

A EFICIÊNCIA NA PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) NO ESTADO DE GOIÁS NA ÚLTIMA DÉCADA

Nelcimar Cristina Soares (1); Andréia Alves do Prado (2), Tatiana Gondim do Amaral (3)

(1) Mestranda em Engenharia Civil –Universidade Federal de Goiás, Brasil – e-mail: nelcimarcris@hotmail.com

(2) Mestranda em Engenharia Civil –Universidade Federal de Goiás, Brasil – e-mail: andpradoarq@hotmail.com

(3) Doutora em Engenharia Civil–Universidade Federal de Goiás, Brasil – e-mail: tatiana_amaral@hotmail.com

Resumo

Os programas habitacionais de interesse social surgiram para diminuir o alto déficit habitacional no Brasil. Atualmente, estão sendo implantados programas integrados, os quais consistem em projetos de urbanização que visam melhorar a qualidade de vida em assentamentos urbanos, carentes de infra-estrutura e serviços básicos. Em Goiás, os programas de interesse social são gerenciados pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), criada no final da década de 90, fruto da fusão das companhias habitacionais da cidade de Goiânia e do estado de Goiás. Esta pesquisa tem como objetivo analisar a atual reestruturação da AGEHAB, visando compreender melhor sua organização e atuação nos programas de interesse social. A metodologia utilizada para coletar os dados baseou-se em visitas à empresa (para levantamento de documentos existentes), pesquisa bibliográfica e entrevistas com colaboradores.

Palavras-chave: Agência Goiana de Habitação, Programas habitacionais de interesse social

Abstract

The housing programs of social interest have emerged to reduce the high housing deficit in Brazil. Nowadays, integrated programs have been implemented, which consist in urbanization projects aimed for improving the quality of life in urban settlements, lacking infrastructure and basic services. In Goiás, the programs of social interest are managed by the Housing Agency of Goiás, founded in the late 90's, resulting from the combined company housing of the city, Goiânia and of the state, Goiás. This research aims to analyze the current restructuring of AGEHAB to better understand its organization and performance of the programs of social interest. The methodology used to collect data was based on visits at the company, survey of existing documents, literature and interviews with employees.

Keywords: Agency of Goiás Housing, housing programs of social

1. INTRODUÇÃO

O alto déficit habitacional estimula a criação de programas habitacionais financiadores de empreendimentos de habitação de interesse social. Ter uma moradia digna, além de ser o sonho de milhões de pessoas, é direito previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como na Constituição Brasileira. Segundo o Ministério das Cidades, o déficit habitacional no Brasil no ano de 2000 era de 7.223 milhões de família sem moradia.

Visando amenizar os problemas habitacionais, surgem programas para financiamento de Habitações de Interesse Social. Segundo Miron (2008), recentemente no Brasil, têm sido

realizados empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) por meio de programas integrados, envolvendo assistência social e obras de infra-estrutura em áreas urbanas degradadas.

Os problemas habitacionais passaram a ser de responsabilidade do Estado com a abolição da escravidão e a proclamação da república, quando aumentou o fluxo migratório para os grandes centros urbanos provocando um inchamento nas principais cidades brasileiras, as quais se expandiram sem um planejamento adequado.

Desde então, a problemática da habitação para classes mais carentes tem sido abordada por diversos governantes a fim de amenizar essa situação. Dessa forma, surgiram os programas habitacionais para habitações de interesse social.

1.1. Programas habitacionais no Brasil

Segundo Miron (2008), os estudos de habitações começaram no Brasil nas décadas de 50 e 60, mas só ganharam força nos anos 70, quando foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) pelo governo militar, como uma resposta a crise da habitação numa época em que o país se urbanizava aceleradamente.

Este período se caracterizou com um alto investimento em conjuntos habitacionais, a partir de uma Política Nacional de Habitação, a qual criou o Sistema Nacional de Habitação, financiado pelo Sistema Financeiro da Habitação, que se estruturou com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Com o fim da ditadura militar, houve a extinção do BNH, cuja história se embasou na implantação de habitações em grande escala. Durante os vinte e dois anos de duração do BNH, o SFH financiou em torno de 4,3 milhões de habitações, entre populares e àquelas destinadas a classe média.

