



Implemented by:



Auditoria Coordinada sobre Habitação Social



GTOP | Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas



ODS | Objetivos de
Desenvolvimento
Sustentável

AUDITORIA COORDENADA SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL

C.P.C. Juan Manuel Portal
Auditor Superior da Federação do México
Presidente da OLACEFS

Jorge Bermúdez Soto
Controlador Geral da República do Chile
Secretário Executivo da OLACEFS

Membros do Conselho Diretivo
Auditoria Superior da Federação do México - Presidência
Controladoria Geral da República do Chile - Secretaria Executiva
Controladoria Geral da República do Paraguai
Controladoria Geral da República do Peru
Câmara de Contas da República Dominicana
Corte de Contas da República de El Salvador



Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira
Presidente do Tribunal de Contas da União - Brasil
Presidente do GTOP

© Copyright 2016, Tribunal de Contas da União - Brasil
Impresso no Brasil

Os conceitos e opiniões emitidos neste documento são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

www.olacefs.com

O presente informe internacional consolidado foi produzido a partir de informações das auditorias realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores que participaram do trabalho conjunto. Informações complementares podem ser obtidas nos seguintes endereços eletrônicos:

Argentina - www.agn.gov.ar

Brasil - www.tcu.gov.br

Chile - www.contraloria.cl

Colômbia - www.contraloria.gov.co

Costa Rica - www.cgr.go.cr

Honduras - www.tsc.gob.hn

México - www.asf.gob.mx

Paraguai - www.contraloria.gov.py

República Dominicana - www.camaradecuentas.gob.do

Imagem da capa elaborada pela CCR Dominicana

Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Auditoria coordenada sobre habitação Social/ Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); Grupo de Trabalho de Auditoria de Obras (GTOP); Coordenação Tribunal de Contas da União (TCU) - Brasil

- Brasília - 2016: Tribunal de Contas da União (TCU) - Brasil
65 p. : Informe consolidado

1. Habitação Social 2. Inclusão social 3. Política habitacional. 4. Programa de habitação social. 5. Desenvolvimento Urbano 6. Integração entre políticas públicas 7. ODS

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

A temática habitação social possui um papel de protagonista na realidade dos países da América Latina e do Caribe, face à elevada parcela da população que vive atualmente em condições precárias de habitabilidade.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima que se a região pretender eliminar o déficit habitacional existente usando apenas programas governamentais de desenvolvimento habitacional e urbano terá que incrementar sete vezes o investimento em programas de moradia públicos, o que implicaria um gasto de US\$ 310 bilhões, ou 7,8% do produto interno bruto regional.

Com base nesse cenário, de inquestionável relevância social e econômica para a região, a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), por meio do Grupo de Trabalho de Auditoria de Obras Públicas (GTOP), elegeu o assunto habitação social para a realização de uma auditoria coordenada.

Participaram dos trabalhos conjuntos Entidades Fiscalizadoras Superiores de nove países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana). Em face dessa oportunidade, foi possível promover um intercâmbio de melhores práticas adotadas nas políticas habitacionais de cada país e contribuir para o aprimoramento dos programas habitacionais fiscalizados.

Grupo de Trabalho de Auditoria de Obras Públicas (GTOP)

Contato: +55 61 3316-7348

Qual o objetivo da auditoria?

O objetivo da auditoria foi verificar se as políticas e obras de habitação social de cada país participante contemplam todos os aspectos e recomendações que a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) propôs no documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (2006), as quais são consideradas imprescindíveis para que uma habitação possa ser enquadrada no conceito de moradia adequada, e, além disso, se foram definidas e estão sendo cumpridas as metas quantitativas previstas para construção de unidades habitacionais. Para tanto, foram analisadas as leis e demais normativos aplicáveis aos programas habitacionais fiscalizados e realizadas inspeções físicas a uma amostra de 64 empreendimentos concluídos, distribuídos entre cada país participante, que juntos totalizam 36.633 moradias.

O que foi encontrado na auditoria?

Como conclusão dos trabalhos, foram identificadas fragilidades e oportunidades de melhorias comuns aos programas habitacionais desses países, dentre os quais merecem destaque as seguintes: ausência de definição de metas quantitativas e/ou dificuldades no cumprimento destas quando previstas; fragilidades na priorização da seleção dos beneficiários; deficiências na articulação e integração com outras políticas públicas; problemas relacionados à implantação dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou idosos; baixa adoção de critérios de sustentabilidade nas moradias e nos empreendimentos dos programas fiscalizados; e entrega das habitações sem os devidos documentos que comprovem juridicamente a posse dos imóveis pelos beneficiários.

Quais os principais benefícios esperados desse trabalho conjunto?

Espera-se que, depois de corrigidas as oportunidades de melhoria identificadas, estas se convertam em benefícios sociais às famílias beneficiárias, aumentem a transparência das ações governamentais e contribuam para o atingimento das metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de cada país.



Lista de Siglas

AsBEA	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
GTA	Grupo de Trabalho Aberto
GTOP	Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Obras
IFSW	Federação Internacional de Trabalho Social
Intosai	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais de Auditoria Governamental
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Olacefs	Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organização das Nações Unidas
TCU	Tribunal de Contas da União
UH	Unidade Habitacional
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
Unece	Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa

