo de apoio à decisão seria:

Equação 6: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL

$$AHIS - NL = ENP + EUG + SPB \quad (6)$$

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

Ou seja:

Equação 7: Equações para análise do Modelo de apoio à decisão AHIS-NL

$$AHIS - NL = (((((IPP1 + IPP2 + IPP3 + IPP5 + IPP6 + IPP7 + IPP8 + IPP9 + EM1 + EM3 + EM4 + EM5) \times \text{Peso } 5) + ((EM2 + IPP4) \times \text{Peso } 4) / 70) \times 0.2) + (((((IB1 + IB2 + IB3 + IB4 + IB5 + IB6 + IB7 + IB8 + MU1 + QA1 + QA2 + QA3 + QA4 + RF1 + CU2) \times \text{Peso } 5) + (CU1 \times \text{Peso } 4)) / 75) \times 0.5) + (((M1 + M2 + M3 + M4 + SE1 + SE2 + SE3 + VS2 + VS3) \times \text{Peso } 5 + (VS1 \times \text{Peso } 4) / 50) \times 0.3) \quad (7)$$

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

Sendo a nomenclatura utilizada para as dimensões e eixos:

- ENP: dimensão de Elementos normativos e de planejamento urbano, composta por 2 eixos, Instrumentos de Políticas Públicas (IPP) e Estatísticas Municipais (EM);
- EUG: dimensão de Elementos urbanísticos e de gestão urbana, composta por 5 eixos, Infraestrutura Básica (IB), Mobilidade Urbana (MU), Qualidade Ambiental (QA), Regularização Fundiária (RF) e Controle Urbanístico (CU);
- SPB: dimensão de Satisfação Prévia dos Beneficiários, composta por 3 eixos, Moradia (M), Serviços e Equipamentos Públicos (SE) e Vida Social (VS);

Os parâmetros de análise do Modelo visam manter a escala de 1 a 5 para definir o resultado do que foi encontrado como base em cada município, a partir de análise das dimensões Elementos Normativos e de Planejamento Urbano (ENP); Elementos Urbanísticos e de Gestão Urbana (EUG) e Satisfação prévia de Beneficiários (SPB), é possível mensurar a necessidade de implantação e intervenção se o resultado menor que 3 e se superior mostra que existe mais acertos do que erros e que estão no caminho correto.

A proposta do modelo ainda inclui a possibilidade de análises individuais, por possuir particularidades e regionalidades que devem ser colocadas como pontos relevantes que podem direcionar para o melhor caminho a ser seguido, se seria construir novas habitações, subsídios para aluguel social, moradias coletivas, adequação e regularização de ambientes já ocupados como favelas e assentamentos populares.

À guisa de conclusão, a versão consolidada do modelo de apoio à decisão representa uma contribuição significativa para as áreas de políticas públicas, planejamento urbano e habitação social. Seu desenvolvimento, apresenta diferentes etapas, que passam desde a criação de uma primeira versão do modelo baseado em outros modelos teoricamente já testados e ainda embasados em documentos de referência na área de habitações de interesse social. Essa versão do modelo foi testada por meio de um ensaio, verificando a sua aplicabilidade prática, posteriormente utilizado dos benefícios da metodologia Delphi, foi realizada a consulta

a especialistas de diversas regiões do Brasil, garantindo a inclusão de perspectivas diversas e a consideração de indicadores vitais.

Com dados estatísticos e as sugestões de melhorias por parte dos especialistas foi formatado a versão consolidada do modelo de apoio à decisão, que servirá como uma ferramenta de apoio aos processos, contribuindo para a formulação e implementação de políticas e intervenções eficazes no domínio do planejamento urbano e da habitação social, notadamente para o escopo da tese que são pequenas cidades.

5.1. LIMITAÇÕES E PROCESSO PARA APLICAÇÃO DO MODELO AHIS-NL

Ao propor um modelo de apoio à decisão para o enfrentamento do déficit habitacional em pequenas cidades, esta pesquisa reconhece que a jornada pela construção de soluções eficazes é complexa e exige constante aprimoramento. As limitações inerentes a qualquer modelo científico, servem como bússola para direcionar os esforços de pesquisa e aperfeiçoamento contínuo.

O modelo, apesar de sua estrutura modular e flexibilidade, ainda apresenta um grau de complexidade que pode dificultar sua aplicação por profissionais menos experientes ou com recursos limitados. A necessidade de dados específicos e de ferramentas computacionais para a aplicação do modelo pode ser um obstáculo para sua utilização em algumas cidades.

O modelo, por se basear em um conjunto de dados e informações coletadas em um determinado momento, pode não acompanhar a dinâmica constante das políticas públicas e das condições socioeconômicas das cidades. A atualização regular do modelo com novos dados e informações é fundamental para garantir sua efetividade ao longo do tempo.

