

# Habitação de Interesse Social no Brasil e a Exclusão do Direito à Cidade

Laira Vasconcelos dos Santos<sup>1</sup>  
Solange Maria Gayoso da Costa<sup>2</sup>

## Introdução

O déficit habitacional no Brasil estimado em 2008, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP, 2011), correspondia a 5.546 milhões de domicílios e, desse total, 83,5% localizavam-se na área urbana. No ano de 2010, a FJP (2013) constatou o aumento do déficit habitacional, correspondente a 6.490 milhões de unidades, com maior concentração no espaço urbano.

Nesse contexto, a busca pelo aprimoramento dos conhecimentos técnico-científicos, dos materiais, da mão de obra, ou melhor, da política habitacional voltada para a população de baixa renda é imprescindível para que a evolução tecnológica e aplicação correta das soluções estejam alinhadas com as demandas habitacionais, atendendo plenamente às necessidades e exigências dos usuários.

A Avaliação Pós-Ocupação (APO) é uma metodologia<sup>3</sup> utilizada para mensuração do atendimento das exigências e necessidades dos

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Advogada. Mestre em Serviço Social pelo Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (PGSS/ICSA/UFPA, Brasil). E-mail - [lairavasconcelos@gmail.com](mailto:lairavasconcelos@gmail.com)

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutora em Ciências Socioambientais pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA, Brasil). Professora da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (PGSS/ICSA/UFPA, Brasil). E-mail - [gayososol@yahoo.com.br](mailto:gayososol@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Entendemos que a APO corresponde a uma metodologia de avaliação, porém na literatura os autores utilizam termos diferenciados para defini-la, seja como instrumento (CEF, 2013; VILA; ORNSTEIN

usuários da política habitacional, pois possibilita o entendimento das técnicas aplicadas em um determinado tipo de construção, como também dos resultados e dos impactos positivos ou negativos identificados após a ocupação. Assim, a cada nova construção com base em informações levantadas por uma APO anterior, consegue-se aplicar a um novo projeto novas qualificações, como a redução dos custos, do tempo de elaboração e construção, maior satisfação do beneficiário, entre outros benefícios.

Entende-se que ao apoiar uma política habitacional de qualidade, a APO constitui uma prática de suma importância, pois permite conhecer melhor as carências habitacionais quantitativas e qualitativas, cada vez mais expressivas. E esta relevância da APO no contexto da política habitacional despertou o interesse nesta temática e, a partir análise exploratória da bibliografia disponível, constatou-se a existência de inúmeros estudos primários que tomam a APO como objeto de pesquisa.

Essa literatura encontra-se amplamente difundida em diferentes meios, entretanto não há uma organização sistemática como base referencial de novos estudos sobre o tema. Dessa forma, considera-se a necessidade de que essas informações sejam convertidas em fontes de pesquisa e de conhecimentos, ou seja, reunidas, organizadas, analisadas criticamente e mensuradas qualitativamente. O processo de consolidação deste instrumental a partir da localização, identificação e síntese das evidências<sup>4</sup> é realizado por meio de uma metodologia de revisão sistemática da literatura (RSL), uma vez que objetiva disponibilizar dados e informações substanciais para subsidiar as tomadas de decisão no âmbito da política habitacional (CASTRO, 2002).

---

2013), ferramenta (PERES, 2002), conjunto de métodos e técnicas (ORNSTEIN; BRUNA, 2004; ORNSTEIN; BRUNA; ROMERO 1992) ou atividade interdisciplinar (ORNSTEIN, 2005).

<sup>4</sup> Neste artigo, o termo “evidência” é utilizado em analogia à sua aplicação pela Medicina Baseada em Evidência (MBE) podendo ser entendido como o “[...] uso consciencioso, explícito e judicioso das melhores evidências na tomada de decisões” (CORDEIRO, 2007, p. 428). As evidências são entendidas por Greenhalgh (2008) como provas científicas sobre um determinado problema, que geram uma convicção. E nós chegamos ao entendimento de que evidências correspondem a constatações reiteradas de situações, características, fatos e conclusões apresentadas nos estudos que se utilizaram de pesquisas empíricas e multimétodos qualiquantitativos de APO da habitação de interesse social no Brasil.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre os resultados obtidos nos estudos sobre as intervenções voltadas à produção habitacional de interesse social. A metodologia utilizada pauta-se na Revisão Sistemática da Literatura, cujo objeto enfatiza a Avaliação Pós-Ocupação, priorizando a análise sobre a natureza e os resultados apresentados nos estudos referenciais, visando identificar as principais evidências apontadas nas fontes bibliográficas.

## 1. Materiais e métodos

O estudo pauta-se na Revisão Sistemática da Literatura (RSL) baseada na metodologia de pesquisa bibliográfica, adotando-se critérios de inclusão e exclusão<sup>5</sup> dos trabalhos selecionados para análise de conteúdo. Foi elaborado um protocolo de pesquisa indicando a pergunta, os critérios de seleção do material, as palavras-chave ou descritores, as estratégias de acesso e os tipos de busca nas bases de dados. Entende-se que o planejamento das ações é essencial, pois corresponde à construção do protocolo onde estão detalhadas as etapas metodológicas a serem executadas na revisão da literatura, visando reduzir o risco de vieses indevidos, manter a transparência do processo e realizar a análise do conteúdo.

Arbitrou-se inicialmente o recorte temporal da pesquisa bibliográfica no período recente de maior investimento na política habitacional. Nessa direção, elegeu-se o ano de criação do Ministério das Cidades como ponto de partida do levantamento, com início em 2003 e finalização no ano de 2014.

---

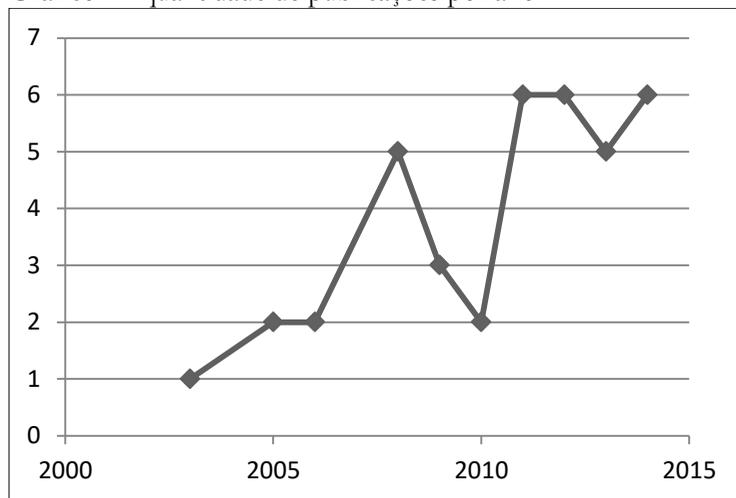
<sup>5</sup> Para a realização desta pesquisa foram estabelecidos como critérios de inclusão: a natureza do estudo (teses, dissertações e artigos); a compatibilidade temática, ou seja, estudos que versem sobre avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social no Brasil; o recorte temporal referente ao intervalo de 11 anos, entre 2003 e 2014, que corresponde ao período de lançamento das publicações e início da execução dos projetos. Este recorte justifica-se, ainda, pelo período de vigência da atual política habitacional, com enfoque na habitação de interesse social; o idioma das publicações, pois serão incluídos somente trabalhos em português, sem duplicidade; o acesso livre e gratuito às publicações, teses e dissertações de instituições que estejam registradas junto ao CNPq, no Diretório de Pesquisa no Brasil. Quanto aos critérios de exclusão, foram descartadas: as publicações que não têm afinidade temática com o objeto de pesquisa; que não se enquadram no recorte temporal; que foram publicados em idiomas distintos do português; trabalhos cujo acesso é permitido mediante pagamento; monografias de conclusão de graduação e textos ou capítulos reproduzidos de trabalhos acadêmicos, como os artigos extraídos de dissertações e teses.