No entanto, nesta política habitacional, havia um desprezo em relação à qualidade do projeto. As soluções eram padronizadas e desconsideravam aspectos culturais e ambientais da região onde eram implantados os conjuntos habitacionais.

Entre 1986 e 2003, a gestão política habitacional foi transferida para Estados e Municípios, cada um gerenciava a problemática da habitação conforme seus interesses e necessidades. Com o apoio do governo federal através do Programa Habitar Brasil (HBB), surgem programas alternativos, inovadores, integrados como urbanização de favelas e áreas degradadas, bem como construção de novas moradias através de mutirão.

Em 1996, o governo federal lança novos programas habitacionais nacionais, os quais financiam moradias para famílias de classe média através da Caixa Econômica Federal com carta de crédito e através do FGTS. Para as famílias de baixa renda foi criado o programa Pró-moradia, implantado em parceria com Estado e Município.

Em 2003, fora criado o Ministério das Cidades (MCidades) responsável pelas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, que visava planejar e articular a ação urbana, trabalhar a estruturação e implementação do Sistema Nacional de Habitação, elaborar o Plano Nacional de Habitação e estabelecer as regras gerais do financiamento habitacional.

O MCidades passou a criar programas de desenvolvimento urbano e habitacionais integrados, ou seja, projetos de urbanização que visam melhorar a qualidade de vida em assentamentos urbanos, carentes de infra-estrutura e serviços básicos.

Atualmente, o MCidades trabalha na gestão, organização e divulgação do programa MINHA

CASA, MINHA VIDA, o qual visa construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos, e também famílias com renda de até 10 salários mínimos. Sua política consiste em um ampla parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais. Sua premissa é Integrar o modelo de desenvolvimento do Governo Federal, que tem um discurso pautado em uma Política de distribuição de renda e inclusão social. Neste caso, há uma compatibilização entre a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família.

1.2. Programas habitacionais no Estado de Goiás

No Estado de Goiás, a política habitacional se desenvolveu ao longo dos anos por meio de secretarias criadas para promoverem os programas habitacionais para população de baixa renda.

Em 1965, é criada a Companhia de habitação popular de Goiânia (COHAB-GO), a qual trabalhava juntamente com o governo militar na implantação de conjuntos habitacionais para baixa renda e classe média, no entanto, contemplava apenas os moradores da capital. Dessa forma, em 1967, é criada a Companhia Habitacional de Goiás (CHEGO), para atender os moradores no restante do estado.

Em 1970, há a fusão entre as duas companhias, que começam a trabalhar em parceria. E, em 1972, é criada a Companhia de Habitação de Goiás desta fusão, que continuam administrando os programas habitacionais da cidade de Goiânia e do Estado de Goiás.

Entre a década de 70 e 90, a companhia trabalhou com o sistema de mutirão, onde o governo financiava o material da construção, a prefeitura conveniada doava o terreno com o alicerce pronto, e o beneficiário arcava com a mão-de-obra necessária para a construção de sua casa.

O projeto seguia os padrões de habitações populares adotados por programas em todo país, com aproximadamente 40 metros quadrados de área total construída no centro de um terreno de 200 a 250 metros quadrados.

Em 1999, a companhia de habitação passa por uma reestruturação administrativa, e, então, é criada a Agência Goiana de Habitação (AGEHAB).

1.3. Formação da agência goiana de habitação (AGEHAB)

A AGEHAB surgiu para atuar no ramo da construção civil segundo a política habitacional do Estado de Goiás e suas atribuições, entre outras seria:

- Realizar pesquisas e estudos necessários à formulação de uma política para o Estado.
- Elaborar e executar diretamente ou através de entidades públicas e privadas e/ou pessoas físicas, programas de habitação para o Estado.
- Planejar, orientar e coordenar o serviço de urbanização de áreas destinadas a habitações de baixo custo.
- Eliminar gradativamente construções insalubres e inseguras de áreas urbanas.
- Planejar, projetar e construir conjuntos de casas populares dotadas de obras de infra-estruturas, sendo individuais ou coletivas.

