

**AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E  
FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS  
HABITACIONAIS: INVESTIGAÇÃO DO  
PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO  
ASSOCIATIVO NO MUNICÍPIO DE CAJURI -  
MG<sup>12</sup>**

***EVALUATION OF RESULTS AND FOCUS OF  
HOUSING POLICIES: INVESTIGATION OF THE  
LETTER OF ASSOCIATIVE CREDIT IN THE CITY OF  
CAJURI / MG***

**CÁSSIA DO CARMO PIRES FERNANDES**

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)  
Prof<sup>a</sup>. Substituta do Departamento de Educação - UFV  
[cassia.fernandes@ufv.br](mailto:cassia.fernandes@ufv.br)

**SUELY DE FÁTIMA RAMOS DA SILVEIRA**

Doutora em Ciências (Economia Aplicada) pela ESALQ/ Universidade  
de São Paulo  
Prof. Adjunto do Departamento de Administração - UFV  
[sramos@ufv.br](mailto:sramos@ufv.br)

**MARCO AURÉLIO MARQUES FERREIRA**

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa  
(UFV).  
Prof. Adjunto do Departamento de Administração - UFV  
[marcoarelio@ufv.br](mailto:marcoarelio@ufv.br)

Recebido em: 02/09/2009

Aprovado em: 23/10/2009

**ISSN 2175-5787**

<sup>1</sup> Parte deste trabalho foi apresentada no III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social.

<sup>2</sup> Agradecemos aos graduandos em Administração Eni Lourenço e Paulo Ricardo Reis pela colaboração na aplicação dos questionários.

Nossos agradecimentos também à Prefeitura de Cajuri e às famílias beneficiadas, pela atenção.

## Resumo

O foco deste estudo foi investigar o Programa habitacional Carta de Crédito Associativo no município de Cajuri, Minas Gerais. Objetivou-se delinear o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas e avaliar os resultados e a focalização do Programa. A coleta dos dados foi feita por meio de questionários aplicados a uma amostra de 66 sujeitos, e a análise, por procedimentos estatísticos manipulados no SPSS v.15.0®. Como resultados, destacam-se o trabalho social de mobilização das famílias, visando concretizar a gestão participativa do Programa; o alto índice de focalização, já que a maioria da população beneficiada possui renda inferior a um salário mínimo, sendo realmente famílias pobres contempladas com a ação do Estado; e a integração com outras políticas urbanas. Como aspecto negativo, a maioria dos beneficiários está pouco satisfeita com o número de cômodos da nova casa, que é padronizada. De modo geral, pode-se concluir que o elevado grau de satisfação dos beneficiários com o Programa, bem como o alto índice de focalização, reforçam a importância da habitação para a qualidade de vida, autoestima e segurança da família, representando a concretização de um direito constitucional.

**Palavras-Chaves:** Política habitacional. Avaliação de políticas públicas. Perfil socioeconômico.

## Abstract

The focus of this study was to investigate the housing program "Letter of Associative Credit " in the municipality of Cajuri, in Minas Gerais. The objective was to outline the economic profile of the beneficiaries and assess the results and focus of the program. The data collection was done through questionnaires given to a sample of 66 subjects, and the analysis manipulated by statistical procedures in SPSS V.15.0 ®. As results, are highlighted the work of social mobilization of families in order to implement participatory management program, the high level of focus that most of the beneficiary population have lower incomes than the minimum wage, being really poor families covered by the action of State; and the integration with other urban policies. As negative aspect, the majority of beneficiaries are little satisfied with the number of rooms of the new house, which is standardized. In general, it can be concluded that the high level of satisfaction with the program and the high level of focus reinforce the importance of housing for the quality of life, self-esteem and family security, representing the fulfillment of a constitutional right.

**Key-Words:** Housing policy. Evaluation of public policy. Socioeconomic profile.

## **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Juntamente com a saúde e a educação, a habitação é essencial para a qualidade de vida e constitui condição essencial para que esses e outros direitos sejam concretizados. Possuir um imóvel regularizado e confortável influencia diretamente na autoestima, na segurança da família e no exercício da cidadania.

Entretanto, tendo em vista que a maioria da população de baixa renda não consegue um teto por vias formais, muitos recorrem a alternativas mais acessíveis e constroem suas casas de forma amadora, seja em terreno próprio ou ocupado. É o fenômeno da autoconstrução. Segundo Cunha *et al.* (2007), no País, mais de 80% das moradias foram feitas nessas condições, sendo a ausência ou ineficiência do Estado comprovada pelo crescimento desordenado das cidades, tanto pela falta de planejamento urbanístico, quanto pela favelização. As cidades são mal traçadas e as habitações improvisadas, acarretando problemas para os cidadãos que usam desse artifício para construir uma casa, e para o coletivo de cada localidade.