Apesar das limitações, o modelo de apoio à decisão para a redução do déficit habitacional em pequenas cidades, elaborado nesta tese, se propõe a ser uma ferramenta útil para novos profissionais, governantes e entidades que atuam na área de planejamento urbano e políticas públicas. O processo de uso do modelo pode ser dividido em cinco etapas principais:

1. **Compreensão do Modelo:** A primeira etapa consiste na compreensão do modelo e seus componentes, através da leitura da tese e materiais complementares. É

fundamental entender os objetivos, variáveis, indicadores de desempenho e resultados esperados do modelo.

2. **Adaptação do Modelo:** O modelo foi desenvolvido para cidades brasileiras de pequeno porte, mas pode ser adaptado para outras realidades socioeconômicas e políticas. Na segunda etapa, é necessário realizar adaptações para considerar as características específicas da cidade ou região onde o modelo será aplicado, como atualização de dados, inclusão de novas variáveis e modificação dos indicadores de desempenho.
3. **Coleta de Dados:** A terceira etapa consiste na coleta de dados para alimentar o modelo, por meio de diversas fontes como censos demográficos, pesquisas domiciliares, cadastros habitacionais e estudos socioeconômicos. É importante garantir a qualidade e confiabilidade dos dados coletados para resultados precisos.
4. **Aplicação do Modelo:** Na quarta etapa, o modelo é aplicado utilizando os dados coletados na etapa anterior, manualmente ou com ferramentas computacionais. O resultado da aplicação é um conjunto de informações que auxiliam na tomada de decisão.
5. **Monitoramento e Avaliação:** A quinta e última etapa consiste no monitoramento e avaliação dos resultados do modelo, através do acompanhamento dos indicadores de desempenho e do impacto das decisões tomadas com base no modelo. Isso permite identificar pontos fortes e fracos do modelo e realizar ajustes para melhorar sua efetividade.

A pesquisa ora finalizada configura-se como um passo inicial na jornada de combate ao déficit habitacional em pequenas cidades. O modelo de apoio à decisão desenvolvido nesta tese ainda possui um extenso caminho a ser percorrido para aperfeiçoá-lo e torná-lo uma ferramenta robusta e eficaz.

A replicação do modelo em diversos contextos socioeconômicos e políticos é fundamental para avaliar sua generalização e identificar seus pontos fortes e fracos. A partir da reaplicação em diferentes realidades, será possível aprimorar o modelo, ajustando suas variáveis, pesos, indicadores e funcionalidades para atender às especificidades de cada local.

O próximo capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, consolidando os resultados obtidos e traçando perspectivas para o futuro da investigação e da reaplicação do modelo.

6. CONCLUSÃO

A presente tese de doutorado teve como objetivo central foi: desenvolver um modelo de atuação, que possa auxiliar no processo decisório para reduzir a demanda habitacional. Políticas que apresentam um histórico de tentativas e erros através de programas, agendas e ações para reduzir o déficit habitacional, que notadamente apresentam lacunas similares, como padrões de tipologia a níveis nacionais, construção de novas edificações de forma indiscriminada, falta de participação comunitário entre outros.

Este estudo adotou um processo metodológico que utilizou como base modelos como Allison (1971), Mintzberg (1994) e Carlile e Christensen (2004). A partir dessa abordagem foram utilizados documentos de referência e literatura técnico-científica relativa a programas habitacionais pregressos no país, subsidiando o modelo base da pesquisa, especificando dimensões, eixos e indicadores. Esse primeiro modelo conceitual foi ensaiado na cidade de Bom Jesus de Goiás – GO, buscando uma etapa inicial de validação e verificação de aplicabilidade. A aplicação do modelo em Bom Jesus de Goiás demonstrou sua viabilidade e potencial para auxiliar na tomada de decisão.

Após o primeiro ensaio, foi realizada consulta à especialistas no campo habitacional nas diversas regiões do Brasil. Adotou-se a metodologia Delphi, meio eficaz de capturar o conhecimento e a experiência de especialistas. O processo de consulta permitiu consolidar diferentes perspectivas, resultando na ponderação de indicadores e variáveis cruciais ao modelo de apoio à decisão. A análise pós-Delphi revelou áreas de consenso sólido, bem como divergências que foram consideradas. Esse processo de adaptação do modelo de acordo com as sugestões dos especialistas promoveu a sua validação e refinamento, inclusive com a inclusão de novos indicadores não contemplados na versão inicial, como, por exemplo “Autoconstrução ou produção por Associativismo”.

A inclusão de especialistas de todas as regiões do Brasil foi fundamental para a representatividade do modelo, considerando a diversidade de contextos regionais. As contribuições desses especialistas enriqueceram o modelo, tornando-o aplicável em diferentes cenários geográficos e contextos socioeconômicos. Esse caráter

inclusivo é crucial para o sucesso das políticas habitacionais em um país tão vasto e diversificado como o Brasil.

Ainda assim, é importante reforçar que o estudo privilegiou o recorte de cidades de pequeno porte. Esse escopo da pesquisa mostra-se relevante para a agenda urbana nacional, pois tais municípios enfrentam desafios distintos em relação à habitação social, como limitações orçamentárias, déficits de infraestrutura e dificuldades no acesso a recursos. São necessárias políticas habitacionais adequadas para que as cidades prosperem.