2. OBJETIVO

O objetivo deste artigo é avaliar se a reorganização interna ocorrida na Agência Goiana de

Habitação do Estado de Goiás trouxe e/ou trará benefícios na promoção de Habitação de Interesse Social no Estado

3. METODOLOGIA

3.1. Estudo exploratório

O artigo apresenta um estudo exploratório acerca da reorganização da Agencia Goiana de Habitação (AGEHAB) iniciada em 2008, e quais os resultados práticos da nova metodologia adotada na produção habitacional de interesse social goiana.

Para o levantamento dos dados foi empregada a pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas semi-estruturadas (ver apêndice 1, 2 e 3), que foram aplicadas à uma gerência de cada uma das Diretorias existentes, são elas: Diretoria Técnica; Diretoria Administrativa e Financeira; e Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica. Entrevistou-se um gerente de cada diretoria, no intuito de coletar dados acerca dos novos projetos e programas, ainda em fase de elaboração e/ou implantação. As gerências abordadas foram:

- a) Gerência de projetos;
- b) Gerência de Informática;
- c) Gerência de apoio à Gestão e Cooperação Técnica.

Mediante a pesquisa realizada, buscou-se levantar e avaliar os projetos e programas implantados ou em fase de implantação dentro da AGEHAB, e sua relação com a promoção da Habitação de Interesse Social no Estado de Goiás.

4. ORGANIZAÇÃO INTERNA DA AGEHAB

4.1. Reestruturação da Agência

A AGEHAB é uma empresa goiana de capital misto (sendo maioria do Estado)¹, resultante da fusão da Companhia de Habitação Popular do Município de Goiânia (COHAB), criada em 1965, e da Companhia Habitacional do Estado de Goiás (CHEGO).

A Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) é responsável, no estado de Goiás, pela aplicação da política pública de Habitação, a fim de promover o acesso à moradia, em conexão com as demais políticas públicas e com a sociedade civil organizada.

Em 2008, a AGEHAB passou e ainda passa por processo de organização Institucional, fundamentado na ampliação da capacidade de gestão e com um discurso pautado no crescimento sustentável e no aumento da competitividade (AGEHAB, 2009). Para tanto, a Agência vem promovendo uma reforma administrativa (conforme mostra a figura 1), além de idealizar e dar início a uma nova política pública de Habitação do Estado de Goiás.

¹ Dado obtido em entrevista com o professor doutor da UFRJ, Humberto Kzure-Cerquera (coordenador de projetos e Assessor especial da presidência) no dia 27 de outubro de 2009.