Lista de figuras

Figura 1 – Países cujas EFS participaram da auditoria	9
Figura 2 – Fases de uma auditoria coordenada	10
Figura 3 – Logomarca da UN-Hábitat	13
Figura 4 - Logomarca da Unece/ONU	13
Figura 5 - Percentual de famílias sem-teto ou com moradia inadequada	15
Figura 6 - Principais problemas de moradia nas cidades da América Latina e do Caribe	16
Figura 7 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	18
Figura 8 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Argentina	20
Figura 9 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Brasil	22
Figura 10 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Chile	23
Figura 11 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Colômbia	24
Figura 12 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Costa Rica	26
Figura 13 – Localização dos empreendimentos fiscalizados em Honduras	27
Figura 14 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no México	28
Figura 15 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Paraguai	29
Figura 16 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na República Dominicana	30
Figura 17 - Gráfico de atingimento de metas de quantidade de moradias	31
Figura 18 - Priorização de beneficiários	33
Figura 19 – Gráfico dos custos médios com moradia em distintos países da OCDE	35
Figura 20 - Exclusão, segregação, integração e inclusão social	36
Figura 21 - Exemplos de conjuntos habitacionais entregues sem pavimentação e drenagem nas ruas	37
Figura 22 - Exemplo de conjunto habitacional com ausência de comércio local	38
Figura 23 - Exemplo de moradias entregues sem revestimento e pintura	40
Figura 24 - Exemplo de deficiência na estanqueidade das esquadrias	41
Figura 25 - Exemplos de baixa qualidade da pintura	41
Figura 26 - Exemplos de problemas originados por deficiências na impermeabilização	42
Figura 27 - Exemplos de problemas nas instalações elétricas	42
Figura 28 - Logomarca do Programa De Olho na Qualidade	43
Figura 29 - Conceito de ventilação cruzada	45
Figura 30 - Habitações sociais em Iquique, Chile, construídas sob o conceito de casas expansíveis	47
Figura 31 - Ausência de rampas para acesso às moradias	49
Figura 32 – Moradias adaptadas entregues a famílias sem integrante com deficiência	50
Figura 33 – Logomarca da IFSW	51
Figura 34 – Percentual de programas que previam a necessidade de realização de trabalho social	52

Lista de tabelas

Tabela 1 – Tipos de auditoria cooperativa	10
Tabela 2 – Relação dos programas habitacionais fiscalizados	19
Tabela 3 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Argentina	20
Tabela 4 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Brasil	21
Tabela 5 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Chile	22
Tabela 6 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Colômbia	23
Tabela 7 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Costa Rica	25
Tabela 8 – Amostra de empreendimentos fiscalizados em Honduras	26
Tabela 9 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no México	27

Tabela 10 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Paraguai	28
Tabela 11 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na República Dominicana	29

Sumário

I. Introdução	9
I.1. O que é uma auditoria coordenada?	10
I.2. Porque essa auditoria foi realizada?	11
II. Visão geral do tema tratado	11
II.1. Breve histórico do direito à moradia	11
II.2. Situação habitacional da América Latina e do Caribe	14
III. Planejamento da auditoria	16
III.1. Objetivo da auditoria	16
III.2. Metodologia	17
III.3. Alinhamento da auditoria com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	18
III.4. Relação dos programas habitacionais fiscalizados e da amostra de empreendimentos inspecionados	19
III.4.1. Argentina	19
III.4.2. Brasil	20
III.4.3. Chile	22
III.4.4. Colômbia	23
III.4.5. Costa Rica	24
III.4.6. Honduras	26
III.4.7. México	27
III.4.8. Paraguai	28
III.4.9. República Dominicana	29
IV. Resultados da auditoria	30
IV.1. Análise quanto ao atendimento das metas quantitativas para construção de moradias	30
IV.2. Aderência em relação aos aspectos e recomendações previstos no documento da Unece/ONU	32
IV.2.1. Acesso aos grupos menos privilegiados	33
IV.2.2. Custo acessível	34
IV.2.3. Combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas	35
IV.2.4. Qualidade construtiva	39
IV.2.5. Economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais	44
IV.2.6. Adaptações para as pessoas com deficiência e idosos	48
IV.2.7. Participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança	50
IV.2.8. Segurança jurídica da propriedade	53
V. Conclusão	54
VI. Agradecimentos	63
VII. Participantes	63

I. Introdução

1. Versa o presente documento sobre a consolidação dos principais resultados da auditoria coordenada realizada no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), com o propósito de avaliar a política e as obras de habitação social de nove países participantes, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana.

Figura 1 – Países cujas EFS participaram da auditoria



2. Uma das particularidades desse tipo de trabalho conjunto é o intercâmbio de experiências entre as EFS participantes, tanto em matéria de auditoria como em relação ao objeto auditado. Dessa forma, estão sintetizadas neste relatório algumas das melhores práticas (*benchmarking*) adotadas nos programas habitacionais fiscalizados pelas participantes, bem como as principais oportunidades de melhoria identificadas. Informações complementares e/ou com maior nível de detalhamento podem ser obtidas nos relatórios nacionais das respectivas auditorias, de responsabilidade das EFS correspondentes.

1.1. O que é uma auditoria coordenada?

3. As auditorias coordenadas constituem uma forma de colaboração entre as EFS para exercer o controle sobre questões de natureza internacional ou regional, de interesse comum para os países envolvidos.