O modelo proposto pode, pois, contribuir neste sentido como ferramenta útil para a formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo à questão-problema ampla dessa tese - como conceber a resposta à demanda habitacional para além de novos programas centrados na construção de HIS? As políticas habitacionais muitas vezes concentram-se em produzir habitações e não as transformar em moradias, dessa maneira essa tese reforça o estudo e a busca para apontar possibilidades de melhoria e de apoio para que novas políticas públicas, principalmente no campo da habitação de interesse social, sejam praticadas de forma mais justas e igualitárias no desenvolvimento urbano. Apoiado ainda na hipótese que norteou o desenvolvimento do trabalho, como criar um modelo que possa ser um apoio a tomada de decisões por governos locais desses municípios, que possam ainda apresentar contribuições positivas na busca pela redução da demanda e do déficit habitacional.

Portanto, um dos objetivos deste estudo preenche uma lacuna importante ao reconhecer a diversidade e singularidade das cidades de pequeno porte ao desenvolver um modelo de apoio à decisão que pode ser adaptado às suas necessidades, utilizando como referências para análise e avaliação de programas habitacionais utilizados e implementados em larga escala tanto no Brasil, como na América Latina.

A partir desses estudos foi possível desenvolver ao longo do trabalho as dimensões e variáveis que compõem o modelo proposto. Destaca-se a importância de cada um desses elementos para o processo de tomada de decisão e avaliação, dando destaque ao poder da informação e dos dados estatísticos históricos do processo, como sendo um elemento estratégico nas tomadas de decisão.

O modelo proposto, embora apresente limitações, oferece aos governos locais subsídios para a busca por mecanismos que possibilitem o acesso à moradia digna para a população. Tais mecanismos devem contemplar a provisão de serviços públicos e a integração dos cidadãos à comunidade, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e deveres.

A relevância do modelo reside na ênfase na compreensão das decisões tomadas e em curso no âmbito das políticas habitacionais. Tais decisões, consideradas como a principal fonte de informação para o processo de tomada de decisão e avaliação da tese, configuram um tipo especial de conhecimento que pode ser utilizado por líderes e cidadãos na busca pela melhoria da qualidade de vida e pela redução do déficit habitacional no país.

Assim, o modelo concebido nesta tese pode ser uma ferramenta importante para a análise de problemas, no processo decisório, com o uso de evidências e presença de elementos característicos sobre a questão da moradia, que pode ser a base para a criação de padrões e estruturas para implementação de melhores práticas em todas as esferas governamentais no que se trata sobre redução do déficit habitacional.

Ressalta-se que o processo de tomada de decisão em políticas habitacionais pode ser orientado com a utilização do modelo de apoio à decisão retratado nesta tese, mas não é uma solução conclusiva. Para manter a sua utilidade, deve ser adaptado e atualizado regularmente à luz do cenário socioeconômico e político em constante mudança no país. Acrescentando aspectos contextuais e reconhecendo a natureza multifacetada da habitação social, o modelo utiliza indicadores quantitativos e qualitativos e leva em consideração um conjunto complexo de fatores. Fornece uma estrutura flexível que pode ser personalizada conforme as necessidades específicas do contexto local, possibilitando atualizações, adaptações e ainda possíveis novas pesquisas, principalmente no universo das pequenas cidades.

Em síntese, esta tese representa um passo na busca por soluções mais informadas e eficazes na área de habitação social no Brasil. O modelo de apoio à decisão resultante da aplicação da metodologia Delphi com especialistas de todas as regiões do país, com apoio no histórico de programas utilizados no Brasil e na América Latina, é uma ferramenta para gestores, tomadores de decisão e profissionais envolvidos no planejamento e execução de políticas habitacionais. No entanto, é

importante reconhecer que o trabalho não se encerra aqui; a tese sugere que outros estudos possam ser desenvolvidos e replicados, sempre em busca da contínua melhoria do processo de gestão das políticas habitacionais em benefício das comunidades mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 9050: **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. 2015. Rio de Janeiro, 2015.

ABREU, Malila da Graça Roxo. Princípios da pedagogia socialista: primeiras aproximações. **IV JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 2009.

ABREU, Mariana Garcia de. **Diferenças e similitudes entre as modalidades Entidades e Empresas: o Programa Minha Casa Minha Vida em São João da Boa Vista/SP**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ABREU, Marina Garcia de; METELLO, Humberto da Silva; YUBA, Andreia Naguissa. Habitação de interesse social no Brasil: caracterização da produção acadêmica dos Programas de Pós-graduação de 2006 a 2010. **Arquitextos, São Paulo, ano**, v. 15, 2012.

ALLISON, G. T. **Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis**. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1971.