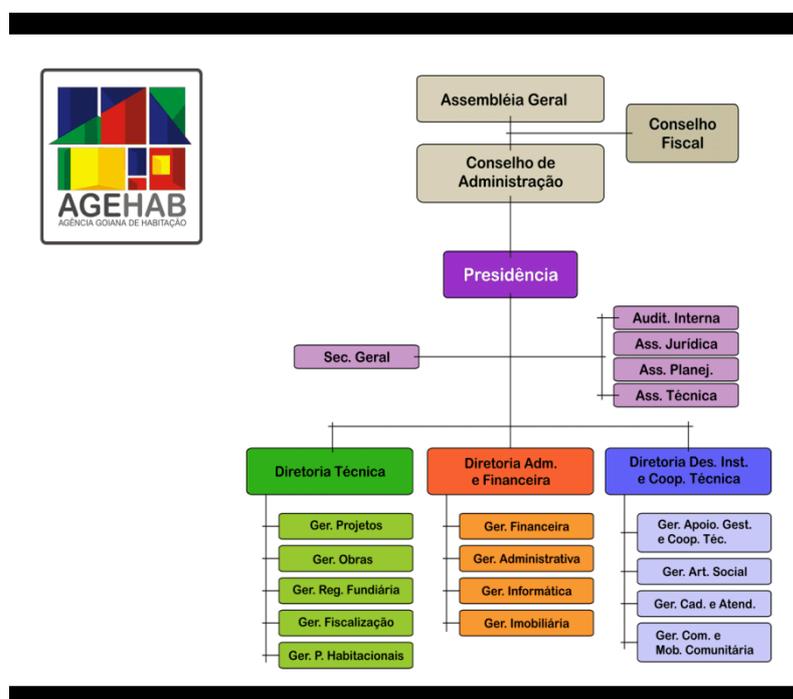


Fig. 1: Organograma AGEHAB-2009

4.2. Programa Interno de Treinamento

Qualidade é definida por Thomaz (2001), como “conjunto de propriedade de um bem ou serviço que redunde na satisfação das necessidades dos usuários, com a máxima economia de insumos e energia, com a máxima proteção à saúde e integridade física dos trabalhadores na linha de produção, com máxima preservação da natureza”. Já Silva e Souza (2003) afirmam que: “O controle da qualidade refere-se apenas às técnicas e atividades operacionais utilizadas para satisfazer os requisitos da qualidade, seja para monitorar o processo, seja para eliminar as causas de um desempenho insatisfatório”.

A proposta da AGEHAB, a fim de garantir melhoria da qualidade de seus processos e produtos, no tocante ao treinamento da equipe interna, se fundamenta na melhoria da qualidade do gerenciamento de processos e do gerenciamento de pessoas e, para tanto, a Agência buscou como parceiro o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), que vem promovendo o treinamento quinzenal de seus gerentes.

Com esta abordagem, a agência objetiva, em curto e médio prazo, dar entendimento das atividades principais e secundárias desenvolvidas interna e externamente, e em longo prazo, garantir o aumento da qualidade da prestação do serviço, de forma que isso possa ser refletido diretamente no propósito principal que é diminuir o déficit habitacional no estado, mediante o adequado gerenciamento dos recursos disponíveis sejam financeiros ou humanos.

4.3. Realidade dos Programas Para Promoção de Habitação de Interesse Social em Goiás em 2009

A fim de promover uma nova política para promoção da Habitação de Interesse Social (HIS), a AGEHAB tem trabalhado na implantação do programa “Moradia Digna”, que enfoca quatro frentes de atuação, a saber:

- Promoção de novas unidades habitacionais: a presidência da agencia vem ressaltando que a Habitação deve ser encarada como um poderoso agente de transformação social, em conjunto com questões econômicas, ambientais e educativo-culturais. Sabe-se que a meta do Programa Moradia Digna, até 2010, é promover 50 mil novas moradias, em parceria com outros segmentos da sociedade. Um dos parceiros é o governo federal, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinando recursos para a construção de 27.623 unidades habitacionais, no estado. Participam também a indústria da construção, as universidades, entidades profissionais, ONG's e movimentos sociais, dando suporte ao Programa.;
- Regularização fundiária: para a questão da regularização fundiária a AGEHAB objetiva atender 80 mil famílias residentes em imóveis irregulares, construídos em terrenos do Governo do Estadual. Proceder-se-á o processo de “regularização fundiária plena”, mediante indicação técnica, e então serão concedidas as escrituras dos imóveis ocupados considerados aptos. A definição de regularização fundiária plena é dada como o conjunto da regularização urbanística (adequação da área ocupada à legislação urbanística vigente), da regularização social (integração da comunidade destas áreas à cidade), e da regularização jurídica (transferência do domínio do imóvel para o ocupante mediante escritura e registro cartorial);
- Regularização financeira: neste aspecto, a AGEHAB objetiva promover, por meio do Programa Moradia Digna, a negociação de contratos inadimplentes e regularizar 33 mil imóveis, inquirindo resgatar possíveis recursos que poderão ser investidos na promoção de novas moradias. Está previsto uma atuação da equipe técnica da AGEHAB que estará atuando nos municípios onde há inadimplência;
- Desenvolvimento social: no processo de promoção habitacional, a AGEHAB trata também da questão relacionada à inclusão social. No Programa Moradia Digna, os aspectos sociais foram pensados de forma articulada com uma dinâmica econômica, aliados aos aspectos urbanísticos e ambientais. Para cada unidade produzida, a AGEHAB propõe um chamado “Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS)” que visa orientar ações de promoção humana. Os PTTS abordam: Educação sanitária, ambiental e patrimonial, Geração de trabalho e renda e Mobilização Comunitária. A metodologia empreendida pela AGEHAB Propõe o estímulo à organização comunitária, entendendo que isso fortalece os vínculos com o bairro; propõe ainda a geração de empregos formais e ainda, objetiva a promoção de programas nas áreas de Educação, Saúde, Cultura e Meio Ambiente.