No que concerne às estratégias de busca, foram definidas as bases de dados considerando o objetivo da pesquisa e as condições de acesso, conforme os seguintes critérios: a) o tipo de estudo indexado na base de dados: qualitativo ou quantitativo; b) a área do conhecimento: multidisciplinar; c) a temática abordada: não específica do objeto de análise; d) o acesso livre e gratuito às bases de dados (*open access*). As bases de dados acessadas para a busca de publicações eletrônicas disponíveis *on line* em redes virtuais foram: Portal de Periódicos e Banco de Teses da CAPES, Scielo, Coletânea Habitare, repositórios das Universidades e *Google Acadêmico*.

Os termos de busca ou descritores utilizados na pesquisa bibliográfica incluem: “habitação de interesse social”; “avaliação pós-ocupação”; “Brasil”, sendo combinados da seguinte forma: “habitação de interesse social”, “avaliação pós-ocupação”; “Brasil” (1ª combinação); “habitação de interesse social”, “avaliação pós-ocupação” (2ª combinação). Justifica-se a escolha desses descritores tendo em vista a realização de uma revisão da literatura mais ampla possível, visando alcançar uma quantidade significativa de estudos relacionados aos termos de busca indicados na pesquisa.

Como resultado, foram obtidos 38 estudos, sendo 24 artigos e 14 dissertações, não sendo identificadas teses sobre o tema no período analisado. Com referência à distribuição do número de trabalhos pelos anos em que foram publicados, no período de 2011 a 2014 verificou-se uma intensificação de publicações sobre Avaliação Pós-Ocupação (APO), conforme demonstrado por Santos (2015) no Gráfico 1. Nesse mesmo período houve um aumento no volume de investimentos na política de habitação de interesse social, o que elevou o número de empreendimentos construídos e avaliados.

Gráfico 1 - quantidade de publicações por ano.

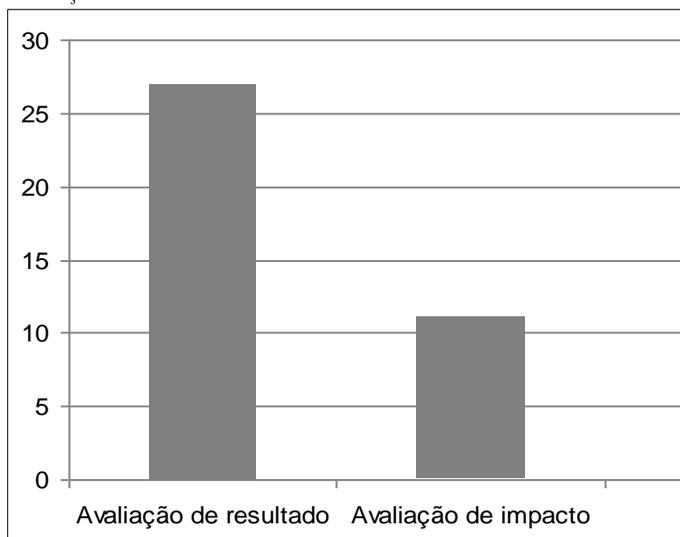


Os trabalhos também foram analisados considerando a área de concentração dos estudos. Verifica-se a predominância de aplicação de APO nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil, em 70% dos estudos. Quando os estudos foram agrupados segundo o local de realização da pesquisa, mais especificamente por regiões do país<sup>6</sup>, conforme a divisão estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002), constata-se a prevalência de estudos realizados nas regiões Sudeste e Sul, em detrimento da Região Norte, onde não foram identificados estudos de APO entre as publicações produzidas no período. Tal fato pode ser indicativo de que a APO não tem sido utilizada de forma recorrente nas pesquisas acadêmicas, sem haver comprovação de resultados publicados.

<sup>6</sup> Segundo o IBGE (2002), há cinco Grandes Regiões no Brasil: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Foram instituídas pelo decreto 67.647 publicado no Diário Oficial da União em 24 de novembro de 1970. As cinco grandes regiões brasileiras assim estão compostas atualmente: Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins. Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Sudeste: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Centro-Oeste: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

Após a caracterização geral dos estudos, o material coletado passou por uma etapa de classificação de cunho analítico, segundo os critérios de similaridade temática do objeto de pesquisa, dos objetivos propostos pelos autores, dos instrumentos e técnicas e dos principais resultados, considerando a classificação proposta por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011) referente à natureza das avaliações, especificamente as avaliações de impacto e de resultado<sup>7</sup>, como pode ser visualizado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição dos estudos segundo a natureza da avaliação.



<sup>7</sup> a) A *Avaliação de Resultados* busca saber a quantidade e a qualidade com que os objetivos foram alcançados. Sumariamente, pode-se afirmar que os resultados, em sentido estrito, são os produtos previstos nas metas do programa e derivados do seu processo particular de produção. Costuma-se também utilizar o termo desempenho para indicar os resultados em sentido estrito (*outcomes*);

b) A *Avaliação de Impactos* refere-se às alterações ou mudanças efetivadas na realidade sobre a qual houve intervenção do programa ou provocadas em função dessas mudanças. Os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou a intervenção. Assim, a avaliação de impactos examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma determinada política pública.

Pode-se observar que a APO tem sido amplamente utilizada para avaliação de resultados das intervenções governamentais voltadas, sobretudo, à produção de habitações de interesse social, consolidando-se como uma das metodologias mais apropriadas para a verificação das condições de moradia, adaptação habitacional, impactos na vida cotidiana e utilização dos espaços construídos, podendo subsidiar as decisões sobre a política habitacional<sup>8</sup>.

## **2. Discussão sobre os resultados apontados nos estudos de APO e as principais evidências identificadas**

Abiko e Ornstein (2002) e Ornstein e Roméro (2003) apontam que a avaliação de projetos de habitação de interesse social envolve uma gama de aspectos, que vão dos eminentemente técnicos e funcionais até os de caráter subjetivos, que incluem atitudes e dimensões psicossociais, o que pode ser confirmado por meio da Revisão Sistemática da Literatura, pela qual é possível identificar evidências, ou seja, constatações reiteradas de situações, características, fatos e conclusões apresentadas nos estudos originários de pesquisas empíricas e multimétodos quali-quantitativos de Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil, que se encontram elencadas a seguir.

Os resultados obtidos a partir desses estudos são variados e o foco das pesquisas é abrangente, abordando a APO como objeto central da pesquisa ou utilizando-a para análise de aspectos específicos em estudos temáticos, a exemplo da acessibilidade de pessoas com dificuldade de locomoção e no caso do conforto ambiental.

Dentre os estudos de caso, verifica-se que a aplicação da APO foi relevante em diversos conjuntos de habitação de interesse social, analisados de forma isolada ou em comparação a outros

---

<sup>8</sup> Sobre a consolidação da APO como metodologia de avaliação, ver Ornstein (1993) e Medvedovski (2002).

empreendimentos, sobretudo nos últimos anos, com grande ocorrência em vários centros de pesquisa e ensino no país, o que possibilitou o desenvolvimento de ensaios, experimentações e progressos metodológicos viabilizados por meio da proposição de novos instrumentais ou incremento dos já existentes e das recomendações para futuros estudos de caso, assim como as evidências que devem ser utilizadas para embasar intervenções futuras.

As pesquisas de APO que envolvem a habitação de interesse social, de modo geral, são voltadas para a adequação ambiental e para o entendimento da satisfação dos moradores com relação à unidade habitacional em si, quase sempre coletadas por meio de questionários baseados em escalas de opinião ou percepção, ou seja, a maioria das pesquisas pauta-se em avaliação de resultados.

### *2.1 Principais evidências identificadas nos estudos de avaliação de resultados*

Conforme explicitado por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), quando se classifica a avaliação de acordo com a sua natureza, percebe-se que a avaliação de resultados busca mensurar o quanto e a qualidade com que os objetivos de determinado programa ou projeto foram alcançados. São esses aspectos mais restritos e específicos dos produtos da política habitacional que pretendemos identificar na análise dos estudos de APO.

Quando os estudos são agrupamos segundo a natureza da avaliação, identificam-se duas evidências predominantes: a insatisfação com a tipologia habitacional e o descumprimento/insuficiência das normativas dos programas habitacionais.