ALMEIDA, E.; GIACOMINI, Larissa Bressan; BORTOLUZZI, Marluse Guedes. Mobilidade e acessibilidade urbana. **Seminário Nacional de Construções**, p. 1-7, 2013.

ATKINSON, Rob et al. The Small Towns conundrum: What do we do about them?. **Regional Statistics**, v. 9, n. 02, p. 3-19, 2019.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. 2011.

AZEVEDO, G.; RHEINGANTZ, Paulo Afonso. A abordagem experiencial e a observação incorporada e suas aplicações na APO. **XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Fortaleza**, p. 7-10, 2008.

BALAKRISHNAN, Nagraj; RENDER, Barry; STAIR, Ralph M. **Managerial decision modeling with spreadsheets**. Upper Saddle River: Pearson/Prentice Hall, 2007.

BALBIM, Renato Nunes. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano**. Texto para Discussão, 2022.

BARON, David P. Private politics, corporate social responsibility, and integrated strategy. **Journal of economics & management strategy**, v. 10, n. 1, p. 7-45, 2001.

BARROS, Aidil Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica. In: **Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica**. 1986. p. xiv, 132-xiv, 132.

BATAGLIA, Walter; YU, Abraham Sin Oih. A sincronização da tomada de decisão estratégica com o planejamento estratégico formal. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, p. 82-111, 2008.

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. **Pequenas cidades na região de Catanduva-SP: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias**. 2004.

BRASIL, Constituição. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios. Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV Oferta Pública 2013**

BRASIL, **Relatório de Avaliação. Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério da Economia. Dez 2020.

BRASIL, **Programa Casa Verde e Amarela**. Ministério da Economia. Dez 2022.

BRASIL, **Conheça algumas das características do novo Minha Casa, Minha Vida. Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério da Economia. Dez 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257** - 21.07.2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia**. Brasília: Ministério das Cidades, 2003

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação 2007-2017**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL, **Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério da Economia. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023.

BRUNA, Paulo. **Habitação social no Brasil**. 2015.

BOM JESUS DE GOIÁS (Cidade). **Prefeitura Municipal de Bom Jesus de Goiás**. Goiás, 2022.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção de política pública no Brasil**. 2014.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. **Estação Liberdade**, FAPESP, São Paulo, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017.

BORENSTEIN, Denis. **Integrated decision support system for flexible manufacturing system design**. 1995. Tese de Doutorado. University of Strathclyde.

BOUERI, José Jorge. Recomendações Índices Ergonômicos de Dimensionamento e Avaliação da Habitação. **Faculdade de arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. FAUUSP: São Paulo**, 2004.

BUSNARDO, Felipe Dardani. Crise do subprime: como a bolha imobiliária e o mercado financeiro derrubaram a economia americana em 2008, e os reflexos da crise para o Brasil. 2012.

CABRITA, AM Reis. **O homem ea casa: definição individual e social da qualidade da habitação**. 2001.

CALDEIRA, Teresa PR. **City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo**. Univ of California Press, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Letra Capital Editora LTDA, 2017.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANJUAN, Pedro Ernesto Celestino Pascoal. O déficit habitacional no Brasil: a relevância dos instrumentos privados na implementação de políticas públicas de moradia. **O déficit habitacional no Brasil: a relevância dos instrumentos privados na implementação de políticas públicas de moradia**, 2019.

CARLILE, P.; CHRISTENSEN, C. **The cycles of theory building in management research**. Boston: Harvard Business School. Boston University. Working paper 05-057, version 5.0, 2004.

CARMO, Edgar Candido. **A Política Habitacional no Brasil Pós Plano Real (1995-2002) Diretriz, Princípios, Produção e Financiamento: Uma análise entrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. Tese de Doutorado. Tese de doutorado. Economia Aplicada. Unicamp-2006.

CASTRO, Cloves Alexandre. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA SOCIEDADE E O SURGIMENTO DAS PRIMEIRAS UNIVERSIDADES. **Geografia Ensino & Pesquisa**, p. 39-54, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. 2007.

CLERICUZI, Adriana Zenaide; JÚNIOR, Tarcísio Ferreira Grilo. Discussão sobre modelos para desenvolvimento de sistemas de apoio a decisão específico. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, p. 01-10, 2009.

CHIAPPE DE VILLA, María Luisa. **La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa**. CEPAL, 1999.

COBOS, Emilio Pradilla. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. **Cadernos metrópole**, v. 16, p. 37-60, 2014.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE; DESENVOLVIMENTO (BRAZIL). **O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Secretaria de Imprensa, Presidência da República, 1991.

CONSTANTINOU, Eliane; MACHADO, Letícia Bettio; RODRIGUES, Adriana Luckei. Investigação espacial: habitação de interesse social e geração da urbanidade contemporânea. **Revista Projetar: projeto e percepção do ambiente**. Natal, RN. **V. 2, n. 3 (dez. 2017), p. 108-123**, 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades. **Território, Rio de Janeiro**, v. 4, n. 6, p. 41-53, 1999.