Neste sentido, a política habitacional brasileira tem por responsabilidade promover programas de construção e melhoria das condições de moradias, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, especificamente em seu Art. 23, em que delega aos governos federal, estaduais e municipais tal função. Na divisão de competências, o governo federal tem maior poder para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos. Todavia, destaca-se que, somente com a Emenda Constitucional nº 26/2000, a moradia é incluída entre os direitos sociais, reforçando o papel fundamental da União na provisão de moradias para famílias de baixa renda.

No entanto, da regulamentação à efetivação, o caminho é longo e árduo, o que pode ser observado pelo déficit habitacional brasileiro que, segundo estudo da Fundação João Pinheiro (2009), é de mais de sete milhões de moradias. Esse déficit corresponde à quantidade de moradias novas que precisam ser construídas para atender às demandas acumuladas, sendo que seu cálculo engloba os domicílios instalados em edificações precárias do ponto de vista físico, cujos ocupantes não possuem condições estáveis de segurança e permanência no local.

O mesmo estudo aponta que os custos da moradia, somado à renda do trabalho, determinam o nível de bem-estar da maioria da população brasileira, estimando que cerca de 1.857.323 famílias que recebem até três salários mínimos gastam mais do que 30% de suas rendas com aluguel. Assim, tem-se que a habitação é o maior item da despesa familiar, sendo

determinante das despesas como alimentação, saúde, educação e lazer (FJP, 2009; IPEA, 2007).

Diante do déficit habitacional no Brasil e sua enorme concentração na faixa de renda de até três salários mínimos, que é de 89,4% (FJP, 2009), observa-se a necessidade de uma política habitacional voltada diretamente para atender essa demanda.

É importante destacar, também, que a política habitacional não pode ser isolada de outras políticas sociais (IPEA, 2007). Além de ser uma estratégia de combate à pobreza, a política habitacional é justificada por outros aspectos, como o fato de a moradia ser um bem no mercado e, ao mesmo tempo, uma necessidade, ou seja, a moradia não é somente a estrutura física do imóvel, ela representa também a escolha da família pela comunidade onde está inserida.

Então, de acordo com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, e com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o qual estabelece a função social da propriedade, a Política Nacional de Habitação (PNH) “visa a promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004, p.29). Nesse sentido, a PNH tem como principais elementos: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e a inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BRASIL, 2004).

Como instrumento basilar da PNH, tem-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que estabelece as bases do desenho institucional, o qual se propõe participativo e democrático, prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão e define as regras que asseguram a articulação financeira de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação de tal Política. Inclui, ainda, a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (HIS), que tem como objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, e o de Habitação de Mercado, que objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, sendo o primeiro o foco desse estudo (BRASIL, 2004).

Entre os Programas e ações do SNHIS, coordenados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, direcionados à população de baixa renda, destaca-se o Programa Carta de Crédito Associativo, que tem como fonte de recursos o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), o qual será objeto desta investigação.

O Programa Carta de Crédito Associativo, conforme definido pelo Ministério das Cidades (2008) e pela Caixa Econômica Federal (2009), agente operador do FGTS, é uma linha de crédito que permite a formalização de parceria com entidades organizadoras, com o intuito de facilitar o acesso à casa própria para pessoas com renda familiar bruta de até R\$ 1.875,00. Tal limite representa pouco mais de quatro salários mínimos vigentes, o que abrange além da faixa de renda crítica do déficit brasileiro, conforme apresentado anteriormente.

Como entidades organizadoras do Programa, podem-se apresentar pessoa jurídica, pessoa física ou poder público. Cabe às entidades organizar o grupo de beneficiários e promover e/ou produzir as unidades habitacionais, urbanas ou rurais. “São consideradas entidades organizadoras cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, o poder público representado por prefeituras municipais, governos estaduais ou companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009). No caso estudado, a Prefeitura de Cajuri - MG é a entidade organizadora.

Evidencia-se uma crítica ao Programa Carta de Crédito Associativo quanto ao seu desvirtuamento. De acordo com Yoshimura (2004), as construtoras vêm dominando o Programa, contrariando a proposta original de direcionar o financiamento para associações e cooperativas. Esse aspecto pode redirecionar tal ação para atender, mais uma vez, a interesses econômicos em detrimento dos sociais.

Apesar da estrutura e dos objetivos do Programa, um estudo do IPEA (2007) destaca a escassez de recursos, a instabilidade dos fluxos dos financiamentos, os baixos investimentos e a incapacidade dos municípios de participar do programa. Como causas para esses fatores, citam-se a inadimplência dos municípios com o setor público, a falta de recursos para contrapartida, a baixa capacidade de gestão e até mesmo uma disfunção da burocracia na formulação dos projetos. Tais aspectos reforçam a necessidade de avaliação do Programa Carta de Crédito Associativo, como no caso em análise, a implantação no município de Cajuri.

Os benefícios foram repassados pelo governo federal (R\$6.000,00 por unidade habitacional) à Prefeitura, que apresentou contrapartida financeira para a aquisição de terreno e construção das unidades habitacionais (R\$4.000,00 por unidade habitacional). Compõe, também, o investimento total dos imóveis, o pagamento de sessenta parcelas fixas mensais pelos beneficiários finais, no valor de trinta e cinco reais.