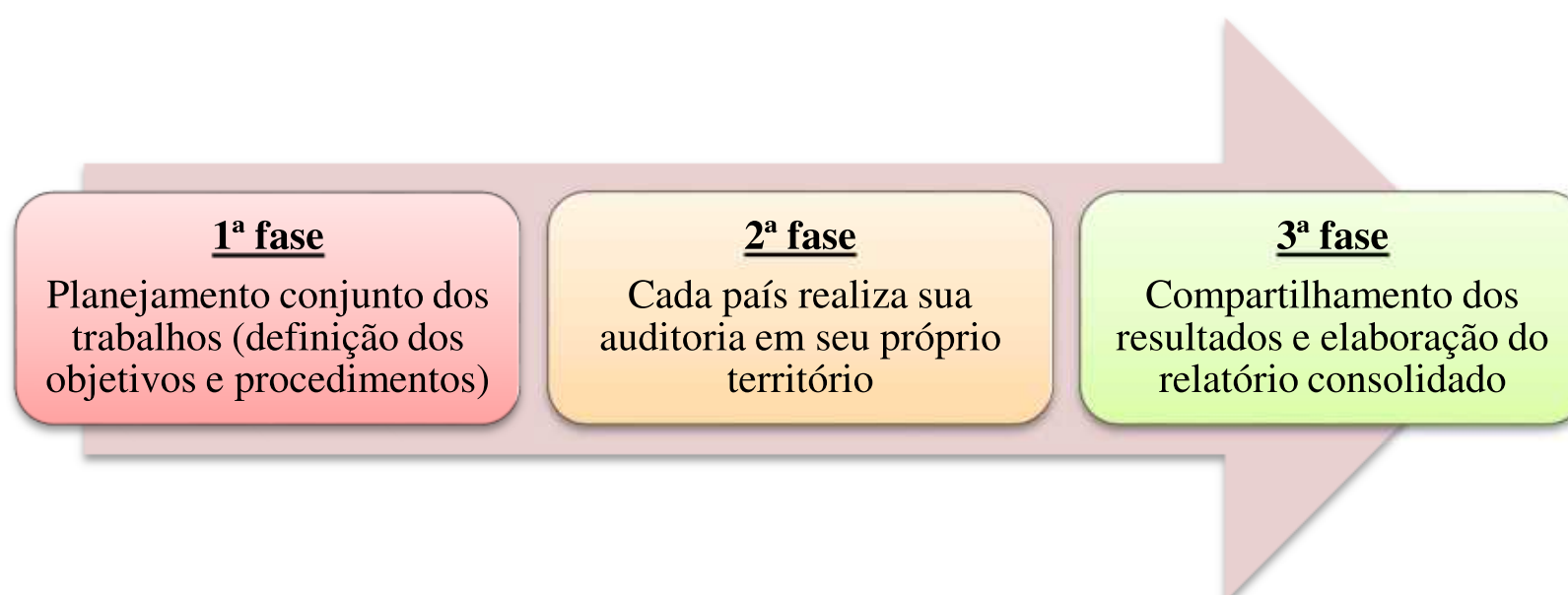
4. É, portanto, uma espécie das auditorias cooperativas previstas no "Guia para Programas de Auditoria Cooperativa entre EFS", da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)¹. Segundo o referido guia, as auditorias cooperativas classificam-se em três tipos: conjuntas, paralelas e coordenadas, cada qual com suas respectivas especificidades apresentadas a seguir.

Tabela 1 – Tipos de auditoria cooperativa

Tipo de auditoria	Descrição
Conjunta	É aquela em que as decisões chaves são compartilhadas, o trabalho de auditoria é realizado por uma única equipe, formada por membros de distintas EFS, e ao final se elabora um único relatório que cada EFS pode apresentar ao seu órgão diretivo ou parlamento.
Paralela	É aquela em que as decisões chaves também são compartilhadas, contudo cada EFS realiza, em seu território, sua própria auditoria, na mesma temática estabelecida conjuntamente. Ao final, cada EFS apresenta seu próprio relatório de forma independente.
Coordenada	É uma combinação da auditoria conjunta e paralela: as decisões chaves são compartilhadas, cada EFS realiza os trabalhos de auditoria em seu próprio território e emite seu relatório de forma independente. Ao final dos trabalhos, contudo, os resultados são consolidados em um único relatório.

5. Em relação às auditorias coordenadas, elas são constituídas por três fases: (1ª fase) planejamento conjunto dos trabalhos, com a definição dos objetivos, procedimentos e técnicas de auditoria a serem realizados; (2ª fase) execução das auditorias - cada EFS realiza a auditoria em seu próprio território; e, por último, (3ª fase) consolidação dos resultados e consequente elaboração do relatório consolidado.

Figura 2 – Fases de uma auditoria coordenada



¹ Apud RIBEIRO, João Augusto Nardes. Auditorías Coordinadas. *Revista OLACEFS*, Brasília, Brasil, Ano 6, Número 13, p. 6-9, Jan./Jun. 2013

I.2. Porque essa auditoria foi realizada?

6. No período compreendido entre 7 a 9 de outubro de 2014 foi realizada, em Assunção, Paraguai, a primeira reunião presencial do Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Obras (GTOP), instância técnica da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) para assuntos relacionados a obras públicas. Naquela reunião foram discutidas e acordadas linhas de ação futuras para o grupo de trabalho, definindo-se a realização de duas auditorias coordenadas.

7. Ainda naquele evento, foram realizadas apresentações por parte dos agentes representantes das EFS que compunham o grupo naquela época (Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela), bem como de especialistas convidados em diversas áreas para, dentre outras coisas, possibilitar a definição das temáticas em que seriam realizadas as auditorias coordenadas.

8. Ao final, foram selecionados os seguintes temas para as auditorias previstas: (i) habitação social e (ii) obras rodoviárias. Tais temáticas foram selecionadas por possuírem elevada relevância social e financeira levando-se em conta a realidade dos países latino americanos e caribenhos.

9. Definiu-se, ainda, que a participação em ambas auditorias não se restringiria às EFS de países que compunham o grupo, mas que seriam convidadas EFS de todos os países da América Latina e do Caribe membros da Olacefs.

10. Após a formalização dos convites, EFS de nove países mostraram interesse em participar do trabalho conjunto sobre habitação social. São eles: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana.

II. Visão geral do tema tratado

II.1. Breve histórico do direito à moradia

11. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas, a comunidade internacional decidiu elaborar um modelo de carta de direitos que afirmasse os valores humanos fundamentais. Para tanto, foi criado um comitê composto por 18 membros de países de diversas formações políticas, culturais e religiosas, o qual foi presidido por Eleanor Roosevelt, viúva do Presidente estadunidense Franklin D. Roosevelt.

12. Como resultado dos trabalhos do referido comitê, foi desenvolvido um projeto de Declaração, o qual foi submetido à votação da Assembleia Geral das Nações Unidas e aprovado em 10 de dezembro de 1948, com 48 votos a favor, 8 abstenções e nenhum voto contra.²

13. Esse documento aprovado passou a ser denominado de Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu artigo 25 reconheceu o Direito à Moradia como um direito universal:

Artigo 25.

1. Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como a sua família, a saúde e o bem-estar, e em especial a alimentação, o vestuário, **a moradia**, a assistência médica e os serviços sociais necessários; tem também direito aos seguros em caso de desemprego, doença,

2 HISTORIA DE LA REDACCIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, disponível em <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>, acesso em 20/8/2015.

invalidez, viuvez, idade avançada ou outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade. (grifos acrescentados)³

14. Na sequência, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou ao mesmo comitê que preparasse um projeto de pacto. O principal objetivo deste era ser um tratado internacional com força jurídica para reforçar as diretrizes constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma vez que esta teria somente um valor declaratório.