COSTA, Valéria Grace; NASCIMENTO, Jaz AS. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, p. 3794-3808, 2005.

DA CIDADE, Estatuto. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos**, v. 182, 2001.

DA SILVA, Ciro Andrade; GONÇALVES, Rafael Soares. Os 10 anos do atual programa de moradia social no Brasil: uma trajetória de (des) caminhos. **Ensaio**, p. 61-79, 2019.

DA SILVA, Ciro Andrade; MENEZES, Marluci. A questão habitacional em Portugal e a crise econômico-financeira: apontamentos sobre a desventura daqueles que precisam de casa. **Libertas**, v. 15, n. 2, 2015.

DA SILVA RAMOS, Jefferson; NOIA, Angye Cássia. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016.

DE ALMEIDA, Maria Soares; MELCHIORS, Lucia Camargos. A produção do espaço urbano e da habitação social na escala metropolitana: efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre-RS. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 1, p. 142-161, 2017.

DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119-107 a 119, 1988.

DE BARROS CORREIA, Telma. De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e

vernacular. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, n. 4, p. 83-98, 2001.

DE CARVALHO, Sonia Aparecida. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012.

Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / **Fundação João Pinheiro**. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

DE LOURDES BATISTA, Irinéa; SALVI, Rosana Figueiredo; LUCAS, Lucken Bueno. Modelos científicos e suas relações com a epistemologia da ciência e a educação científica. **Anais...**, 2011.

DE NORMAS TÉCNICAS, Associação Brasileiras. NBR 15575-1: edificações habitacionais-desempenho-parte 1: requisitos gerais. **Rio de Janeiro: ABNT**, 2013.

DE OLIVEIRA RODRIGUES, Izabella; ALVES, Vicente Eudes Lemos. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia Adequado Para Mulheres: O Caso do Jardim Bassoli (Campinas/SP). **Revista Georaguaia**, v. 11, n. 02, p. 129-146, 2021.

DIAS, Maria Thereza. **A política habitacional brasileira: uma análise do Plano Nacional de Habitação 2007-2017**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DO BRASIL, Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico**, 1988.

FACIONE, Peter. Critical thinking: A statement of expert consensus for purposes of educational assessment and instruction (The Delphi Report). 1990.

FALAGAN, David H.; MONTANER, Josep María; MUXÍ, Zaida. Herramientas para habitar el presente. La vivienda del siglo XXI. **Barcelona: Actar D**, 2011.

FERRARI, Camila. **Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FINK, Arlene et al. Consensus methods: characteristics and guidelines for use. **American journal of public health**, v. 74, n. 9, p. 979-983, 1984.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Urbe. Revista brasileira de gestão urbana**, v. 7, p. 325-339, 2015.

FREITAS, Henrique et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 35, n. 3, 2000.

FONSECA, Flávia. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a política habitacional brasileira**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FOWLER JR, Floyd J. **Survey research methods**. Sage publications, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – Déficit Habitacional no Brasil: **Relatório Final**. 1995

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2000**. 2001

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **Municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2004

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **Municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2ed. 2005

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2006**. 2006

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2007**. 2009

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2008**. 2011

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2009**. 2012

_____ – Déficit Habitacional municipal no Brasil: **2010**. 2013

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2011 - 2012**. 2015

_____ – Déficit Habitacional no Brasil: **2013 - 2014**. 2016

_____ – Estatística e Informações: Demografia e Indicadores sociais: **Déficit Habitacional no Brasil: 2015**. nº 6. 2018

_____ – Seminário Internacional | Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: **avanços e desafios. Dados referentes ao período de 2016 – 2019**. 2021

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. **En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro**: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 239-262, 2000.

GELABERT ABREU, Dayra; GONZÁLEZ COURET, Dania. Vivienda progresiva y flexible. Aprendiendo del repertorio. **Arquitectura y Urbanismo**, v. 34, n. 2, p. 48-63, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GONZÁLEZ TEJEDA, Leonardo. **Economía y Política de la Vivienda en México**. Universitat Autònoma de Barcelona,, 2006.

GOUVEIA, Hugo Leonardo; SPOSTO, Rosa Maria. Indicadores de desempenho térmico de vedações verticais externas relacionados com o custo de habitação de interesse social com base na norma de desempenho no Brasil. **RCT-Revista de Ciência e Tecnologia**, v. 2, n. 3, 2016.

GRISHAM, Thomas. The Delphi technique: a method for testing complex and multifaceted topics. **International Journal of Managing Projects in Business**, 2009.

GUERRA-FILHO, Gutemberg; ALOIMONOS, Yiannis. A language for human action. **Computer**, v. 40, n. 5, p. 42-51, 2007.

GUPTA, Uma G.; CLARKE, Robert E. Theory and applications of the Delphi technique: A bibliography (1975–1994). **Technological forecasting and social change**, v. 53, n. 2, p. 185-211, 1996.

HABITAT, O. N. U. Diretrizes internacionais para planejamento urbano e territorial. **Nairobi: United Nations Human Settlements Programme**, 2015.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional. **A sociedade aberta dos intérpretes da**, 1997.