Reis e Lay (1995) apontam a satisfação como um critério utilizado em pesquisas de APO para analisar a relação dos usuários com os vários aspectos do ambiente habitacional, podendo determinar a habitabilidade dos espaços residenciais. Assim, o

conceito de satisfação tem sido aplicado na avaliação do ambiente atual e as aspirações dos usuários.

A satisfação dos usuários geralmente está associada à flexibilidade e à possibilidade de fazer alterações e adequações no ambiente, conforme os anseios do morador (OLIVEIRA et al., 2009). Neste mesmo sentido, de acordo com Barbosa et al. (2008), as pesquisas demonstraram que é possível perceber as falhas graves nas plantas das unidades habitacionais tanto na funcionalidade quanto na falta de flexibilidade, o que dificulta a adaptação da casa pelas famílias beneficiadas, desde o momento da ocupação e ao longo do tempo de uso.

Pesquisas também indicam que, quanto maior a capacidade de o imóvel incorporar as modificações desejadas, conseqüentemente, aumenta a satisfação dos usuários. Em face dessas preferências, autores como Lima (2011), Albuquerque (2011), Sanches e Fabrício (2008), Barbosa et al. (2008), Marroquim et al. (2013), Logsdon (2012), Peres et al. (2013) ressaltam a relevância da flexibilidade nos arranjos espaciais dos projetos arquitetônicos.

Os estudos de Logsdon (2012) e Albuquerque (2011) apontam as dificuldades de ampliação dos espaços da edificação sem causar alterações que comprometam a circulação, por exemplo, a subtração de janelas, o que prejudica a luminosidade e a salubridade dos ambientes devido ao descumprimento dos padrões adequados de ventilação e iluminação.

Constata-se a necessidade de incorporar as estratégias de flexibilização ainda na fase de elaboração do projeto, principalmente por gerar um custo adicional mínimo se comparado às alterações realizadas após a conclusão da obra. Além do fator econômico, a possibilidade de adequação dos imóveis às necessidades dos usuários ao longo do tempo permite que as pessoas busquem condições melhores de vida, contribuindo significativamente para a qualidade ambiental dos espaços domésticos (MARROQUIM et al., 2013; LOGSDON, 2012; OLIVEIRA et al., 2009).

De modo geral, as unidades habitacionais são modificadas por motivos diversos, de caráter funcional, simbólico ou econômico. Essas adaptações evidenciam a falta de sintonia entre o projeto arquitetônico original e as necessidades dos seus usuários. Constatase, assim, que as modificações quase sempre impactam negativamente na funcionalidade e habitabilidade dessas habitações, sobretudo com relação ao conforto ambiental resultante (VALE, 2012; PEREIRA, 2013).

Outro aspecto evidenciado nas APOs refere-se aos requisitos dimensionais e funcionais devido à inadequação do projeto original, o que impõe a reforma e/ou ampliação da moradia já nos primeiros anos de ocupação para garantir as condições mínimas de habitabilidade, como também os prejuízos causados pela falta de profissionais qualificados para executar as obras, resultando em mudanças ineficientes e geralmente dispendiosas (HOSKEN et al., 2013).

Os estudos indicam a inexistência de elementos essenciais em um projeto habitacional, como a falta de espaço para acomodar o mobiliário básico, por exemplo, sem espaço adequado para a mesa de refeições, afetando o convívio familiar; área de serviço geralmente integrada à cozinha, em local restrito e impróprio para estender roupas (LIMA, 2011; SILVESTRE, 2013; THEOPHILO, 2014).

Em alguns casos, as crianças são submetidas a situações inapropriadas, quando precisam fazer revezamento na hora de dormir ou ficar sozinhas em casa, ou seja, o espaço da moradia não é um mero abrigo. Uma estrutura habitacional padronizada, de qualquer dimensão, não é adequada para todas as famílias, visto que as composições familiares são diversas e o padrão de 40m<sup>2</sup>, em média, com dois dormitórios, não é suficiente para atender às necessidades dos usuários (AZEVEDO, 2008; BONATTO, 2014; PERUZZO, 2008).

Nas pesquisas de Sanches e Fabrício (2008), Logsdon (2012) e Vale (2012) identificam-se aspectos relacionados à falta de funcionalidade da habitação. Um exemplo são os tanques para lavar roupas na área externa dos imóveis, instalados em locais sem

pavimentação ou abrigo, assim como a inexistência de espaço para estender as roupas, apresentam dificuldades para o uso nos projetos analisados.

Essa evidência referente às dimensões insuficientes das habitações está diretamente relacionada ao fator apontado por Vale (2012), Pereira (2013), Peres et al. (2003), que destacam a padronização excessiva das unidades habitacionais, já projetadas em dimensão pré-definida, que não atende às necessidades das famílias. Essa falta de espaço tem reflexos negativos no âmbito doméstico, gerando conflitos familiares devido à dificuldade de convivência e circulação para desfrutar de privacidade e conforto.

Foram identificadas também situações em que a unidade habitacional deveria ser de uso apenas residencial, mas passa a ser completamente comercial ou até mesmo de uso misto. Segundo Vale (2012) e Azevedo (2008), esta situação ocorre pelo fato de os projetos não preverem que a geração de renda também é uma necessidade a ser atendida, uma vez que os moradores dificilmente são consultados na fase de elaboração do projeto. Devido ao uso para fins comerciais, muitos moradores se submetem a condições improvisadas nas suas residências.

A produção de conjuntos habitacionais fora da malha urbana reflete a necessidade de ocupar áreas afastadas, onde o valor da terra seja mais baixo e estejam disponíveis terrenos extensos, que permitam a produção em escala e barateamento das unidades. Os conjuntos habitacionais são geralmente localizados na periferia urbana, em lotes de grandes dimensões construídos a alguns quilômetros das cidades e não dispõem de serviços de atendimento à saúde, educação, lazer e infraestrutura urbana nas suas proximidades (OLIVEIRA, 2012).

No entanto, devido à falta de oportunidades para adquirir a casa própria e das condições precárias em que se encontrava, essa população se sujeita a viver nesses conjuntos habitacionais, com qualidade de vida precária e improvisando o atendimento das demandas sociais. Ao que parece, a qualidade dos projetos não faz parte das preocupações dos programas habitacionais, devido à necessidade de construir uma grande quantidade de unidades

habitacionais a baixo custo, replicam projetos habitacionais de dimensões mínimas e padronização excessiva (HYBINER, 2014; VALE, 2012; SILVESTRE, 2013).

Os estudos de Hosken et al. (2013), Peres et al. (2003), Bonatto (2010) denotam que, em geral, os municípios limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo da política habitacional e permitir a construção dos empreendimentos em áreas menos valorizadas. Essa produção, no entanto, privilegiava os aspectos quantitativos em detrimento dos qualitativos, com soluções estruturais e construtivas ineficazes e excessivamente padronizadas.

Ao proceder à análise dos estudos, fica evidente o consenso entre os autores em relação à baixa qualidade dos projetos arquitetônicos, diante da importância que a unidade habitacional assume na vida das pessoas. Os padrões que deveriam impor qualidade, tanto à unidade habitacional quanto ao empreendimento em si, por vezes não são atingidos, visto que a utilização de materiais de baixo custo tem levado a uma rápida deterioração das unidades devido à falta de manutenção do padrão de qualidade da construção.

Como os programas habitacionais direcionados à população de baixa renda têm um limite máximo para o valor da habitação e da fração ideal do terreno, e, normalmente este valor é muito baixo, para diminuir os custos as construtoras utilizam materiais mais baratos e diminuem a quantidade de equipamentos (LIMA, 2011 e THEOPHILO, 2014).

Outro aspecto identificado refere-se à forma-condomínio, que predomina, sobretudo para os segmentos mais vulneráveis e de menor renda, com baixa escolaridade, vínculos de trabalho mais precários e fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda (MEDVEDOVSKI et al., 2005).