Buscando delinear o perfil das famílias beneficiadas, bem como avaliar os resultados e a focalização do Programa, propõe-se, por meio desta pesquisa, contribuir para a compreensão dos efeitos da ação governamental sobre a situação socioeconômica destas famílias. Além disso, espera-se desvelar o universo simbólico dos beneficiados quanto às suas percepções sobre o Programa. Assim, a expectativa é abordar tanto os aspectos objetivos quanto subjetivos que, juntos, concorrem para delinear os resultados do Carta de Crédito.

Especificamente, pretende-se verificar se há uma integração com outras políticas urbanas como energia, transporte, água, esgotamento sanitário; averiguar a participação da população na gestão do programa; constatar a existência ou não da padronização das necessidades habitacionais.

## **2 AVALIAÇÃO E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em tempos de busca por mais resultados do setor público, notadamente por uma atuação focada nas camadas populares através de políticas sociais que minimizem a desigualdade, torna-se fundamental compreender o Estado em ação.

Mesmo com o avanço recente identificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009), em que se constata que a desigualdade de renda no país diminuiu, ainda não foi o suficiente para alavancar a posição do Brasil no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo a má distribuição de renda um dos fatores que pesam para a 75ª posição. Analisado isoladamente, o país está no lugar 79º no ranking de renda, sendo inferior à América Latina e à média mundial.

Percebe-se que ainda há muito a ser feito para minimizar as disparidades entre ricos e pobres no Brasil. Esta perspectiva é corroborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), através de estudo que afirma que a pobreza e a desigualdade caíram muito, mas o Brasil ainda é um país muito desigual. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) também mostram que a desigualdade<sup>3</sup> social diminuiu no ano passado.

Como mecanismo de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, há programas de transferência de renda e outras ações do governo que vêm se mostrando eficazes, principalmente em momentos de crise econômica.

---

<sup>3</sup> A desigualdade é medida pelo índice de Gini, uma fórmula que aponta as discrepâncias sociais. O indicador varia entre zero e um. Quanto mais próximo de zero o indicador estiver, melhor é a distribuição de renda.

Tão importante quanto identificar e reconhecer a relevância de programas sociais é avaliar a gestão e os gastos dos recursos públicos, que têm sido volumosos nos últimos cinco anos<sup>4</sup>.

Porém, antes de discutir a avaliação, é preciso compreender o conceito de política pública. Para tanto, recorre-se a Souza (2006, p.26), que a define como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

No que tange à política social, segundo Cohen e Franco (2007), seu princípio orientador é a procura da equidade, que implica na satisfação das necessidades básicas da população. No entanto, para Barros e Carvalho (2004), ocorre uma baixa efetividade na política social brasileira, que se deve à má focalização de seus programas e à falta de informações sobre a eficácia destes, isto é, à falta de controle. Além disso, essa deficiência na efetividade seria agravada pela falta de coordenação (articulação) entre os três níveis de governo, pela falta de integração entre os programas existentes e pela padronização e falta de especificidade e adaptabilidade das propostas às condições locais.

Em crítica à focalização das políticas sociais, Cohen (2000) considera que sua defesa representa os limites estruturais do próprio Estado. A autora destaca que, a partir de avaliações de programas que evidenciam distorções entre o público-alvo originalmente definido e aquele efetivamente atingido, emerge “o postulado da ineficiência intrínseca do Estado na área social” (p. 88). Tal aspecto reforça a necessidade desta investigação, no que se refere à análise do perfil dos entrevistados / beneficiários do Programa Carta de Crédito.

Assim, neste estudo, a opção é por compreender a avaliação de políticas públicas na função controle, sendo integrada às outras funções do processo administrativo: planejamento, organização e direção. Cotta (1998) e Rua (1998) referendam tal perspectiva, ao afirmarem que a avaliação pode ser conduzida aliada a outras fases do ciclo das políticas públicas, a saber: construção de agenda, formulação e implementação; já que nestas há decisões importantes a serem tomadas.

Depois de planejadas e elaboradas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, que, ao serem implementadas, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

---

<sup>4</sup> Ver FERNANDES, Cássia do Carmo Pires. *A Política Nacional de Habitação de Interesse Social: estudos de avaliação de resultados*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2009.

Brevemente, é pertinente citar a Reforma do Estado idealizada por Bresser-Pereira, então Ministro da Reforma, que buscou implantar os princípios da administração pública gerencial como uma resposta à crise dos anos 1980 e à globalização da economia, fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. A proposta tinha como eixos norteadores uma gestão pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1996). Mesmo com os avanços alcançados pelo Ministério, não houve continuidade na implementação de muitos propósitos, devido a crises internas no próprio governo. Certamente esse ensaio poderia ter evoluído, caso houvesse um clima organizacional e vontade política favoráveis.