HAIR, Joseph F. JR.; BABIN, Barry ; MONEY, Arthur H. ; SOMOUEL, Phillip. **Essentials of business research methods**. John Wiley & Sons, Inc, 2003.

HASSON, Felicity; KEENEY, Sinead; MCKENNA, Hugh. Research guidelines for the Delphi survey technique. **Journal of advanced nursing**, v. 32, n. 4, p. 1008-1015, 2000.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 2014.

HERNANDEZ, M. T. Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales. In: **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas**. Cidade do México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.

HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self-provisioned housing and state-led housing programmes. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 20, p. 73-79, 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Microdados da amostra Rio de Janeiro: IBGE; 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Informações sociais, demográficas e econômicas. IBGE, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Microdados da amostra Rio de Janeiro: IBGE; 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). CIDADES, I. B. G. E.; DO BRASIL, Estados. 2014. Acesso em: jun, 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Informações sociais, demográficas e econômicas. IBGE, 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Censo. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. **Cd-Rom.[Links]**, 2000.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise n. 68 Brasília: Ipea; 2020.

JARAMILLO GONZÁLEZ, Edgar Samuel et al. Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. 2012.

JAMOVI (2023). Versão 2.0.13. **Software para análise estatística**. [Software]. Recuperado em 2 de março de 2024, de <https://www.jamovi.org/>

JENNINGS JR, Edward T.; HALL, Jeremy L. Evidence-based practice and the use of information in state agency decision making. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 245-266, 2012.

JUSTI, Rosária et al. La enseñanza de ciencias basada en la elaboración de modelos. **Enseñanza de las ciencias: revista de investigación y experiencias didácticas**, 2006.

KOWALTOWSKI, Doris CCK et al. A critical analysis of research of a mass-housing programme. **Building Research & Information**, v. 47, n. 6, p. 716-733, 2019.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. 2009.

LÉFÉBVRE, Henri. A Revolução Urbana (Trad. Sérgio Martins). **Ed. UFMG, Belo Horizonte**, 2004.

LIKERT, Rensis. Human organizational measurements: Key to financial success. **Michigan Business Review**, v. 13, n. 3, p. 1-5, 1971.

LIMA, Fellipe de Andrade Abreu. **A ideia de cidade no renascimento**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MA, Janaina; VIEIRA, Diego Mota. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1672-1690, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. In: **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 2011. p. xiii, 277-xiii, 277.

MARCO, Cristhian Magnus de; BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco. Programa Habitacional Casa Verde E Amarela-Uma Análise Sobre A Importância Do Debate Nas Esferas Públicas Para A Construção Do Espaço Público. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 1855-1887, 2022.

MARICATO, Erminia. Meio ambiente e reforma urbana. **São Paulo: USP**, 1994.

MARICATO, Erminia. A metropole na periferia do capitalismo. **Sao Paulo, HUCITEC**, 1996.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitada, 2017.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Editora Vozes, 2001.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**, 7. ed. São Paulo: Atual, 1997

MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação. **Pro-Posições**, v. 29, p. 389-415, 2018.

MATION, Lucas Ferreira; NADALIN, Vanessa Gapriotti; KRAUSE, Cleandro. **Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: Resultados de uma classificação comparável**. Texto para discussão, 2014.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. COHAB/RN: o caminho da interiorização. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 34, 2018.

MELLO, Myriam Marta Soares de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Programa lares habitação popular: transformações na vida das mulheres beneficiadas. 2017.

MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry; RAISINGHANI, Duru; THEORET, Andre. The structure of "unstructured" decision processes. **Administrative science quarterly**, p. 246-275, 1976.

MIRANDA, Gilberto José; CASA NOVA, Silvia Pereira de Castro; CORNACCHIONE JUNIOR, Edgard Bruno. Dimensões da qualificação docente em contabilidade: um estudo por meio da técnica delphi. **Incentivando a conversão dos trabalhos em publicações definitivas**, 2012.

MITROFF, Ian I. et al. On managing science in the systems age: two schemas for the study of science as a whole systems phenomenon. **Interfaces**, v. 4, n. 3, p. 46-58, 1974.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antônio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. **Mercator (Fortaleza)**, v. 16, 2017.

MORAES, Reginaldo Carmmelo Corrêa de. Neoliberalismo: De onde vem. In: **Para onde vai**. São Paulo: Senac, 2001.

MORAES, Odair Barbosa de. **Método de análise de dados para avaliação de áreas urbanas recuperadas-uma abordagem utilizando a lógica fuzzy**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MORAIS, Maria da Piedade. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. 2002.

MORAIS, Mônica Veras; CARNEIRO, Thaís Marilane; BARROS NETO, José de Paula. Projeto de habitação de interesse social: satisfação do usuário final. 2014.

MOREIRA, Helion França. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade**. 2008. Tese de Doutorado.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. Segregação urbana em cidades pequenas: algumas considerações a partir das escalas intra e interurbana. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 20, 2010.