Em vários estudos, evidencia-se o colapso da gestão condominial devido aos custos de manutenção dos espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as

mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados (MEDVEDOVSKI et al., 2005).

Os estudos identificaram ainda a falta ou inexistência de manutenção da área externa dos conjuntos habitacionais populares. Segundo Medvedovski (2005a), diante da indefinição quanto à propriedade dos imóveis e, conseqüentemente, da responsabilidade em relação aos espaços coletivos, as áreas de uso comum encontram-se abandonadas ou privatizadas; neste último caso, trata-se de uma apropriação indevida de alguns usuários do conjunto.

Essas áreas compartilhadas não favorecem a identidade e o respeito dos moradores, muito menos evocam a necessidade da manutenção e conservação. Segundo Hybiner et al. (2014), Marroquim et al. (2013), Sanches e Fabrício (2008), Chiarelli (2006), essas áreas tornam-se espaços públicos anônimos, terra de ninguém, onde tudo é possível, desde o vandalismo até o crime, onde certamente acumula sujeira e propicia a propagação de doenças.

Por outro lado, a apropriação de certos espaços públicos por alguns moradores, resultado da privatização, faz com que esses espaços sejam moldados segundo as necessidades desses grupos que modificam o projeto original sem qualquer sanção, seja por parte do poder público responsável, seja por parte dos moradores que foram deixados à margem, cujos seus direitos foram violados (AZEVEDO, 2008; LIMA, 2011; HOSKEN et al., 2013).

Identificamos também, uma situação até então desconsiderada nos estudos referente a não aplicação de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias, que se somam às taxas de condomínio e têm impactado fortemente no aumento das despesas relativas à moradia, gerando sérios problemas de ordem econômica e social das famílias, forçando muitas delas, inclusive, a repassar suas unidades habitacionais.

Os estudos apontam ainda que os empreendimentos geralmente não atendem às normativas do projeto, porém, quando estas são cumpridas não atendem aos anseios e necessidades dos moradores

no que se refere, por exemplo, às necessidades dos usuários quanto à acessibilidade.

Especificamente ao abordar a questão da acessibilidade, nos estudos de Theophilo (2014) e Azevedo (2008) verifica-se que em grande parte projetos não há sequer a previsão de unidades habitacionais diferenciadas para atender a uma demanda específica, assim como as calçadas, ruas e praças, os acessos do conjunto habitacional e do entorno não estão em conformidade com as normas de acessibilidade. Em vista disso, muitos moradores são privados de desfrutar de determinados espaços e ficam isolados dentro de casa devido a sua dificuldade de locomoção (THEOPHILO, 2014, ALBANO; HONDA, 2012).

A partir da análise das pesquisas de Hybiner (2014), Vale (2012), Hosken et al. (2013), observa-se que as necessidades dos moradores de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda continuam bem longe de serem atendidas pelos projetos arquitetônicos e urbanísticos. Identifica-se que apesar da discussão recorrente sobre o tema e do apoio técnico e acadêmico enfatizando a importância da qualidade construtiva, funcional e ambiental, ainda persiste a inadequação das normativas que norteiam as intervenções (CHIARELLI, 2006; HYBINER, 2014).

Diante do exposto, pode-se inferir que as avaliações realizadas nos estudos indicam a necessidade de que os modelos tradicionais da política habitacional sejam repensados, pois a questão habitacional no Brasil, em geral, tem sido tratada como meramente quantitativa e o sucesso ou fracasso dos programas habitacionais mensurados pelo número de unidades construídas, enquanto outros fatores de ordem subjetiva e qualitativa deveriam ser considerados, havendo maior articulação destes com a política urbana e social (MARICATO, 2009).

A monotonia do espaço, das cores e dos detalhes também são elementos arquitetônicos comuns, prevalecendo ainda a falta de manutenção dos edifícios e dos terrenos, devido às técnicas de construção que passaram a adotar soluções baseadas na padronização indiscriminada dos conjuntos, reproduzindo um modelo pronto em todo o país, desconsiderando as especificidades locais, não permitindo

assim estabelecer o elo entre as necessidades dos usuários e os produtos oferecidos. Dessa forma, prevalecem os aspectos financeiros e a massificação da produção em detrimento da qualidade, gerando uniformidade e o desrespeito às diferenças regionais e culturais, despreocupação com a inclusão urbana e dos impactos ambientais.

## *2.2 Principais evidências apontadas nos estudos de avaliação de impactos*

Conforme explicitado por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), a avaliação de impacto refere-se às alterações ou mudanças efetuadas na realidade devido à intervenção ou provocadas pelo programa, ou seja, trata-se de um alcance mais expansivo das intervenções e não de uma leitura restritiva e compatível ao que foi planejado, mas sim os rebatimentos, as consequências e implicações da intervenção em um determinado contexto.

Assim, os autores afirmam que a avaliação de impactos examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma determinada política pública.

Ao tratar especificamente da política habitacional, observa-se que a avaliação de impacto está diretamente relacionada à compreensão ampla do direito à moradia, uma vez que a atual política de habitação inscreve-se na concepção de desenvolvimento urbano integrado, na qual a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004).

Assim, considera-se ainda que a moradia corresponde a este ambiente complexo, que prescinde de um abrigo. Segundo Rolnik (2009), a moradia adequada é um lugar a partir do qual o cidadão passa a ter satisfeitas suas necessidades básicas e fundamentais de subsistência nas cidades, e com dignidade. Isso significa viver em

um lugar que permita ter espaço público, lazer, escola, saúde, emprego e que também permita andar livremente e em segurança, com conforto e qualidade de vida.

São esses elementos referentes à garantia do direito à moradia que buscamos identificar nas pesquisas de APO, considerando que estas também podem ser classificadas como avaliações de impactos, buscando verificar se esses componentes do direito à moradia estariam sendo atendidos pela atual política habitacional.

Por meio desta análise, constatamos que a política habitacional tem produzido dois impactos principais que aqui são apontados como evidências: a exclusão da cidade e a (im)permanência das famílias nas unidades habitacionais.

O primeiro impacto identificado decorrente da intervenção habitacional refere-se à exclusão do direito à cidade. Fernandes e Alfonsin (2014), no estudo sobre a caracterização da cidade contemporânea, constatam que esta não é apenas o local da produção econômica capitalista, ela é, cada vez mais, objeto da produção capitalista. No contexto da globalização econômica, tem sido identificada a formação de um sistema global de cidades, envolvendo diversos tipos de trocas diretas entre elas, novas relações comerciais, estratégias de telecomunicação, conexões aéreas, que não mais se limitam às barreiras territoriais.

Na atualidade, há toda uma dinâmica socioeconômica, financeira e cultural entre as cidades e mesmo uma competição acirrada por investimentos, gerando uma estratégia de planejamento e gestão urbana de forma a maximizar as possibilidades desse novo modelo de produção de áreas urbanas.

No Brasil globalizado, verifica-se a produção capitalista da própria cidade, que é tratada como mercadoria por diversos atores socioeconômicos e políticos institucionais, e cada vez mais é gerida como uma empresa. O aumento do preço da terra, a periferação dos mais pobres e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis são fortes características desse momento.

Fernandes e Alfonsin (2014) esclarecem que esse processo está longe de resultar da falta de planejamento. Na verdade, ele decorre do tipo perverso de planejamento territorial, da legislação urbanística

elitista e gestão urbana excludente em todas as áreas. Os autores apontam que as atuais políticas públicas têm agravado frequentemente essa tradição nefasta de segregação socioespacial, com programas de renovação urbana, grandes projetos urbanos, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Essa constatação foi confirmada a partir revisão sistemática, ao verificar que a atual política habitacional tem provocado a exclusão da cidade acarretando diversas situações de violação do direito humano à moradia adequada, ressaltando que esse direito é compreendido de forma ampliada.

Esse alargamento conceitual do direito à moradia, por um lado, implica a ampliação de uma pauta de reivindicação por parte dos sujeitos privados do exercício desse direito; por outro, aumenta a pressão exercida sobre os governos para qualificar os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional.