No cenário brasileiro, observam-se instituições nacionais e internacionais, a sociedade civil organizada e usuários dos serviços públicos reivindicando maior efetividade do Estado (RICO, 1998). Tal postura insere-se no contexto global de emergência do conceito de *accountability*, que está associado a princípios estabelecidos nos movimentos reformadores em países capitalistas, a partir da década de 1980, inclusive no Brasil, com a Reforma proposta por Bresser-Pereira. Tais movimentos buscavam a criação de mecanismos de controle para aumentar a eficiência na prestação dos serviços aos cidadãos e, além disso, a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos (DOHERTY; HORNE, 2002).

Neste sentido, Cotta (1998) reforça que, em ambientes democráticos, a cidadania organizada exerce maior pressão para que haja transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações dos governos.

Posavac e Carey (1992 *apud* Cotta, 1998), consideram que, para avaliar um dado programa ou projeto, é preciso identificar os principais *stakeholders* envolvidos e seus propósitos. Na pesquisa proposta, os *stakeholders* são: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Prefeitura de Cajuri e famílias beneficiadas.

Outro ponto criticado por alguns autores (COTTA, 1998; GARCIA, 2001) é a existência de políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados, o que pode ser observado, por exemplo, quando os objetivos não são bem definidos, inviabilizando a realização de avaliações.

A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo nas áreas principais da gestão pública: no diagnóstico inicial, em que se definem as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessária, apontando o melhor caminho (*ex-ante*); durante a implementação, pelo monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo, o que permite o gerenciamento da política; e ao término da política, quando avaliam-se os



resultados obtidos em relação ao que se esperava inicialmente (*ex post*) e, de acordo com os resultados, pode-se optar por manter ou mudar os rumos (COTTA, 1998; GARCIA, 2001; RICO, 1998).

Quanto aos métodos de avaliação, podem ter como objeto as seguintes dimensões (DRAIBE, 2001): Processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa; Resultados, que englobam desempenho, ou seja, os produtos do programa, impacto, que implica em mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa, efeitos, significando outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que são consequência do programa.

Tendo em vista as necessidades do presente estudo, a escolha é pela avaliação de resultados, sendo mensurado o desempenho do Programa Carta de Crédito Associativo no alcance de seus objetivos e outros efeitos dele decorrentes.

A importância da avaliação reside na geração de informações para a tomada de decisões, na transparência, na compreensão do Estado em ação, no processo de aprendizagem que leva ao aperfeiçoamento das atividades, das instituições e dos indivíduos, enfim, na mensuração da eficácia, eficiência e efetividade das políticas.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como exploratória, por haver pouco conhecimento acumulado na área estudada; descritiva, visando a descrever características do Programa e estabelecer associações entre variáveis; e posteriormente explicativa, para buscar identificar relações de causa e efeito que explicam o fenômeno estudado (VERGARA, 2000).

Como procedimento, foi realizado um estudo de caso que abordará uma experiência de forma profunda, *ex-post facto*, ou seja, após a implementação do Programa. Por ter como principal fonte dados primários, caracteriza-se, ao mesmo tempo, como um *survey*, também denominado levantamento (GIL, 1989).

Para essa pesquisa, tem-se como unidade de análise o Programa Carta de Crédito FGTS no município de Cajuri, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, sob a jurisdição da Representação de Desenvolvimento Urbano (Redur) da Caixa Econômica Federal de Juiz de Fora - MG.

A coleta dos dados foi realizada durante o mês de janeiro de 2009, por meio de visitas domiciliares, tendo como instrumento um questionário semiestruturado, em que se buscou

traçar o perfil socioeconômico de oitenta famílias beneficiadas e avaliar os resultados do Programa. Todavia, observou-se que, das oitenta casas construídas, cinco estão vagas, segundo assessores da Prefeitura de Cajuri, por motivos de mudança da família, desistência do imóvel e não-pagamento das mensalidades. Também, após diversas tentativas, não foi possível entrevistar nove beneficiários, alguns por não se encontrarem em suas residências e outros por não terem idade igual ou superior a dezoito anos. Assim, do universo de 75 beneficiários, compõem a presente amostra 66 casos, o que corresponde a 88% do total, aproximando-se de um censo.

O questionário foi composto por duas partes, sendo na primeira traçado o perfil do beneficiário /entrevistado e da família, bem como o diagnóstico antes e depois do Programa, e delineado o acesso a serviços públicos. A segunda parte versa sobre a percepção do beneficiário em relação ao Programa, organizada na escala tipo *Likert*, conforme sugerido por Hair (2005). Esta contém sete proposições para o grau de concordância com as frases apresentadas, sendo: 1. concordo plenamente, 2. concordo em parte, 3. concordo ligeiramente, 4. indiferente, 5. discordo ligeiramente, 6. discordo em parte e 7. discordo plenamente. A análise dos dados viabilizou-se por meio de procedimentos estatísticos manipulados no programa *Statistical Package for the Social Sciences - SPSS v. 15.0*®.