15. Nesse contexto foram elaborados dois pactos, ambos aprovados em 16 de dezembro de 1966 e assinados por quase a totalidade dos países que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), entre os quais se encontram todos aqueles envolvidos com a presente auditoria coordenada. Os pactos são os seguintes: (i) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigência em 3 de janeiro de 1976, e (ii) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigência em 23 de março de 1976.⁴

16. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966), em seu parágrafo 1º do artigo 11, atribuiu a todos os Estados signatários o papel central de articulador para a efetivação do direito à moradia:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e **moradia adequados**, e a uma melhora contínua das condições de existência. **Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito**, reconhecendo a este a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifos acrescentados)⁵

17. É certo que a moradia representa um elemento fundamental na definição do padrão de vida da pessoa. Contudo, para o completo exercício desse direito devem ser considerados aspectos que vão além dos limites da casa propriamente dita.

18. De acordo com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT):

Moradia adequada significa mais que um telhado sobre a cabeça. Significa também adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade; adequada iluminação, calefação e ventilação; adequada infraestrutura básica, como abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo doméstico; adequadas condições ambientais do entorno e de fatores relacionados à saúde; e localização adequada e acessível em relação ao trabalho e aos serviços básicos: tudo isso a um preço acessível.⁶

3 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, disponível em http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml, acesso em 20/8/2015.

4 PACTOS INTERNACIONALES DE 1966, disponível em <http://www.humanium.org/es/pacto-1966/>, acesso em 25/8/2015.

5 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, disponível em <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, acesso em 25/8/2015.

6 *Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water supply, sanitation and waste management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at affordable cost.* (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. *Financing urban shelter: global report on human settlements 2005*. New York: UN-HABITAT, 2005. p. 71)

Figura 3 – Logomarca da UN-Hábitat



19. Com vistas a identificar os aspectos mínimos necessários para garantir o exercício desse direito especificamente para as pessoas de classe social e econômica menos favorecida, a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) reuniu especialistas de diversos países para a elaboração de um guia orientativo.

20. Como resultado desse trabalho houve a publicação, em 2006, do documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (Guia para Habitações Sociais - Princípios e Exemplos) que contém critérios e recomendações para o desenho de políticas públicas e projetos de habitação social, assim como informação relevante para a compreensão do papel desempenhado pelos Estados na promoção de uma política de habitação social que contribua de forma eficaz para o desenvolvimento econômico e social sustentável.

21. Segundo Marek Belka, Secretário Executivo da Unece à época da publicação:

Figura 4 - Logomarca da Unece/ONU



O documento *Guidelines on Social Housing*, da UNECE, foi elaborado para permitir que os responsáveis pela elaboração das políticas públicas avaliem as diferentes opções políticas atualmente disponíveis para provisionamento de habitações sociais. O *Guidelines* aborda as estruturas institucionais, legais e econômicas para moradia social e a experiência com projetos de habitação social. É analisado o papel das políticas de moradia social para a sociedade em geral. Em particular, são incluídas informações relevantes objeto de ampla investigação sobre os instrumentos disponíveis para o financiamento e aprovisionamento de habitação social.⁷

22. De acordo com o Guia da Unece/ONU, para que o direito à moradia seja garantido às pessoas da classe social e econômica mais baixa, as políticas nacionais e locais de habitação social, assim como seus respectivos projetos e obras, devem levar em conta os seguintes aspectos:

- (i) combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas - as moradias devem estar localizadas em regiões com infraestrutura adequada (água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário, entre outros) e com facilidade de acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais (transporte público, coleta regular de lixo, escolas, centros de saúde, áreas de recreação e esportivas, comércio local e oportunidades de emprego);

⁷ The UNECE Guidelines on Social Housing are designed to enable policymakers to assess the various policy options that are currently available for the provision of social housing. The Guidelines address the institutional, legal and economic frameworks for social housing and experience with social housing design. They analyse the role of social housing policies for society at large. In particular, they include relevant and well-researched information on instruments available for the financing and provision of social housing. (GUIDELINES ON SOCIAL HOUSING - PRINCIPLES AND EXAMPLES. Unece/ONU 2006, p. v)

- (ii) acesso aos grupos menos privilegiados - as políticas públicas habitacionais devem ser elaboradas de forma a garantir o acesso às famílias pertencentes às classes sociais e econômicas menos favorecidas da população;
- (iii) custos acessíveis - os governos devem prever mecanismos para fazer com que os gastos com a aquisição e manutenção da moradia sejam suportáveis e compatíveis com os baixos recursos dos moradores;
- (iv) qualidade construtiva das unidades habitacionais - as unidades habitacionais devem possuir adequadas condições de habitabilidade e salubridade, configurada, entre outros aspectos, por sua estabilidade estrutural, durabilidade e adequada iluminação, calefação e ventilação;
- (v) adaptações para as pessoas com deficiência e idosos - as unidades habitacionais devem ser construídas de modo a garantir sua plena utilização pelas pessoas que possuam necessidades especiais ou dificuldade de mobilidade, inclusive idosos;
- (vi) segurança jurídica da posse - devem ser entregues as documentações pertinentes e cumpridos todos os requisitos jurídicos para assegurar a propriedade das moradias aos beneficiários que receberam apoio governamental;
- (vii) participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança - a incorporação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança é crucial para melhorar os serviços de gestão destas, a qualidade de vida e o sentido de propriedade sobre elas, o que, em suma, estimula aos moradores que as conservem;
- (viii) economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais - tendo em vista os baixos recursos das famílias beneficiárias de apoio governamental, é recomendável que sejam previstas ações que visem a redução dos gastos para utilização das residências, especialmente os gastos com energia elétrica, por serem estes geralmente significativos.

23. Feita essa breve explanação sobre os referenciais utilizados para melhor delinear o conceito de moradia adequada, passa-se a apresentar um panorama da situação habitacional da América Latina e do Caribe, de modo a melhor contextualizar o presente trabalho.

II.2. Situação habitacional da América Latina e do Caribe

24. Recentemente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) publicou o estudo "Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais na América Latina e no Caribe" (2012), no qual apresenta um exame pormenorizado dos mercados habitacionais urbanos em 18 países da América Latina e do Caribe e analisa as regulamentações e políticas da região.