Garantir o direito humano à moradia, hoje, requer aportes orçamentários significativos, já que a concepção desse direito está necessariamente associada ao direito à cidade. Assim, a produção de novas moradias deve se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade.

Dessa forma, identificamos alguns elementos que nos permitem afirmar que a política habitacional tem contribuído para a exclusão da cidade. Um fato importante que foi evidenciado é o de que, independentemente do programa ou projeto de contexto ambiental e/ou cultural e de disponibilidade de material de construção, as soluções são excessivamente padronizadas e utilizadas repetidamente. Observa-se que na política habitacional tem prevalecido um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais (LOGSDON, 2012); (VALE, 2012); (CHIARELLI, 2006); (MEDVEDOVSKI et al., 2005); (ALBANO; HONDA, 2012) e (PERES et al., 2013).

O estudo de Oliveira (2012) apontou que a percepção de uma aparência externa satisfatória da edificação, contrariamente às várias afirmações na literatura, não parecia estar necessariamente ligada a uma variedade de formas, texturas e cores, mas à uniformidade, o que na opinião dos moradores atesta a justiça social e a noção de comunidade.

Porém, nos demais estudos, como os de Berger et al. (2014), Peres et al. (2013) e Azevedo (2008), a percepção dos moradores com relação à grande quantidade de blocos de unidades habitacionais que formam uma paisagem monótona e até mesmo sem uma identidade é de que são espaços estigmatizados e segregados.

Rolnik (2014), em uma análise do PMCMV, constata que o aumento do preço dos imóveis da cidade tem gerado péssimas inserções urbanas, em que, na velocidade alucinante das contratações, corre-se o risco de cristalizar novos territórios de guetificação e segregação social.

Diante desta dupla possibilidade de entendimento da inserção urbana dos conjuntos habitacionais, verifica-se a predominância da percepção de segregação desses espaços, chegando a esta conclusão em decorrência dos aspectos abordados nos estudos analisados nesta revisão, principalmente em referência à localização, apontada por Albuquerque (2011), Pereira (2013), Schäfer e Gomide (2014), Hosken et al. (2013), Morais (2014) e Azevedo et al. (2006) como um fator de grande insatisfação entre os moradores, que está associado à busca de espaços urbanos menos valorizados, geralmente mais distantes do centro da cidade, desprovidos de infraestrutura e serviços (VALE, 2012); (RITO, 2012); (SANTOS et al., 2011), principalmente de segurança.

Verificou-se ainda a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com projeto arquitetônico padrão, composto por sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios – em alguns empreendimentos apenas um dormitório – e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, além da impossibilidade de readequações da unidade habitacional ao longo do tempo, segundo as necessidades dos moradores.

Da mesma forma, observa-se a presença massiva de conjuntos monofuncionais, devido ao impedimento ou dificuldades de caráter administrativo para a viabilização de usos complementares ao uso residencial ou para a incorporação de espaços para o desenvolvimento de atividades para geração de renda. E esta é uma demanda dos moradores que precisam atribuir, de maneira irregular, outros usos às suas residências voltados à comercialização de produtos ou ofertas de serviços (MEDVEDOVSKI et al., 2005; ALBANO; HONDA, 2012).

A segurança também aparece nos estudos de Rito (2012), Bonatto (2010), Silvestre (2013), Chiarelli (2006) como um fator de insatisfação dos moradores, e está relacionada à percepção de ambientes segregados e desprovidos de serviços mínimos. Portanto, ao aprofundar a análise da situação dos conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda nas últimas décadas, considera-se que não seja possível um reconhecimento de justiça social nos projetos, uma vez que a centralidade não está no sujeito ou nas suas necessidades, assim como o aspecto qualitativo desta produção em massa e em larga escala tem sido completamente ignorado.

Os estudos de Morais (2014), Chiarelli (2006), Azevedo et al. (2006), Albano e Honda (2012), Rito (2012), Silvestre (2013) apontam a insatisfação dos moradores com relação à segurança, seja da residência em si, evidenciada pela instalação de grades e elevação de muros que aparecem como a segunda maior ocorrência de modificações, ficando atrás apenas das alterações relacionadas à ampliação das unidades habitacionais; ou pela percepção de insegurança devido à localização do imóvel. Tendo em vista a redução dos custos, esses empreendimentos são construídos em locais distantes e desprovidos de serviços essenciais à segurança, como policiamento e iluminação pública.

Pode-se afirmar que uma moradia em local adequado é certamente uma das mais básicas necessidades humanas e tem implicações diretas na qualidade de vida do indivíduo, na saúde física e mental e na sua dignidade. O direito à moradia pode ser definido como o direito à vida digna em um lar inserido em uma comunidade onde o indivíduo possa viver protegido e em paz,

considerando que o direito à cidade está associado ao direito à moradia.

Os estudos demonstram que, na maioria dos casos, a infraestrutura não está sendo implantada, embora haja leis expressas determinando que a venda de qualquer lote urbano só seja aprovada quando o loteamento já estiver construído com a infraestrutura prevista e aprovada pelo município (VALE, 2012; HOSKEN et al., 2013, SANTOS et al., 2011, BERGER et al., 2014, RITO, 2012).

A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de infraestrutura e serviços no entorno dos empreendimentos, somente áreas sem esses equipamentos viabilizam o financiamento de projetos dentro do teto estabelecido, porém reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transportes e serviços urbanos adequados ao desenvolvimento socioeconômico. Neste aspecto, verifica-se uma inadequação das alternativas ofertadas em relação às estratégias de sobrevivência das famílias, especialmente em função da localização periférica e distante das fontes de emprego da cidade (HOSKEN et al., 2013; SANTOS et al., 2011).

Especificamente os estudos que analisaram o PMCMV demonstram que o teto único para valor da unidade por região acabou por determinar a localização periférica dos projetos em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos. Criando assim, uma demanda social e um custo adicional com transporte, repetindo o que ocorreu no BNH, conforme apresentado por Bonduki (2014).

Contudo, devemos ponderar que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, na regulamentação dos planos diretores e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos. Mas, cabe ao governo federal estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que gerem menos custo urbano e ambiental, sobretudo quando conta com um mecanismo poderoso de indução como a liberação de recursos elevados.

Resta evidente que a marca mais visível do processo de exclusão da cidade é a segregação socioespacial, marcada pela insuficiência de transportes públicos, ausência de serviços e equipamentos urbanos em locais mal inseridos na cidade, considerado a centralidade urbana.

O direito à moradia é formulado como elemento essencial para uma condição de vida digna e engloba aspectos que vão além da estrutura física de uma casa, assim como a infraestrutura social na qual está inserida, os serviços de água, saneamento, coleta de lixo, além do acesso a um meio ambiente saudável e aos equipamentos urbanos de qualidade. Este último aspecto refere-se ao acesso aos serviços públicos de saúde, de educação, transporte e mobilidade, oportunidades de lazer e, principalmente, o acesso à terra, aos meios de sobrevivência, ao trabalho e à renda. Esses são elementos fundamentais para que as pessoas possam ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico.

Mas esse direito também está sob o marco da segurança, não apenas quanto à integridade física diante da ameaça à saúde e à vida das pessoas, mas também diz respeito a segurança da propriedade, ou seja, a garantia de que o local de moradia não está sujeito a remoções intempestivas, além de outros elementos como a identidade cultural e a razoabilidade do custo, que compõem o conceito do direito à moradia adequada.

Outro impacto identificado refere-se à (im)permanência das famílias nas unidades habitacionais. Os estudos analisados apontaram evidências de que a política habitacional tem contribuído para que as famílias não permaneçam na unidade habitacional construída devido às dificuldades de adaptação em função das dimensões do imóvel, da falta de flexibilidade e da onerosidade decorrente da legalização da prestação de serviços, como o saneamento e energia elétrica, além do aumento das despesas com o IPTU. (HONDA; ALBANO, 2012)

Identificamos também nos estudos de Marroquim et al. (2013), Sanches e Fabrício (2008), Peres et al. (2013), Rito (2012) e Correia e Romero (2011) que o conhecimento prévio das necessidades e anseios da população a que se destina, permite traçar um perfil

generalizado dos moradores/usuários, o que pode favorecer a elaboração de projetos mais condizentes com a realidade local, em função do uso e da flexibilidade das habitações, e assim evitar o repasse das unidades habitacionais.