Para garantir a validade e a credibilidade do constructo “Grau de Satisfação” das famílias beneficiadas em relação ao Programa, utilizou-se o *Alfa de Cronbach* que, de acordo com Hair (2005), é uma “medida comumente utilizada de confiabilidade para um conjunto de dois ou mais indicadores de construto”, sendo que “nenhum item isolado é uma medida perfeita de um conceito” (HAIR *et al.*, 2005, p.111). Assim, o melhor modelo apresentou o Alfa de 0,718, considerado bom, com intervalo ao nível de confiança de 95%, o que significa que o verdadeiro alfa encontra-se entre 0,607 e 0,809.

Como método principal, utilizou-se a Análise Exploratória de Dados (AED), apresentando a frequência absoluta e relativa. Segundo Triola (2005), AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e de variação, *outliers*) para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes. Neste sentido, tal técnica mostra-se adequada e permite caracterizar o perfil dos beneficiários, comparar o diagnóstico antes e depois do Programa, visando a mensurar seus resultados e compreender, pela média, o grau de satisfação das famílias beneficiadas.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Caracterização do município de Cajuri e surgimento do projeto**

Com uma população estimada de 4.015 habitantes, o município de Cajuri possui área territorial de 83 km<sup>2</sup> (IBGE, 2007), situando-se na microrregião de Viçosa/MG. De povoado, passou a Distrito pelo Decreto Lei nº 148, de 17 de dezembro de 1938, que à época pertencia ao município de Viçosa. Em 30 de dezembro de 1962, pela Lei nº 2764, ocorreu sua emancipação político-administrativa (IBGE, 2009).

A mobilização de agentes da Prefeitura em busca de recursos federais para o desenvolvimento de ações voltadas para atender à habitação social no município iniciou-se em 2004, pelas negociações em torno do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Após o cadastro de possíveis beneficiários e a mudança de gestão política, em 2005, foi recomendado pela Caixa o redirecionamento para o Programa Carta de Crédito Associativo. Assim, foram feitos novo cadastramento e seleção das famílias, sendo assinado o “Termo de Cooperação e Parceria” entre a Caixa e o município de Cajuri-MG, em 1º de dezembro de 2005. A partir de então, foram cumpridas exigências legais quanto ao trâmite do projeto, como realização de trabalho técnico social, aprovação de Lei autorizativa, dotação orçamentária para contrapartida financeira e projeto de arquitetura e infraestrutura. Assim, em 15 de setembro de 2007, foi inaugurado o “Conjunto Habitacional Residencial Cajuri”.

Destaca-se que o trabalho social de mobilização das famílias, visando a concretizar a gestão participativa do Programa, aconteceu antes, durante e após a construção das unidades habitacionais, sendo desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Viçosa, por meio de reuniões e grupos de trabalho.

### **4.2 Perfil socioeconômico e demográfico das famílias beneficiadas**

Entre os sujeitos entrevistados, observou-se predomínio do sexo feminino (86,4%), o que pode ser justificado pelos horários e dias das visitas, que aconteceram em sua maioria durante dias úteis, em que muitos homens estavam ausentes por exigência do trabalho. Tal aspecto é reforçado pelo fato de ser majoritária a profissão/ocupação de dona de casa (39,4%). A faixa etária preponderante esteve entre 20 e 39 anos (59,1%), sendo a média de idade de 36,4 e a mediana igual a 33, o entrevistado mais jovem com 18 anos e o mais idoso com 73 anos.

No que tange à escolaridade, 65,2% dos entrevistados tinham o ensino fundamental incompleto, 6,1% haviam concluído o ensino fundamental e apenas 10,6% possuíam o ensino médio completo. Quanto ao estado civil, 68,2% se declararam casados ou com união consensual, tendo, portanto, um cônjuge ou companheiro.

Em relação à categoria cor, optou-se por proceder à classificação pelos entrevistadores, sendo a maioria dos beneficiários negros (37,9%). Os dados detalhados encontram-se na Tabela 1, em que são apresentadas as características dos entrevistados.

Tabela 1. Características socioeconômica e demográficas dos beneficiários

<b>CATEGORIA</b>	<b>SUBCATEGORIA</b>	<b>FREQ. (%)</b>
Gênero	Masculino	13,6
	Feminino	86,4
	Total	100
Idade	< 20	3,0
	20-39	59,1
	40-59	31,8
	> 60	6,1
	Total	100
Escolaridade	Analfabeto	7,6
	Ensino Fundamental incompleto	65,2
	Ensino Fundamental completo	6,1
	Ensino Médio Incompleto	10,6
	Ensino Médio Completo	10,6
	Total	100
Estado Civil	Casado/União consensual	68,2
	Solteiro	15,2
	Viúvo	7,6
	Separado	9,1
	Total	100
Cor	Branco	30,3
	Negro	37,9
	Pardo	28,8
	Total	97,0
Profissão/Ocupação	Dona de casa	39,4
	Trabalhador (a) Rural	19,7
	Servidor Público	10,6
	Empregada Doméstica	15,2
	Aposentado/Pensionista	7,6
	Desempregado (a)	3,0
	Outros	4,5
	Total	100
Renda média familiar	Até 1 Salário Mínimo	56,1
	De 1 a 2 Salário Mínimo	33,3
	De 2 a 3 Salário Mínimo	10,6
	Total	100