25. Segundo o referido estudo, a maior parte da população que vive atualmente nas maiores cidades da região não tem renda suficiente ou acesso à hipoteca para adquirir o tipo mais barato de moradia que é oferecido pelo setor privado. Como consequência disso, uma em cada três famílias da região vive em uma moradia inadequada ou construída com materiais de baixa qualidade, além de carecer de serviços de infraestrutura. Dos 3 milhões de domicílios que se formam anualmente nas cidades latino-americanas, cerca de 2 milhões são forçados a se instalar em moradias informais, como as favelas, devido à oferta insuficiente de casas adequadas e a preços acessíveis.

26. A região padece não só de um número insuficiente de casas, mas também de uma carência qualitativa, diante da existência de moradias sem título de propriedade regular, paredes construídas com materiais descartados, pisos de terra e falta de acesso à água potável e sistemas de esgoto.

27. Dados dos 18 países analisados na região mostram que mais de dois terços das famílias na Nicarágua, Peru, Bolívia e Guatemala vivem em moradias precárias. Em números absolutos, o Brasil e o México são os países com maiores déficits habitacionais.

Figura 5 - Percentual de famílias sem-teto ou com moradia inadequada⁸

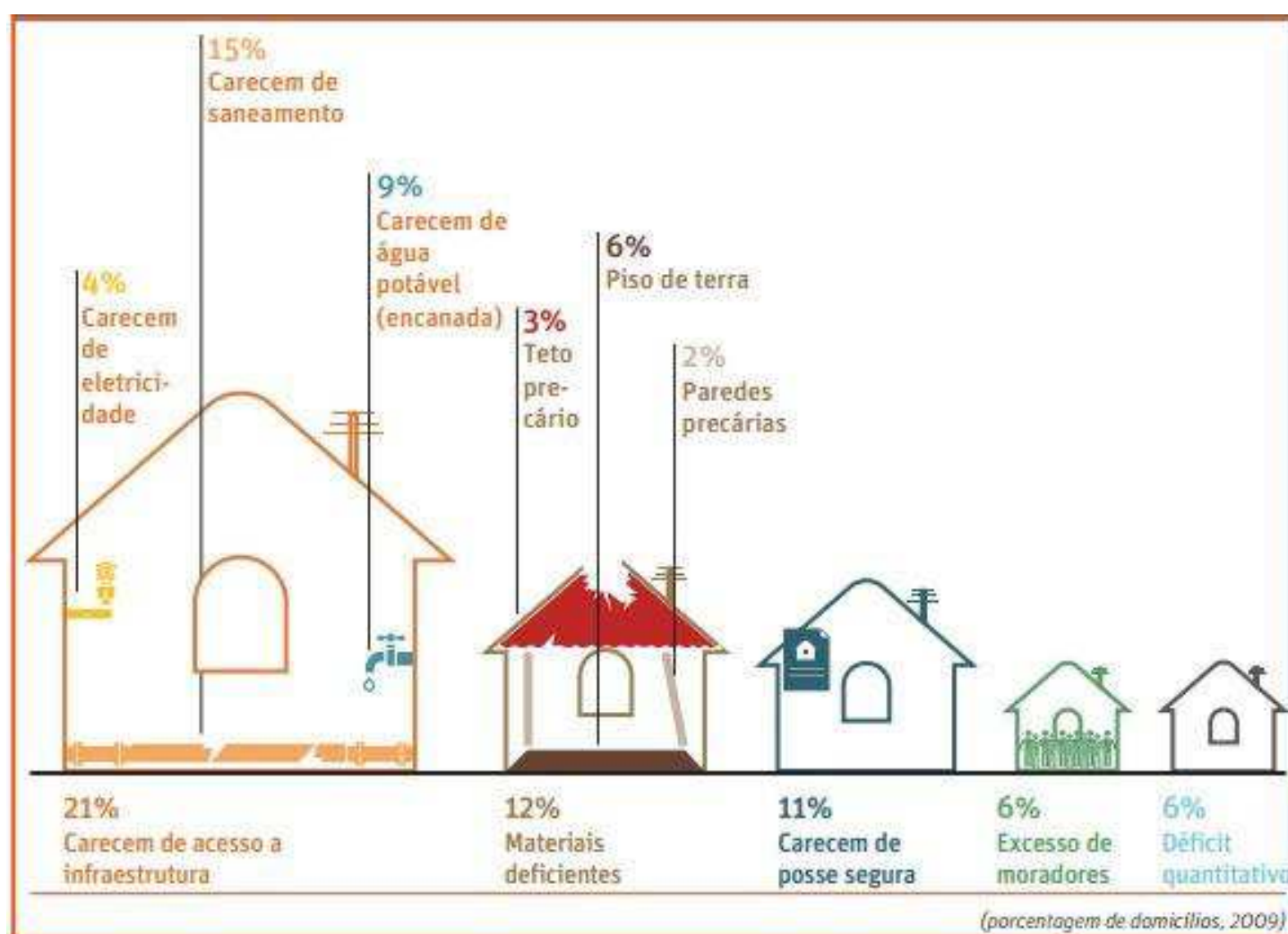


28. Apesar dos avanços dos últimos anos, a falta de acesso a serviços básicos de infraestrutura continua a atormentar muitos domicílios da região, sendo que 21% não dispõem de infraestrutura adequada. Doze por cento dos domicílios usam materiais de construção de baixa qualidade, enquanto 6% têm piso de terra, mesmo percentual dos que vivem em casas com excesso de moradores. Todas estas situações podem ter um impacto negativo sobre a saúde dos habitantes. Além disso, cerca de 11% dos domicílios não têm regular título de propriedade para suas moradias.⁹

⁸ Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais na América Latina e no Caribe*, 2012

⁹ ROJAS, Eduardo; MEDELLÍN, Nadine. *Housing Policy Matters for the Poor - Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006*. Inter-American Development Bank, Dezembro, 2011.

Figura 6 - Principais problemas de moradia nas cidades da América Latina e do Caribe¹⁰



Nota: Os números em cada categoria não equivalem à soma total porque as categorias podem se sobrepor (por exemplo, pessoas que carecem de saneamento podem também não ter água encanada).