MORIMITSU, João Carlos Batista; DA SILVA, Márcia. Quantificação do déficit habitacional em diferentes escalas espaciais no Brasil: Guarapuava/PR e o contexto nacional. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 31, p. 7-28, 2014.

MORGAN, Mary S.; MORRISON, Margaret. **Models as mediators**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Habitat III. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat). **Conceito de Habitação Adequada**. Nairobi: UN-Habitat, 2022.

NASCIMENTO, Denise Morado; DE QUEIROZ BRAGA, Raquel Carvalho. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 9, p. 98-109, 2009.

NASCIMENTO NETO, Paulo; PROCOPIUCK, Mario. COVID19 in Latin America: informal settlements and the politics of uricide. **GeoJournal**, p. 1-14, 2022.

NASCIMENTO NETO, Paulo. Local Governments and the Meanings of Social Distancing: Implementation Deficiencies in the Times of COVID-19. In: **Local Government and the COVID-19 Pandemic: A Global Perspective**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 631-651.

NASCIMENTO NETO, P. Precariousness as a rule: contributions to an epistemological repositioning. **VIRUS**, v. 20, p. 1, 2020a.

NASCIMENTO NETO, P. A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR). **Cadernos Metr pole**, v. 22, p. 215-246, 2020b.

NASCIMENTO NETO, Paulo; ARREORTUA, Luis Salinas. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. **Housing Studies**, v. 35, n. 10, p. 1633-1660, 2019.

OKOLI, Chitu; PAWLOWSKI, Suzanne D. The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. **Information & management**, v. 42, n. 1, p. 15-29, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NA   ES UNIDAS. **Agenda 2030: objetivos do desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015a. Disponível em <https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 15 dez.

ORNSTEIN, Sheila Walbe; ROMERO, Marcelo de Andrade. Avaliação pós-ocupação (APO) do ambiente construído. 1992.

OROZCO, V. Infonavit, hacia el financiamiento de un millán de viviendas. **La vivienda en México: construyendo  n lises y propuestas**. Cidade do México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Câmara de Diputados, 2006.

OSBORNE, Jonathan et al. What "ideas-about-science" should be taught in school science? A Delphi study of the expert community. **Journal of research in science teaching**, v. 40, n. 7, p. 692-720, 2003.

PALOMBINI, Leonardo Lahm. Dos subespaços ao território descontínuo paradoxal: os moradores de rua e suas relações com o espaço urbano em Porto Alegre/RS-Brasil. 2015.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, 2008.

PEREDO, D. Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal. **La vivienda en México: construyendo  n lises y propuestas**. Cidade do México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Câmara de Diputados, 2006.

PEREIRA, Anete Marília et al. Cidade média e região: o significado de Montes Claros no norte de Minas Gerais. 2007.

PIMENTA, Luís F. Habitação popular e espaço urbano na Região metropolitana de Florianópolis. **12o Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Montevideo, Universidad de la República, 2009.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de  n lise conceitual e avaliação crítica**. 2022.

PIRES, Maria Raquel Gomes Maia et al. A utilização dos serviços de atenção básica e de urgência no SUS de Belo Horizonte: problema de saúde, procedimentos e escolha dos serviços. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 211-222, 2013.

PIRES, Dannúbia Ribeiro. **Estratégias para políticas públicas de mobilidade urbana sustentável para cidades brasileiras de pequeno porte**. 2020.

POWELL, Catherine. The Delphi technique: myths and realities. **Journal of advanced nursing**, v. 41, n. 4, p. 376-382, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia y mercado: reformas políticas y económicas** en la Europa del Este y América Latina. Ediciones AKAL, 1995.

PUEBLA CADENA, Claudia et al. Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México,(1972-1994). **(No Title)**, 2002.

QuestionPro. QuestionPro: **Pesquisas online e software de questionário**. Disponível em: <https://www.questionpro.com/pt-br/>. Acesso em: <ago 2022>.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos avançados**, v. 17, p. 187-196, 2003.

REZENDE, Heloisa Diniz de. **Forma. Reforma. Desforma: o novo formato da política pública para favelas**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. **Rio de Janeiro: Revan/FASE**, 2003.

RITZMANN, Melissa Litzinger; REZENDE, Denis Alcides. Sistemas de informação e o planejamento estratégico em emergências ambientais. 2009.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais—a luta pelo direito à cidade. **Revista cidades**, v. 4, n. 6, 2007.

RODRIGUES, Rodrigo Alves. **Derivativos de crédito: aspectos jurídicos**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017.

ROSA, Thaís Troncon. Planejamento Urbano e Política Habitacional no Brasil: Institucionalização; Dicotomização, Municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos-SP. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 16, p. 17-34, 2012.

ROWE, Gene; WRIGHT, George. The Delphi technique as a forecasting tool: issues and analysis. **International journal of forecasting**, v. 15, n. 4, p. 353-375, 1999.