Fonte: Resultados da pesquisa

Observou-se, pela presente pesquisa, que a maioria da população beneficiada (56,1%) possui renda inferior a um salário mínimo, e o conjunto total enquadra-se na faixa de até três salários. Tendo em vista o limite de renda em quatro salários, estabelecido pelo Programa, verifica-se um alto índice de focalização desta política, em que realmente famílias pobres

foram contempladas com a ação do Estado. Essa perspectiva é corroborada por Homem de Melo (2004), que trata da importância de políticas focadas como um instrumento necessário ao combate à pobreza. Ancorado em Van de Walle (1995), Homem de Melo (2004) utiliza o conceito que define focalização como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres por meio de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos” (p.28).

#### **4.3 Diagnóstico antes do programa Carta de Crédito Associativo**

Propondo compreender a situação das famílias antes de serem contempladas com as habitações, investigaram-se aspectos referentes às características da antiga residência e ao acesso a serviços de infraestrutura.

Quanto ao local da residência anterior, 65,2% já residiam no meio urbano. Observou-se, conforme Tabela 1, como segunda maior incidência na categoria Profissão/Ocupação a identificação de trabalhador rural, em que, mesmo morando na cidade, as famílias têm o meio rural como local de trabalho e fonte de renda.

Sobre a situação das residências anteriores, a maioria (36,4%) era cedida e apenas 7,6% possuíam casa própria, porém sem condições de serem habitadas. Segundo a Prefeitura, eram moradias construídas em locais de risco de desabamento, por isso foram desapropriadas.

Tabela 2. Características da residência anterior.

<b>CATEGORIA</b>	<b>SUBCATEGORIA</b>	<b>FREQ. (%)</b>
Local da residência	Zona rural	31,8
	Zona urbana	65,2
	Total	97,0
Situação da Residência	Alugada	31,8
	Cedida	36,4
	Coabitação	24,2
	Própria	7,6
	Total	100
Banheiro	Não	1,5
	Sim - dentro de casa	87,9
	Sim - fora de casa	10,6
	Total	100
Telhado	Telha de barro	63,6
	Laje de concreto	13,6
	Amianto	22,7
	Total	100

Fonte: Resultados da pesquisa

Apenas uma residência não possuía banheiro, 63,6% tinham telhado de barro e todas eram de alvenaria.

Conforme evidenciado na Tabela 3, em relação a serviços de infraestrutura, a maioria das famílias tinha acesso à energia elétrica (97%), água canalizada (89,4%), esgotamento sanitário (65,2%) e coleta de lixo (59,1%). Já quanto à rua pavimentada, a situação era inversa, e 53% não usufruíam de tal melhoria, o que pode ser explicado pelo fato de 31,8% das famílias residirem no meio rural. Atualmente, 100% das residências possuem os serviços de infraestrutura básica.

Tabela 3. Acesso a serviços de infra-estrutura antes do Programa.

CATEGORIA	NÃO / %	SIM / %	TOTAL
Energia Elétrica	3,0	97,0	100
Água canalizada	9,1	89,4	98,5
Esgotamento Sanitário	33,3	65,2	98,5
Coleta de Lixo	39,4	59,1	98,5
Rua Pavimentada	53,0	45,5	98,5

Fonte: Resultados da pesquisa

#### 4.4 Diagnóstico antes e depois do Programa Carta de Crédito Associativo

Na tentativa de mensurar os efeitos do Programa pela identificação de melhorias que geram bem-estar à família, a Tabela 4 possibilita comparar a frequência antes e depois quanto ao acesso a bens duráveis. Destaca-se que a maioria das variáveis analisadas apresentou aumento significativo, com ênfase para geladeira (22,7%), DVD (22,7%), telefone celular (27,3%) e motocicleta (45%).

Tabela 4. Acesso a bens duráveis

CATEGORIA	ANTES			DEPOIS		
	Não / %	Sim / %	Total	Não / %	Sim / %	Total
Geladeira	54,5	45,5	100	31,8	68,2	100
Televisão	18,2	81,8	100	3,0	95,5	98,5
DVD	69,7	30,3	100	45,5	53,0	98,5
Rádio/Aparelho de som	37,9	62,1	100	30,3	69,7	100
Telefone fixo	97,0	3,0	100	98,5	1,5	100
Telefone celular	71,2	28,8	100	43,9	56,1	100
Antena parabólica	51,1	48,5	100	34,8	65,2	100
Automóvel	95,5	3,0	98,5	97,0	1,5	98,5
Motocicleta	92,4	6,1	98,5	87,9	10,6	98,5

Fonte: Resultados da pesquisa

Quanto ao número de membros da família antes do Programa, este variou de um a onze, sendo a mediana igual a 4,0 integrantes. Já após o Programa, a variação foi de um a dez, e a mediana permaneceu a mesma. Com relação ao número de cômodos da casa anterior, tem-se uma mediana de 5,0, mínimo de 2 e máximo de 17. Ressalta-se que os casos de maior número de cômodos referem-se à coabitação.