5. RESULTADOS

5.1. Gerenciamento de projetos

Para a realização das atividades de projeto arquitetônico, a presidência da AGEHAB buscou auxílio em assessoria externa, ou seja, estabeleceu uma parceria entre a agência e o professor doutor da UFRJ, Humberto Kzure-Cerquera, que a partir de então assumiu a coordenação de projetos e assessoria especial da presidência. Segundo ele, a nova metodologia está calcada na sustentabilidade econômica, ambiental, social e cultural considerando, sobretudo a cultura de morar goiana.

Os novos projetos visam contemplar famílias de zero a seis salários mínimos e buscam utilizar materiais e mão-de-obra locais, de forma a gerar emprego em renda, fomentando o comércio local relacionado à construção civil, de forma que possam contribuir, efetivamente,

para as “Operações Casadas”², nas quais é possível oferecer à esta faixa da população, tanto a moradia, quanto o trabalho. Para garantir que esse trabalho possa ser oferecido à população local, o projeto da AGEHAB é trabalhado de forma a empregar a tecnologia local, não aderindo as chamadas “Tecnologias de Ponta”³, termo empregado pelo autor, ao se referir as tecnologias adotadas em grandes cidades do país. Além disso, a metodologia utilizada visou a produção de projetos com uma identidade local, através: do programa funcional da edificação, das cores, de elementos decorativos locais, além da promoção de discussões com segmentos organizados da sociedade, tais como sindicatos relacionados à construção civil, associações, universidades e pessoas do próprio agente financiador (no caso, a Caixa Econômica Federal).

Para o quesito “valor da unidade habitacional”, os projetos desenvolvidos levaram em consideração o preço já praticado no mercado local, entretanto ao invés de procurar baixar o custo de cada unidade, preferiu-se melhorar o custo-benefício do mesmo, empreendendo alterações qualitativas ao imóvel, que neste caso não é doado, mas sim adquirido pelo mutuário através do financiamento facilitado pelo governo estadual e federal proporcionalmente a cada faixa de renda, fortalecendo assim os vínculos do adquirente com o imóvel.

5.2. Tecnologia da informação

Em um mercado globalizado, com foco na inovação e na diferenciação do produto, as organizações têm de compreender as alterações entre as partes interessadas, através da cooperação, da transparência e do diálogo (JORGENSEN; MELLADO, 2006).

Como reflexo das alterações previstas para os trabalhos prestados pela Agência, cuidou-se em tratar das questões tecnológicas, a fim de garantir que o público alvo seja alcançado com maior agilidade e clareza do processo, ou seja, objetivou-se garantir que as ações de promoção habitacional também tenham reflexo nos procedimentos de cadastramento, que passou então a ser feito eletronicamente, no Estado. Fato que permitirá maior transparência no processo seletivo, otimização de recursos, celeridade de processos e dá um importante passo rumo à criação de um cadastro único para a Habitação em Goiás.

5.3. Treinamento e qualificação profissional junto aos municípios do estado.

De acordo com a política prevista pelo Ministério das Cidades, o município poderá obter recursos aplicáveis à assessoria técnica, ou poderá ainda eleger uma equipe local, quando da confecção do plano municipal de habitação de Interesse Social (PMHIS). Aos municípios que optarem em desenvolver seus planos com equipe local, existe uma previsão de capacitação dos agentes locais junto a AGEHAB.