ROY, Ananya. Urban informality: Toward an epistemology of planning. **Journal of the american planning association**, v. 71, n. 2, p. 147-158, 2005.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-2013, 2014.

SANTIAGO, Caio Filipe Esteves; DA HORA BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi; CALIXTO, Maria José Martinelli Silva. UMA ANÁLISE DA EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA RECENTE EM DOURADOS–MS. **Formação (Online)**, v. 28, n. 53, 2021.

SANTORO, A. G.; NASCIMENTO NETO, P. Homogeneidades presumidas: pequenas cidades e sua caracterização tipológica. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 23, n. 1, p. 146–162, 2023. DOI: 10.5935/cadernospos.v23n1p146-162.

SANTOS, Fernanda Andrade dos. Os efeitos territoriais do Programa Minha Casa Minha Vida em São José dos Pinhais-município da metrópole de Curitiba. 2009.

SANTOS, Laila; HOFF, Debora Nayar. OS DIREITOS HUMANOS E OS OBJETIVOS DO MILÊNIO: CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE PÓS-MODERNA. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 9, n. 1, 2017.

SANTOS, Raquel Barros. **As migrações e o processo de expansão urbana em Natal 1950-1970**. 2004.

SANTOS FILHO, Vamberto Machado dos. Norma de desempenho: Uma visão da história e de seu atendimento no cenário atual da indústria da construção civil. **Revista Especialize On Line, Goiânia**, v. 10, p. 1-20, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Edusp, 2013.

SANTOS, Milton. Pobreza urbana. In: **Pobreza urbana**. 2009. p. 134-134.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. 2001.

SANTOS, Wilson dos; SANTOS, Milton. Cidades locais, contexto regional e urbanização no período técnico-científico: o exemplo da região de Campinas, SP. 1990.

SENNETT, Richard. (2004). **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual**. Rio de Janeiro: Record.

SIENGE. Página Épica: Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/pagina-epica-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: <out 2023>.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. **Ambiente Construído**, v. 11, p. 55-71, 2011.

SHIMBO, Lúcia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 119-133, 2016.

SOUZA, Jailson de, BARBOSA, Jorge Luiz, SIMÃO, Mário Pires. **A Favela Reinventa a Cidade**, 2020.

SOUZA, Edson Luiz André de; GEMELLI, Isabel. Espaços da esperança: habitação, utopia e respeito. **Psico (Porto Alegre)**, p. 437-441, 2012.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. São Paulo: UNESP**, p. 609-643, 2001.

STÉDILE, Janaina Almeida. Dinâmicas da segregação urbana na Vila Leopoldina: das sesmarias aos condomínios fechados. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 10, n. 1, p. 18453, 2021.

SPRAGUE JR, Ralph H.; WATSON, Hugh J. (Ed.). **Decision support systems putting theory into practice**. Prentice-Hall, Inc., 1993.

SANTORO, Aline Galinari; NETO, Paulo Nascimento. Homogeneidades presumidas: pequenas cidades e sua caracterização tipológica. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 23, n. 1, p. 146-162, 2023.

SUCENA-GARCIA, Sara; SANTOS, José Carlos Proença. A influência da carta de Atenas na Póvoa de Varzim: três “fragmentos urbanos”, três casos de estudo. 2006.

SUTTI, Marcela Luana; DE CASTRO FONTES, Maria Solange Gurgel; MAGAGNIN, Renata Cardoso. Avaliação da qualidade da Habitação de Interesse Social na América Latina: uma revisão sistemática. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 8, n. 68, 2020.

TAYLOR, P. J. et al. Advances producer service firms as strategic networks, global cities as startegic places. **Economic Geography**, v. 90, n. 3, p. 267-291.

THURSTON, Wilfreda E.; RAMALIU, Anila. Evaluability assessment of a survivors of torture program: lessons learned. **Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 20, n. 2, p. 1-25, 2005.

TUROFF, Murray; LINSTONE, Harold A. The Delphi method-techniques and applications. 2002.

VALADARES, Lícia do Prado; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Verbete para o CPDOC/FGV: Banco Nacional da Habitação (BNH)**. 2021.

VALENZUELA-AGUILERA, Alfonso. Entre el estado y el mercado: la crisis de la finaciarización de la vivienda de interés social en México. **Entre el estado y el mercad o: la crisis de la finaciarización de la vivienda de interés social en México**, p. 33-55, 2017.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Studio nobel, 1998.

VIRGILIO, Luciane Mota. **Financiamento para habitações populares no Brasil e no México: uma análise comparada**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

WRIGHT, James TC; GIOVINAZZO, Renata Alves. Delphi-uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de pesquisas em administração**, v. 1, n. 12, p. 54-65, 2000.

YOUSUF, Muhammad Imran. Using expertsopinions through Delphi technique. **Practical assessment, research, and evaluation**, v. 12, n. 1, p. 4, 2007.

ZAPELINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): uma análise de equilíbrio pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 6, n. 3, 2017.