#### 4.5 Diagnóstico depois do Programa Carta de Crédito Associativo

Buscando desvelar o contexto posterior ao Programa, evidencia-se que o dispêndio com o novo imóvel é superior (53%) ao custo anterior, o que pode ser explicado pelo fato de que, a maioria (36,4%) das famílias residia em casas cedidas. No que se refere à ampliação, 57,6% não o fizeram por falta de recursos ou pelas características de o imóvel atender às suas necessidades. Esse aspecto será delineado no item referente à percepção dos beneficiários.

Tabela 5. Características da residência anterior.

<b>CATEGORIA</b>	<b>SUBCATEGORIA</b>	<b>FREQ. (%)</b>
Prestação do imóvel	Menor	42,4
	Igual ao dispêndio anterior	3,0
	Maior	53,0
	Total	98,5
Ampliação do imóvel	Não	57,6
	Sim	39,4
	Total	97,0
O que mais gostou no imóvel	Nº de cômodos	3,0
	Tipo de cobertura	10,6
	Acabamento	3,0
	Lote	15,2
	Outro/Ter a casa	54,5
	Nada	1,5
	Total	87,9

Fonte: Resultados da pesquisa

Emerge de forma categórica o contentamento dos sujeitos ao serem questionados em relação às suas preferências no imóvel, pois 54,5% mencionaram o “ter a casa” como o fator mais importante.

#### **4.6 Percepção dos Beneficiários sobre o programa**

Com base no melhor modelo pelo alfa de 0,718, que valida o constructo “grau de satisfação”, são apresentadas na Tabela 6 as variáveis e a análise descritiva como medidas de centro, variação e dispersão, no intuito de delinear, sintetizar e conhecer as características dos dados.

Tabela 6 – Análise descritiva das variáveis

VARIÁVEL	Méd.	Mín.	Máx.	Des.Pad.	Curt.	Ass.
O nº de cômodos atende as necessidades	4,95	1	7	2,290	1,538	-0,640
O tamanho dos cômodos atende às necessidades	2,65	1	7	1,819	0,367	1,141
A nova casa atende as necessidades da família	2,27	1	7	1,463	2,058	1,515
O ambiente da nova casa é agradável	1,62	1	7	1,106	11,029	2,989
O ambiente da nova casa atende às necessidades	1,68	1	6	1,112	4,980	2,192
As famílias se integram formando comunidade	2,95	1	7	2,222	-0,937	0,779
A obra da casa possui qualidade técnica desejada	1,89	1	7	1,530	2,811	1,936
Abastec. de água possui qualidade/é adequada	1,12	1	3	0,373	10,888	3,247
Esgotamento sanitário possui qualidade	1,15	1	5	0,561	34,655	5,422
Energia elétrica possui qualidade/é adequada	1,67	1	7	1,533	5,283	2,491
A pavimentação de ruas possui qualidade/é adequada	1,59	1	6	1,123	6,898	2,556
O valor mensal pago pela casa é justo/adequado	1,83	1	7	1,949	3,190	2,205
A família pretende morar por muitos anos na casa	1,67	1	7	1,512	6,172	2,601
O programa melhorou a vida da família	1,39	1	7	1,135	17,492	4,405

Fonte: Resultados da pesquisa

Buscando desvelar o universo simbólico dos beneficiados quanto às suas percepções sobre o Programa, a partir das variáveis investigadas, verifica-se, conforme Tabela 7, que a maioria dos beneficiários não está satisfeita com o número de cômodos da nova casa, que é padronizada, sendo composta por quatro cômodos: uma sala, um quarto, um banheiro e uma cozinha. Tal situação é justificada, principalmente, pelo número de quartos, que não atende à mediana de moradores que é 4,0. Assim, pode-se sugerir aos gestores do Programa que considerem as especificidades e diferentes estruturas de cada família que, por sua vez, demandam necessidades distintas.

Por outro lado, o tamanho dos cômodos é satisfatório, sendo que, de modo geral, a casa atende às necessidades da família, assim como à nova comunidade formada. A integração das famílias ocorre para a maioria dos beneficiários, o que é importante para o fortalecimento de vínculos e do sentimento de pertencimento e identificação com a nova comunidade. No que se refere à integração com outras políticas urbanas, verificam-se altos índices de satisfação do Programa quanto aos serviços de água, energia, esgotamento sanitário e pavimentação.

Sobre o pagamento mensal, 80% dos entrevistados consideram ser justo, visto que são donos do imóvel. Sendo assim, pretendem morar por muitos anos na casa. Esse aspecto ratifica a ideia apresentada na Tabela 5 em que o mais importante para os beneficiários é “ter a casa”, ou seja, confirma-se o sentido da função social da propriedade, prevista no Estatuto da Cidade.