Dessa forma, os estudos de Veras (2014) e Rito (2012) denotam uma melhor compreensão a respeito de como os usuários – com seus desejos e anseios e não apenas com suas necessidades básicas – têm grande influência na definição das características da habitação durante o processo de elaboração e execução do projeto. Assim, entender que os usuários têm expectativas diferenciadas ou ações individualizadas pode contribuir para evitar o repasse das unidades habitacionais e o retorno para a situação de vulnerabilidade social. Se as pessoas irão habitar um ambiente, nada mais coerente do que consultá-las sobre as suas demandas em relação à moradia.

A produção em massa de habitações populares, em grande parte dos casos, busca satisfazer a maior quantidade possível de usuários, nem sempre com resultados positivos, como se pode constatar por meio desta revisão sistemática da literatura. O estudo de Sanches e Fabrício (2008), em teor mais propositivo, aponta que a harmonização entre a criatividade do projeto e adequação aos anseios habitacionais é o rumo a seguir para criar espaços urbanos qualificados e vivos. E ainda acrescenta a necessidade de conciliar a qualificação arquitetônica e a satisfação residencial.

Pesquisas de Marroquim et al. (2013) indicam que a maioria dos problemas qualitativos que afetam o desempenho de conjuntos habitacionais tem origem na inadequação de suas propostas arquitetônicas, incompatíveis com o usuário e o seu potencial de satisfação ambiental. Isto é, a intensidade com que o ambiente construído corresponde ou não aos requisitos básicos necessários para apoiar e satisfazer simbólica e funcionalmente às necessidades e valores dos usuários, limitando o grau de adequação e afetando as oportunidades de uso de seus espaços físicos.

Os estudos sobre a percepção dos moradores em relação aos fatores inerentes à unidade habitacional e ao conjunto que mais afetam a sua satisfação e o seu comportamento, mostraram que

esses fatores, em sua maioria, referem-se aos elementos do projeto arquitetônico que poderiam ter sido corretamente incorporados aos projetos originais, desde que os aspectos ligados à percepção dos moradores e ao uso dos espaços fossem respeitados e levados em consideração. (HONDA; ALBANO, 2012; SILVESTRE, 2013).

Estudos, também, apontam a complementaridade entre os métodos quantitativo e qualitativo confrontando-se eficazmente os pontos de vista dos técnicos e dos habitantes. Os trabalhos revelaram ainda, a exclusão da voz das crianças, adolescentes e idosos acerca do seu habitar e evidenciaram a influência de vários outros fatores, sobretudo culturais e psicológicos, mas também aspectos físicos/climáticos influenciando no grau de satisfação dos moradores com relação a sua moradia. De certa forma, há uma falta de diálogo com os habitantes sobre a questão na qual eles são verdadeiros especialistas: o seu habitar, em vista das graves inadequações às necessidades e desejos dos habitantes (VALE, 2012; RITO, 2012).

Por meio desta revisão sistemática, constatamos que as crianças e adolescentes foram ouvidos apenas em duas pesquisas que utilizaram mapas mentais e os idosos em apenas uma, na categoria de grupo focal. Nas demais APOs, estes segmentos não foram ouvidos, tampouco na elaboração dos projetos, o que foi enfatizado por Ornstein et al. (1994) e reiterado nos estudos mais recentes.

Isto vem reforçar uma série de argumentos frequentemente discutidos na literatura, cujos autores sugerem que a diferença identificada entre o sucesso e o fracasso no desempenho de conjuntos habitacionais ocorre devido à lacuna existente entre as intenções do arquiteto/projetista, que atribui ou não valores ambientais, necessidades e interesses que, de fato, os usuários não possuem por ignorar população-alvo.

Outro elemento identificado nos estudos de Santos et al. (2011), Sanches e Fabrício (2008), Logsdon (2012) refere-se à retroalimentação do processo de elaboração e planejamento do programa habitacional. Porém, por meio das APOs realizadas no

âmbito acadêmico, é possível perceber, também, por meio da repetição dos problemas identificados ao longo dos anos, que as informações e oportunidades para melhorias não são devidamente consideradas na realização de novos empreendimentos.

No entendimento de Moraes (2014) e Bonatto (2010), se validade dos resultados obtidos seja estabelecida e incorporada às futuras soluções de desenho, a probabilidade de que as soluções arquitetônicas posteriores tenham mais sucesso do que no passado recente devem aumentar significativamente.

Correia e Romero (2011) apontam que a APO geralmente propõe um trabalho salutar e eficaz de ida e volta na concepção, apoiado em quadros de análise crítica do projeto e dos espaços já habitados. Possibilitando um diálogo ativo com os respectivos habitantes, de modo que essas análises procuram identificar os principais problemas e anseios dos usuários de conjuntos residenciais específicos, porém esses achados não têm sido considerados na implementação de novos projetos.

As pesquisas têm demonstrado que a satisfação do usuário em relação à habitação de interesse social é um fator de grande relevância para a sua permanência na unidade habitacional. Os estudos de Peres et al. (2013) e Albano e Honda (2012) evidenciaram o repasse de unidades habitacionais de maneira irregular, o que reitera a evidência anteriormente identificada.

### **3. Discussão dos resultados**

Da análise dos estudos sobre avaliação de impactos, resta evidente que, embora possamos considerar que houve um aumento dos investimentos na política habitacional e com o direito à moradia, demonstrado por meio da criação do Ministério das Cidades, do Estatuto da Cidade e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a moradia adequada continua sendo entendida por muitos agentes políticos e atores sociais como algo restrito à habitação, em detrimento da proposta de desenvolvimento urbano,

que apresenta a possibilidade de alteração da realidade para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, porém, na prática não expressa o direito de todos viverem na cidade com segurança, paz e dignidade.

Assim, podemos inferir que a intervenção habitacional urbana não foi capaz de produzir ambientes saudáveis, sustentáveis e seguros, visto que os aspectos associados à melhoria da qualidade de vida não foram atendidos. Conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Síntese das principais evidências apontadas pelos estudos de APO, segundo a natureza da avaliação.

<b>Natureza da Avaliação</b>	<b>Resultados Apontados</b>	<b>Principal Evidência</b>
Avaliação de Impacto	Inexistência de inserção urbana pela ausência de infraestrutura e péssima localização; uniformidade, massificação dos conjuntos; padronização de soluções habitacionais; conjuntos monofuncionais; ausência de segurança.	Exclusão do direito à cidade
	Não adaptação (física e orçamentária); os moradores não participam da fase de elaboração do projeto; não ocorre retroalimentação dos dados das avaliações; repasse irregular das unidades habitacionais.	(Im)permanência das famílias nas unidades habitacionais
Avaliação de Resultado	Inexistência de flexibilidade construtiva; recorrentes modificações construtivas de caráter funcional, simbólico ou econômico; dimensões insuficientes da unidade habitacional; padronização excessiva das unidades habitacionais; inexistência de espaço para geração de renda; localização (solo barato, extensas áreas e	Insatisfação com a tipologia habitacional

	desprovidas de infraestrutura); material de baixo custo e qualidade inferior; formato condomínio predominante; aumento de despesas.	
	Empreendimentos não atendem as normativas estabelecidas pelo programa; normativas dos projetos, ainda que cumpridas, não atendem aos anseios e necessidades dos moradores.	Descumprimento /Insuficiência das normativas dos programas habitacionais

Fonte: Santos (2015).

Com base na análise, os estudos apontam como principais evidências quatro impactos/resultados desse modelo de produção habitacional implementada pelo Estado: i) exclusão do direito à cidade; ii) (im)permanência das famílias nas UH; iii) insatisfação com a tipologia habitacional; iv) descumprimento/insuficiência das normativas dos programas habitacionais.