29. O BID estima ainda que, se a região pretender eliminar o déficit habitacional existente usando apenas programas governamentais de desenvolvimento habitacional e urbano, terá que incrementar sete vezes o investimento em programas públicos de moradia, o que implicaria um gasto de US\$ 310 bilhões, ou 7,8% do produto interno bruto regional.

30. Com base nesse panorama regional e nos conceitos apresentados no tópico anterior deste relatório, definiu-se o objeto da presente auditoria, conforme apresentado na sequência.

III. Planejamento da auditoria

III.1. Objetivo da auditoria

31. Tendo em vista que participaram da presente auditoria coordenada EFS de diversos países, houve a necessidade de se definir um critério universal, que pudesse ser utilizado por todas as EFS participantes. Essa condição foi essencial para que fossem adotadas as mesmas diretrizes e mesmos procedimentos de auditoria de modo que, ao final, se obtivesse um resultado factível de ser consolidado.

32. Nesse contexto, adotou-se o mencionado documento *Guidelines on Social Housing*, da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU, 2006), como referencial para os critérios de avaliação da presente auditoria.

¹⁰ Fonte: *Um espaço para o desenvolvimento*, com base em Rojas e Medellín (2011)

33. Somado a isso, considerou-se importante verificar se estão sendo definidas e cumpridas as metas quantitativas para construção de moradias, de modo a incentivar e viabilizar a redução do déficit habitacional quantitativo de cada país.

34. Sendo assim, o presente trabalho coordenado teve por objetivo responder à seguinte questão de auditoria:

As políticas e obras de habitação social de cada país participante contemplam todos os aspectos e recomendações que a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) propôs no documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (2006), as quais são consideradas imprescindíveis para que uma habitação possa ser enquadrada no conceito de moradia adequada, e, além disso, foram definidas e estão sendo cumpridas as metas quantitativas previstas para construção de unidades habitacionais?

35. Para responder ao que se pergunta, foram definidas as quatro subquestões de auditoria apresentadas a seguir:

Subquestão de auditoria	Aspectos a serem avaliados
1 - As metas quantitativas para construção de moradias sociais estão sendo cumpridas?	<ul style="list-style-type: none"> • Metas quantitativas • Custo acessível aos moradores
2 - Os empreendimentos habitacionais construídos favorecem a inclusão social dos moradores?	<ul style="list-style-type: none"> • Combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas • Participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança • Segurança jurídica da posse
3 - As moradias construídas possuem condições adequadas de qualidade e salubridade?	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade construtiva das unidades habitacionais • Economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais
4 - As moradias construídas atendem aos grupos menos privilegiados e às pessoas com necessidades especiais?	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptações para as pessoas com deficiência e idosos • Acesso aos grupos menos privilegiados

36. De modo a contribuir com a melhoria dos programas habitacionais fiscalizados, mais do que simplesmente verificar se estavam ou não sendo cumpridos tais requisitos, a presente auditoria se preocupou em identificar as oportunidades de melhoria em relação a cada um dos aspectos do documento da Unece/ONU, bem como em compartilhar as boas práticas adotadas por cada país, para que estas possam ser conhecidas pelos demais.

III.2. Metodologia

37. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as normas internacionais de auditoria governamental (ISSAI) da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Para obtenção de informações foi previsto o emprego das seguintes técnicas de auditoria: análise documental dos normativos aplicáveis aos programas fiscalizados; análise de dados relativos à execução física dos programas; seleção de uma amostra de empreendimentos concluídos e entregues, para os quais foram feitas a análise documental dos respectivos projetos, contratos e relatórios do

trabalho técnico social, bem como inspeções físicas aos empreendimentos selecionados e entrevistas a uma amostra de moradores desses empreendimentos.

38. A matriz de planejamento contendo o detalhamento de todos os procedimentos da auditoria e as respectivas técnicas aplicáveis foi elaborada em conjunto com representantes das EFS que participaram desse trabalho, em reunião ocorrida entre os dias 29 de junho a 2 de julho de 2015, na cidade de Santo Domingo, República Dominicana.

III.3. Alinhamento da auditoria com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

39. O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) dispõe que o desenvolvimento de metas, tal qual aplicado em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – cuja data limite para serem alcançados era o final do ano de 2015 –, poderia ser útil na busca do desenvolvimento sustentável por meio de ações focadas e coerentes. O texto determinou ainda a criação de processos para o estabelecimento desses objetivos. A visão é que esses novos objetivos promovessem o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, tendo sido denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹¹

40. Com vistas a desenvolver esses ODS, foi formado o Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), que contou com a participação de representantes de mais de setenta países.

41. Os ODS propostos dividem-se em 16 objetivos principais, construídos sobre as bases estabelecidas pelos ODM e constituem um conjunto integrado e indivisível de prioridades globais para o desenvolvimento sustentável, além de um objetivo de parcerias interinstitucionais.

Figura 7 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



¹¹ Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2015.

42. Dentre eles, alguns têm correlação direta com o enfoque desta auditoria, notadamente o objetivo 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares, e o objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

43. Nesse contexto, espera-se que os resultados obtidos neste trabalho contribuam para o melhor atingimento das metas globais previstas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de cada país.

III.4. Relação dos programas habitacionais fiscalizados e da amostra de empreendimentos inspecionados

44. Para a realização da auditoria, cada EFS teve liberdade para selecionar, dentre os programas habitacionais existentes em seu país, aqueles que seriam objeto da presente fiscalização, por serem considerados relevantes do ponto de vista social e/ou financeiro. Tal metodologia resultou na seleção dos seguintes programas:

Tabela 2 – Relação dos programas habitacionais fiscalizados

	País	Programa habitacional fiscalizado
1.	Argentina	Programa de Viviendas Caritas Argentina – 5ª etapa
2.	Brasil	Programa Minha Casa Minha Vida
3.	Chile	Programa Fondo Solidario de Vivienda
4.	Colômbia	Programa de Vivienda Gratuita
5.	Costa Rica	Programa Bono Familiar de Vivienda
6.	Honduras	Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario
7.	México	Programa de Vivienda Digna
8.	Paraguai	Programa CHE TAPÝI (mis orígenes – mi hogar)
9.	República Dominicana	Proyecto Boca de Cachón

45. No âmbito de cada programa selecionado, cada EFS definiu uma amostra de empreendimentos concluídos para a realização dos procedimentos de auditoria (análise documental, inspeções físicas, entrevistas com moradores, etc.). Em geral, foram priorizados empreendimentos cujas casas tenham sido construídas recentemente e já entregues aos moradores. Somadas, as amostras totalizaram 64 empreendimentos que juntos quantificam 36.633 moradias, distribuídos em cada país participante. A estes, foram aplicados os procedimentos de auditoria sobre os normativos e os projetos. Para as entrevistas, foi selecionada outra amostra aleatoriamente entre os moradores que se encontravam presentes na ocasião da inspeção de campo em cada empreendimento.