Por fim, em uma avaliação geral, segundo a percepção dos beneficiários, o Programa melhorou a vida da família. Ao responder a tal questão, um clima de consternação quanto à situação da moradia anterior e ao mesmo tempo expressões de realização quanto ao novo lar



tomavam conta dos sujeitos da pesquisa. Certamente esse resultado positivo do Programa possui uma relevância incomensurável, visto que para cada família os efeitos são dimensionados de um modo e intensidade diferentes.

Tabela 7 - Grau de satisfação com o Programa

VARIÁVEL	CP*	CEP*	CL*	IND*	DL*	DEP*	DP*
O nº de cômodos atende as necessidades	13,6	7,6	10,6	3,0	12,1	9,1	43,9
O tamanho dos cômodos atende às necessidades	33,3	27,3	15,2	6,1	9,1	1,5	7,6
A nova casa atende as necessidades da família	34,8	36,4	13,6	3,0	9,1	0,0	3,0
O ambiente da nova casa é agradável	60,6	28,8	6,1	1,5	0,0	1,5	1,5
O ambiente da nova casa atende às necessidades	59,1	27,3	7,6	0,0	4,5	1,5	0,0
As famílias se integram formando comunidade	40,9	15,2	12,1	6,1	3,0	10,6	12,1
A obra da casa possui qualidade técnica desejada	60,6	21,2	6,1	0,0	6,1	4,5	1,5
Abastec. de água possui qualidade/é adequada	89,4	9,1	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Esgotamento sanitário possui qualidade	89,4	9,1	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
Energia elétrica possui qualidade/é adequada	77,3	7,6	4,5	3,0	0,0	4,5	3,0
A pavimentação de ruas possui qualidade/é adequada	66,7	21,2	6,1	1,5	1,5	3,0	0,0
O valor mensal pago pela casa é justo/adequado	80,0	4,6	3,1	0,0	0,0	1,5	10,8
A família pretende morar por muitos anos na casa	75,8	9,1	4,5	4,5	0,0	1,5	4,5
O programa melhorou a vida da família	80,3	13,6	1,5	1,5	0,0	0,0	3,0

\*CP- Concorda Plenamente, CEP- Concorda em Parte, CL – Concorda Ligeiramente, IND- Indiferente, DL – Discorda Ligeiramente, DEP – Discorda em Parte, DP –Discorda Plenamente.

Fonte: Resultados da pesquisa

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo diante de características comuns às famílias beneficiadas, como renda até três salários mínimos e situação de risco social, não se pode desconsiderar a heterogeneidade e nem torná-las iguais quanto à vulnerabilidade à pobreza. Assim, o estudo do perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Carta de Crédito em Cajuri mostrou-se de grande importância, não apenas para caracterizá-las, compreender suas diversidades socioeconômicas e as melhorias na qualidade de vida, como também para avaliar os resultados e a focalização de tal ação governamental.

Destaca-se que o Programa destina-se não somente à construção de casas, como também garante aos conjuntos habitacionais infraestruturas como iluminação pública, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas e calçadas, telefone público, coleta de lixo, área arborizada e de lazer e proximidade a escolas e postos de saúde. Tais fatores foram identificados no Conjunto Habitacional Residencial Cajuri, sendo enfatizada a qualidade dos serviços pelos beneficiários, o que demonstra a integração de políticas urbanas e outras políticas sociais.

O elevado grau de satisfação dos beneficiários com o Programa, bem como o alto índice de focalização, reforçam a importância da habitação para a qualidade de vida, autoestima e segurança da família, representando a concretização de um direito constitucional, além do resultado positivo da política pública executada por meio do Programa analisado.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. Desafios para a Política Social Brasileira. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. IRANI, A. (Orgs.) **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. pp.433-455.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Nov., 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação: Contribuições dos Seminários Regionais**. Caderno I. Brasília: Março, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr. 1996.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. CC FGTS - Operações Coletivas. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/cc\\_fgts\\_operacao\\_coletiva](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/cc_fgts_operacao_coletiva)>. Acesso em: 11 jan. 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. Tempo Social; **Revista Sociologia**. USP, S. Paulo, p. 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000).

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a.49, v.2, p.103-123, abr/jun. 1998.

CUNHA, E. M. P.; ARRUDA, A. M. V.; MEDEIROS, Y. (ORG.) **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

DOHERTY, T.L. & HORNE, T. **Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach to the Practice of Management.**, London: Routledge. 2002.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHERIO. **Déficit habitacional no Brasil**. Projeto PNUD-BRAS\_00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2005, 2ª ed.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo, Atlas, 1989, 2ª ed., pp. 23-30.

HAIR JR., J. F. et al. **Análise Multivariada de Dados**, 5. ed. Tradução Adonai S. Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOMEM DE MELLO, C. J. **Focalização de políticas públicas: teoria e prática**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2004.

IPEA. **Políticas sociais, acompanhamento e análise: Habitação**. Brasília: fev., 2007.

IBGE. **Cidades @**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 07 jan. 2009.

RICO, E. M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, M.G. A avaliação no ciclo de gestão pública. *Mimeo*, 1998.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

YOSHIMURA, M. T. **Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.