Visando trabalhar alinhada à política nacional de habitação, a Agência tem promovido o Programa Moradia Digna que apresenta uma metodologia de capacitação de agentes municipais objetivando produzir multiplicadores que estejam habilitados a dar continuidade ao programa local de habitação. Para tanto, são escolhidos alguns agentes, dentre funcionários da prefeitura, membros de associações, universidades, técnicos e outros, para receberem capacitação periódica através de seminários, palestras e oficinas.

O objetivo maior do programa de treinamento é garantir a continuidade das ações de planejamentos aplicadas a Habitação de Interesse Social, uma vez que os agentes capacitados são membros da municipalidade, entretanto isso não implica em uma obrigatoriedade, pois o

² Termo empregado pelo próprio professor Humberto Kzure, na entrevista cedida no dia 27 de outubro de 2009.

³ Outro termo utilizado pelo autor, que abre aspas para emprega-lo no contexto citado.

município pode optar por receber apoio financeiro do governo federal para contratação de técnicos que venham trabalhar no referido processo, mas mesmo para esta última opção, a Agência Goiana de Habitação também prevê o assessoramento destas equipes, caso seja de interesse do gestor municipal.

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social PEHIS está previsto para novembro de 2009, no qual os pormenores desta metodologia ficarão mais claros, uma vez que não existem documentos acerca do assunto. Nele, além da assessoria técnica voltadas aos municípios, prevê-se o estímulo ao envolvimento da comunidade como agente principal de um processo participativo e democrático. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) tem uma previsão de recursos da ordem de quatro bilhões de reais até 2010, entretanto deve-se ressaltar que o acesso aos recursos do FNHIS está condicionado à elaboração do PEHIS e dos PMHIS.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da perspectiva apresentada pela Agência Goiana de Habitação, verifica-se uma realidade distinta do que se conhece como gerenciamento da produção de HIS no estado, entretanto mesmo diante do exposto, os usuários do sistema têm dúvidas quanto ao processo. Embora os interessados tenham dúvidas quanto ao seu procedimento mediante a oportunidade de participar do programa citado, pode-se perceber que são dúvidas pontuais e que há o entendimento global do mesmo, conforme pode-se ver no anexo 1 (tabela 1: Dúvidas mais frequentes encaminhadas à AGEHAB).

No entanto, em relação à organização institucional, notou-se mudanças significativas através de uma reforma administrativa, apresentando um novo organograma com uma reformulação das diretorias e suas equipes.

Foram implantadas novas formas de quitação dívidas, visando subsidiar a recuperação de patrimônio e ampliação de receitas.

Internamente, foi reformulado o programa de treinamento interno, o qual se torna focado em uma gestão eficiente de pessoas e processos.

O cadastramento de seus clientes internos e externos passou a por meio eletrônico, o que permite a transparência do sistema e sua continuidade, mediante capacitação de equipes municipais.

Sendo assim, embora seja prematuro afirmar melhorias no processo de produção de habitação social em Goiás em curto prazo, observa-se que a reestruturação da Agência Goiana de Habitação, objetiva implementar um processo gerencial eficaz, o qual poderá servir como base para uma futura certificação da qualidade, o que poderá contribuir com diminuição do déficit habitacional no estado.

7. REFERÊNCIAS

AGEHAB, Agência Goiana de Habitação. Disponível em <www.agehab.go.gov.br> Acesso em: out. 2009.

JORGENSEN, Tine H.; REMMEN, Arne; MELLADO, M. Dolores. **Integrated Management Systems E Three Different Levels Of Integration.** *Journal of Cleaner Production* – 14 (2006) 713e722. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science>. Acesso em: 14 out 2009.

MIRON, L.I.G. **Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social: proposta para o programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre/RS.**

Porto Alegre/RS, 2008. 351 f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SILVA, Maria Angélica Covelo; SOUZA, Roberto de. **Gestão do processo de projeto de edificações**. O nome da Rosa: São Paulo, 2003.

THOMAZ, E. **Tecnologia, Gerenciamento e Qualidade na Construção**. São Paulo: PINI, 2001.

8. AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer a AGEHAB e seus funcionários que tornaram possível a confecção deste trabalho.