46. Na sequência, é apresentado um breve resumo dos programas fiscalizados, juntamente com a distribuição da amostra de empreendimentos por país:

III.4.1. Argentina

47. A 5ª etapa do "Programa de Viviendas Caritas Argentina", selecionada para esta auditoria, consistiu na construção de 1.166 moradias, no período de junho/2009 a dezembro/2014, na modalidade autoconstrução assistida e participativa, na qual são subsidiados os materiais, as ferramentas e a

assistência de profissionais supervisores/capacitores para que os próprios beneficiários construam sua moradia em terrenos doados ou próprios. O programa também prevê uma assistência econômica a título de subsídio para remunerar o beneficiário pelo seu tempo ocupado na autoconstrução e subsídio para os gastos de escrituração.

48. O programa tem como público-alvo famílias em extremas condições de pobreza e comunidades fortemente afetadas por desemprego e marginalidade. As províncias que dele participam são: Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe e Santiago del Estero. A amostra para fins desta auditoria correspondeu à construção de três empreendimentos na província de Misiones, que juntos totalizam 60 moradias.

Tabela 3 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Argentina

Argentina - Programa de Viviendas Caritas Argentina – 5ª etapa				
Estado/Província		Localização	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Misiones	Puerto Iguazú	1º de Mayo	30
2.		Montecarlo	Línea Chica	12
3.		Montecarlo	Ita Curuzú	18
Total				60

Figura 8 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Argentina



III.4.2. Brasil

49. O "Programa Minha Casa Minha Vida" visa fomentar a oferta de unidades habitacionais em todo o país, através do fornecimento de subsídios da União, em parceria com estados, municípios, empresas e movimentos sociais. O programa abrange três faixas de renda específicas, desde a parcela mais carente da população, até a considerada classe média-baixa. Para esta auditoria, foi analisada a vertente que atende a famílias com menor faixa de rendimento, na qual, o Governo Federal celebra, às

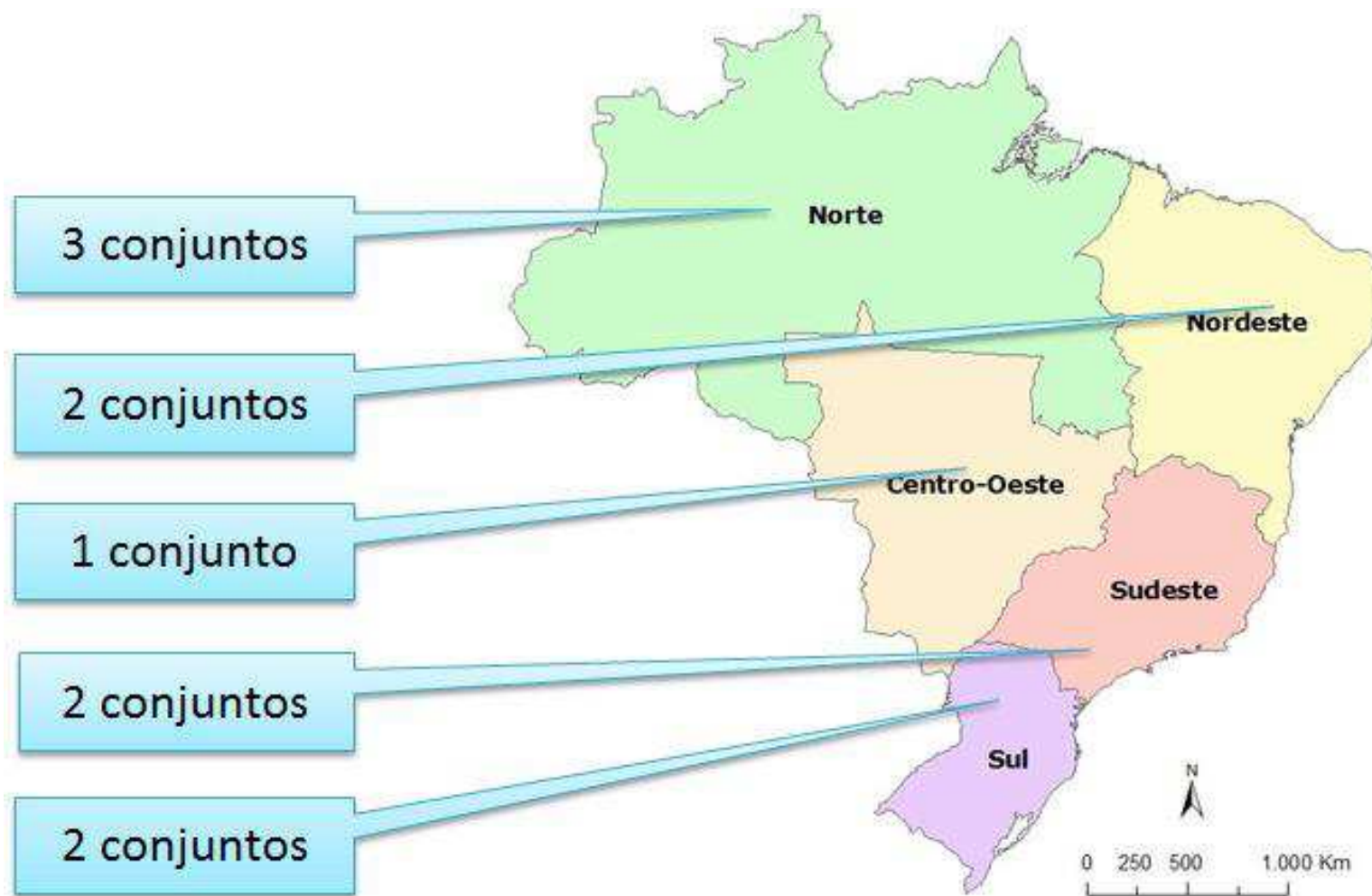
suas expensas, contratos com empresas privadas para estas adquirirem o terreno, elaborarem o projeto e construírem conjuntos habitacionais. Depois de concluídas as obras e entregues às famílias beneficiárias, estas têm de pagar durante 10 anos para ressarcir parcialmente os custos de construção (variável em torno de 10 a 20%, em função do rendimento familiar).