Constata-se, então, que a produção habitacional na atualidade não se diferenciou das práticas de gestões anteriores, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. O problema habitacional precisa ser enfrentado de forma consistente, priorizando a população de baixa renda, com qualidade arquitetônica e urbanística articulada com a noção de desenvolvimento urbano integrado e que permita o acesso à cidade.

Nesse sentido, torna-se premente a necessidade de humanização do habitar no que se refere à elaboração de projetos habitacionais, considerando que esta é a principal evidência identificada: a de que os moradores estão insatisfeitos com as soluções e com as unidades habitacionais recebidas. Isso ocorre porque estes não são ouvidos nem consultados na fase de elaboração do projeto, o que tem elevado os índices de insatisfação dos usuários que, por sua vez, são obrigados a viver em uma casa que não atende as suas expectativas ou não permanecem no imóvel, gerando o repasse irregular da unidade habitacional.

Os estudos apontaram que a política habitacional apresenta uma solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras

no enfrentamento do complexo problema habitacional, baseado numa produção padronizada em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial, que também não tem sido avaliado positivamente pelos moradores.

## Conclusão

A revisão sistemática da literatura relativa aos estudos que utilizaram Avaliação Pós-Ocupação (APO) como metodologia de avaliação da política habitacional e das intervenções urbanas possibilitou a constatação de que a execução dessas políticas não representa a garantia do direito à moradia digna às famílias de baixa renda. De fato, o acesso a uma unidade habitacional não assegura o acesso a todos os serviços oferecidos na cidade.

Na verdade, os estudos apontam que a política habitacional em vigor, ao invés de assegurar direitos tem causado a exclusão do direito à cidade e a (im)permanência das famílias nas unidades habitacionais que lhes foram ofertadas. Os estudos corroboram ainda a tese de que a padronização excessiva das habitações coloca-se como uma variável importante e decisiva na permanência das famílias nesses imóveis. Fica evidente que esse modelo de produção resulta da própria dinâmica da sociedade capitalista para a qual a habitação é entendida como mercadoria. Essa condição impõe uma produção em escala padronizada a fim de garantir a lucratividade das construtoras, fato reforçado pela ação imobiliária promovida pelo Estado, que reproduz uma ação interventiva de promoção e valorização fundiária em espaços desprovidos de infraestrutura urbana, permitindo assim a incorporação de novas terras ao mercado imobiliário. Promove, ainda, a reestruturação do sistema de financeiro da habitação, agora mais ainda nas mãos da rede bancária privada.

E como afirma Rolnik (2015, p. 28-29), a retomada do setor habitacional pelo sistema financeiro traduz uma forma “peculiar de reserva de valor, por relacionar diretamente a macroeconomia com

os indivíduos e as famílias”, permitindo que vários agentes se interconectem, como fundos de pensão, sistema bancário, etc. Tais mudanças no modelo de provisão habitacional provocam grande impacto na estruturação das cidades que, “através da atuação do mercado imobiliário e de regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também uma economia política da urbanização, reestruturando as cidades”. Têm-se um complexo arranjo urbanístico, imobiliário e financeiro que reconfigura a organização das cidades e da vida das famílias que nela habitam.

Entendemos que uma política habitacional de abrangência nacional, em um país de dimensões continentais, não pode ter como único programa e transferência de propriedade e unidades habitacionais no o mesmo padrão estrutural, arquitetônico e de construção com materiais de péssima qualidade e localização desvalorizada, que ao final não atende à sua finalidade na garantia do direito à moradia.

## **Referências**

ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1).

ALBUQUERQUE, Juliana Guarda de. **Avaliação das características físicas e orçamentárias de empreendimentos do PAR para habitações de interesse social**. [S.l.s.n.], 2011.

ALENCAR, Maria da Glória Serra Pinto de. Em busca de referências conceituais para entender a avaliação de impacto, São Luís, UFMA: **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 1, jan./jun., 2013. p. 81-90. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131081008>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

AZEVEDO, Naasson Jorge Duarte de. **Sistema para avaliação de sustentabilidade do ambiente construído**: aplicação à habitação de interesse social na Região Metropolitana do Recife. [S.l.:s.n.], 2008.

AZEVEDO, Naasson Jorge Duarte de. **Uma ferramenta da gestão da qualidade como indicativo da sustentabilidade da habitação popular**: pesquisa de satisfação do usuário. [S.l.:s.n.], 2006.

BERGER, Jaqueline; MEDVEDOVSKI, Nirce;  
MÖRSCHBÄCHER, Larissa. **Avaliação da gestão pós-ocupação estudo de caso**: condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas-RS. 2014.

BONATTO, Fernanda Sbaraini. **Proposta de um modelo para avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, a partir da percepção de clientes finais**. [S.l.:s.n.], 2010.

BONDUKI, Nabil. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CASTRO A. A et al. **Curso de revisão sistemática e metanálise**. São Paulo: LED-DIS; UNIFESP; 2002. Disponível em: <<http://www.virtual.epm.br/cursos/metanalise>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CASTRO, Elisa Kern de; REMOR, Eduardo Augusto. Aspectos psicossociais e HIV/Aids: um estudo bibliométrico (1992-2002). Comparativo dos Artigos Publicados entre Brasil e Espanha. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, 2004, v.17, n. 2, p. 243-250.

CASTRO, R. F. **Procedimentos para indexação de periódicos científicos**. 2005. Mini curso. Disponível em: <[www.periodicos.ufrgs.br/admin/sobrelinks/arquivos/proc\\_index.pdf](http://www.periodicos.ufrgs.br/admin/sobrelinks/arquivos/proc_index.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2012.

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. **Qualidade arquitetônica em espaços abertos em conjuntos habitacionais de interesse social: estudo de caso do empreendimento**. Pelotas: PAR, 2006.

CORDEIRO, A. M. et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. do Colégio Bras. de Cirurgiões**, 2007.

CORREIA, Ludmila de Araújo; ROMERO, Marta Adriana Bustos. **Análise ambiental integrada em habitação de interesse social: estudo de caso na Vila Varjão-DF**, 2011.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte, Fórum, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 maio, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: FJP, 2011.

HONDA, Sibila Corral de Area Leao; ALBANO, Mayara Pissutti. **Residencial Atalaia: habitação Social em Presidente Prudente**. [S.l.:s.n.], 2012.

HOSKEN, Carlos Augusto et al. **Uso da matriz importância x desempenho na avaliação da satisfação dos moradores do Residencial Floresta**. [S.l.:s.n.], 2013.

HYBINER, Juliana Mara Batista Menezes; TIBIRIÇÁ, Antônio Cleber, Gonçalves; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; MURAT, Melissa Gil; HOSKEN, Carlos. **Uso da NBR15575: 2013** na avaliação técnico-construtiva de um conjunto habitacional. [S.l.:s.n.], 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão territorial brasileira. 2002.** Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira\\_IBGE.pdf](http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira_IBGE.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2015.

LIMA, Lisiane Pedroso; FORMOSO, Carlos Torres; ECHEVESTE, Márcia Elisa Soares. **Proposta de um protocolo para o processamento de requisitos do cliente em empreendimentos habitacionais de interesse social.** [S.l.: s.n.], 2011.

LIMA, Mariana Monteiro Xavier de. **Análise de inadequações projetuais do setor serviço sob a ótica da geração de valor para o usuário em habitação de interesse social.** 2011.

LOGSDON, Louise. **O programa minha casa, minha vida em Cuiabá-MT: uma análise da qualidade dos projetos destinados às famílias de baixa renda.** [S.l. : s. n.], 2012.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. Cadernos MetrÓpole/Observatório das MetrÓpoles.** São Paulo: EDUC, 2009.

MARICATO, Ermínia. Revista AU. **Entrevista: é preciso repensar o modelo.** 186. ed. 186. [S.l.: s.n.], set. 2009.

MARROQUIM, Flávia Maria G.; SERRANO, Anna Raquel; BRASILEIRO, Flávio Tavares; LUCENA, Jéssica Gomes de. **Conjuntos novos, velhas realidades: a qualidade habitacional na cidade de João Pessoa-PB.** [S.l.; s.n.], 2013.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e a Avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare; FINEP, 1).

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; CHIARELLI, Ligia Maria de Ávila; TILLMANN, Patrícia; QUANDT, Michelle Muller. **Gestão habitacional para uma arquitetura sustentável**. [S.l.: s.n.], 2005.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; SÁ BRITO, Juliana Nunes de; COSWIG, Mateus; TILLMANN, Patrícia André Treptow. **Utopias da forma espacial x processo social: um estudo de caso do PAR Laçador em Pelotas**. [S.l.: s.n.], 2005.

MORAIS, Mônica Veras; CARNEIRO, Thaís Marilane; BARROS NETO, José de Paula. **Projeto de habitação de interesse social: satisfação do usuário final**. [S.l.: s.n.], 2014.

OLIVEIRA, Carla B. et al. **Avaliação de desempenho de habitações sociais: patologias internas**. [S.l.: s.n.], 2009.

OLIVEIRA, Patrícia Prado. **Efeitos do número de unidades no desempenho da habitação de interesse social o caso de moradias isoladas e concentradas no município de Santiago**. Porto Alegre, RS: [s.n.], 2012.

ORNSTEIN, S. W. Arquitetura, urbanismo e psicologia ambiental: uma reflexão sobre dilemas e possibilidades da atuação integrada. **Psicologia USP**, São Paulo, 2005.

ORNSTEIN, Sheila Walbe; BRUNA, Gilda Collet. Uma abordagem interdisciplinar: avaliação pós-ocupação e impacto ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo

de Almeida; BRUNA, Gilda Collet. **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: USP, 2004.

ORNSTEIN, Sheila Walke. Avaliação pós-ocupação: produção nacional e internacional recente e as tendências rumo ao século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 1993, São Paulo. **Anais...** São Paulo, v. 2, p. 855-864, 1993. Artigo técnico. Disponível em: <<http://www.infohab.org.br/acervos/buscaautor/codigoAutor/322>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

ORNSTEIN, Sheila Walke; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Ambiente construído e comportamento: a avaliação pós-ocupação e a qualidade ambiental**. São Paulo: Nobel: FAUUSP: FUPAM, 1995.

ORNSTEIN, Sheila Walke; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. Inventário de métodos e técnicas em Avaliações Pós Ocupação aplicado a conjuntos habitacionais: o caso do jardim São Luis. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. Qualidade no processo construtivo, 7., 1998. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 1998.

ORNSTEIN, Sheila Walke; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Avaliação pós- ocupação do ambiente construído**. São Paulo: Studio Nobel; EDUSP, 1992

ORNSTEIN, Sheila. **Avaliação Pós-Ocupação**: entrevista concedida a Comunitexto sobre a APO e a obra recém-lançada. 2013. Disponível em: <<http://www.comunitexto.com.br/arquiteta-sheila-ornstein-fala-avaliacao-pos-ocupacao/#.VO20sC4rjOI>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

PEREIRA, Adriana Paula Macedo Ferreira. **Habitação saudável nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento na comunidade DSUP**. Rio de Janeiro: Complexo de Manguinhos: [s.n.], 2013.

PERES, Lino Fernando Bragança. Avaliação das Políticas Públicas no Âmbito da Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1).

PERES, Lino Fernando Bragança; LIMA, Renata Priore; LISBOA, Sumara. **Limites e contradições da sustentabilidade do projeto Chico Mendes/BID em Florianópolis**: contribuição para uma avaliação das políticas habitacionais financiadas. Florianópolis: [s.n.], 2003.

PERUZZO, Maria Regina. **Avaliação pós-ocupacional em habitação de interesse social**: comportamento da satisfação do usuário após médio período de permanência. [S.l.:s.n.], 2008.

REIS, Antônio T. L.; LAY, M. Cristina D. **Principais fatores afetando a satisfação e o comportamento dos usuários em conjuntos habitacionais**. Brasil - Rio de Janeiro. 1995. p. 307-312. ENTAC 95, Rio de Janeiro, 1995. Artigo técnico. Disponível em: <http://infohab.org.br/acervos/buscaautor/codigoAutor/332>. Acesso em: 4 fev. 2015.

RITO, Ivana Nunes de Arruda. **Avaliação pós-ocupação e qualidade do lugar**: experiência do conjunto habitacional popular São José II - Zona Leste - São José dos Campos - São Paulo. 2012.

ROLNIK, Raquel. **Entrevista que Raquel Rolnik concedeu ao Mercado Ético em seu laboratório na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP**. 20 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.rumosustentavel.com.br/%E2%80%9DCestamos-perdendo-a-chance-de-mudar-o-paradigma-da-politica-habitacional%E2%80%9D/> Acesso em: 8 fev. de 2015.

ROLNIK, Raquel. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado**. Nota pública da Rede Cidade e Moradia. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-oradia/>. Acesso em: 15 jan. 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMÉRO, Marcelo; ORNSTEIN, S. **Avaliação Pós Ocupação**: Métodos e Técnicas Aplicados à Habitação Social. 1. ed. Porto Alegre: Coleção Habitare/FINEP/ANTAC, 2003.

SANCHES, Iara Del´Arco; FABRICIO, Marcio Minto. **A importância do projeto na manutenção de habitação de interesse social**. 2008.

SANTOS, Mauro César de Oliveira. Requisitos e critérios para análise e avaliação da eficácia de programas de habitação popular no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. 2011. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SCHÄFER, Eduardo Francisco; GOMIDE, Fernanda Paes de Barros. **Avaliação Pós-Ocupação do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária Bolsão Audi/União, Curitiba (PR)**. 2014.

SILVESTRE, Michelli Garrido. **Influência dos sistemas construtivos nas modificações promovidas pelo usuário em unidades de HIS**: estudo de caso na região do Vale do Paraíba. 2013.

THEOPHILO, Adriana Zanon. **Requisitos de acessibilidade em habitação de interesse social**: um estudo de caso no residencial Vista Bela em Londrina Paraná. 2014.

VALE, Kátia Cristina do. **Avaliação Pós-Ocupação do Conjunto Residencial Gervasio Maia/PB**. 2012.

Recebido em 05/10/2016 e  
aceito em 03/12/2016.

---

**Resumo:** O presente estudo corresponde à revisão sistemática da literatura (RSL) dos estudos de Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil, produzida no período de 2003 a 2014. As bases de dados utilizadas para a pesquisa foram CAPES, Scielo, Coletânea Habitare, Repositório das Universidades e Google Acadêmico. Trinta e oito estudos foram criteriosamente selecionados para análise, sendo classificados segundo o tipo de avaliação: de impacto e de resultado. Identificou-se uma concentração de estudos na região Sul e Sudeste, com maior produção no período de 2011 a 2014. As principais evidências apontadas nos estudos de avaliação de resultados foram: o descumprimento e a insuficiência das normativas dos programas habitacionais e a insatisfação com a tipologia habitacional; e nas avaliações de impactos: a exclusão do direito à cidade e a (im)permanência das famílias nas unidades habitacionais.

**Palavras-chave:** Avaliação Pós-Ocupação. Produção de Habitação de Interesse Social.

---

---

**Title:** Social interest housing in Brazil and the exclusion of the right to the city

**Abstract:** This article corresponds to the systematic literature review of the studies related to the post occupational evaluation of social interest housing in Brazil, from 2003 to 2014. The data base used in this research was from CAPES, Scielo, Habitare collection, Universities repositories and Google Scholar. Thirty-eight researches were thoroughly selected to be analyzed; they were classified according to the impact of the results. It was possible to identify that there were more on south and southeast region, especially from 2011 to 2014. The main evidences shown on the evaluation of these studies were: the insufficiency and the disobedience to the rules related to housing programs and the dissatisfaction with the housing typology; and on the impact evaluations: the exclusion of the right to the city and the (im)permanence of the families on housing unities.

**Keywords:** post occupational evaluation, production of social interest housing.

---