50. Para o período 2012-2015, o governo previu a construção de 1,6 milhão de moradias. Devido à grande extensão territorial do país e às significativas diferenças culturais e socioeconômicas de cada região, a amostra foi composta por dez empreendimentos distribuídos em todas as cinco regiões geográficas: norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste, que juntos totalizam 19.780 moradias.

Tabela 4 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Brasil

Brasil - Programa Minha Casa Minha Vida				
Estado/Província		Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Amazonas	Manaus	Viver Melhor 1	3.511
2.		Manaus	Viver Melhor 2	5.384
3.		Rio Preto da Eva	Sebastião Ferreira da Costa	500
4.	Distrito Federal	Brasília	Paranoá Parque	6.240
5.	Paraná	Cambé	Ulisses Guimarães	340
6.		Rolândia	Ernesto Franceschini	373
7.	Pernambuco	Petrolina	Nova Petrolina	1.200
8.		Petrolina	Monsenhor Bernardino	1.444
9.	São Paulo	Ibiúna	Residencial Ibiúna	472
10.		Embu-Guaçu	Reserva Embu-Guaçu	360
Total				19.780

Figura 9 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Brasil



III.4.3. Chile

51. O programa examinado se denomina "*Programa Fondo Solidario de Vivienda*". Dentro da política habitacional chilena, o principal instrumento utilizado tem sido o subsídio habitacional, que consiste na ajuda direta a famílias do primeiro quintil de vulnerabilidade que requerem o apoio para adquirir ou construir sua moradia, o qual é recebido de uma única vez e pode ser complementado com financiamento familiar, créditos hipotecários e/ou aportes de terceiros.

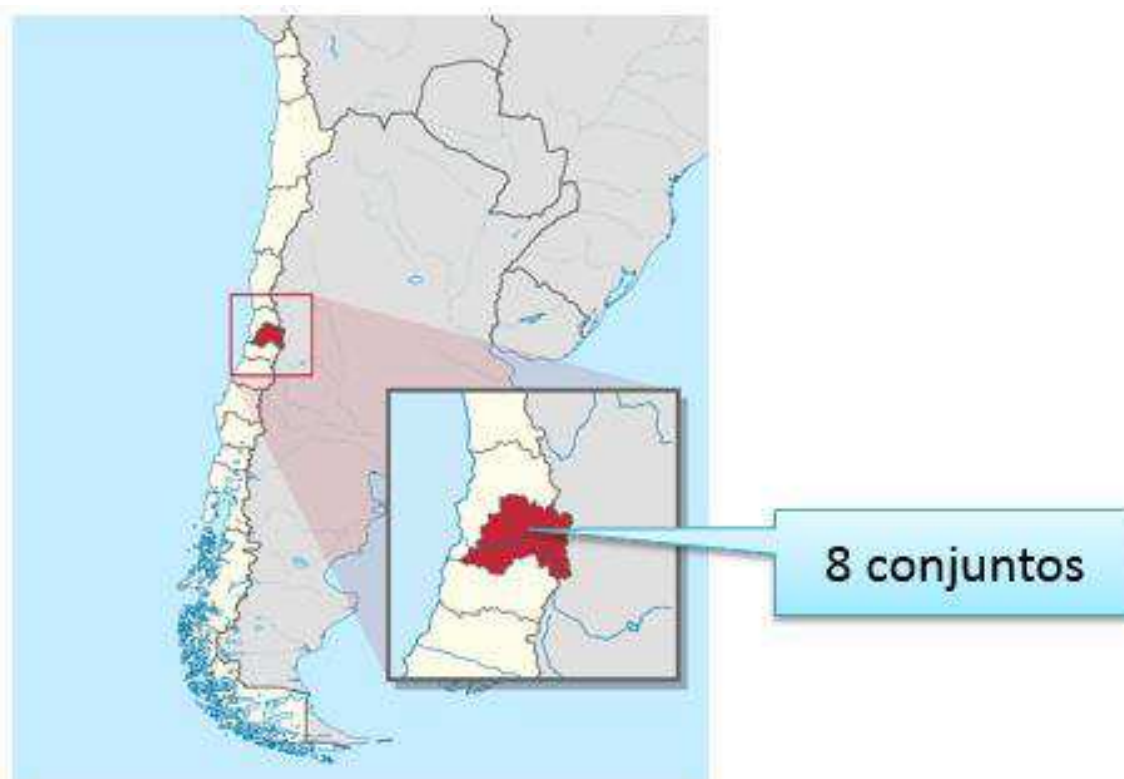
52. A amostra de obras inspecionadas para fins desta auditoria se restringiu à Região Metropolitana de Santiago, onde o universo de moradias entregues no ano de 2014 quantificou 4.206 unidades habitacionais, distribuídos em 36 empreendimentos. Dentre eles, foram selecionados oito empreendimentos, que juntos totalizam 641 moradias.

Tabela 5 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Chile

Chile - Programa Fondo Solidario de Vivienda				
Estado/Província		Localização	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Região Metropolitana de Santiago	Comuna de El Bosque	Proyecto San Andrés	69
2.		Comuna de El Bosque	Condominio Nuevo Imperio	150
3.		Comuna de El Monte	Villa Santa Blanca VI	116
4.		Comuna de Melipilla	Proyecto Jazmines I	144
5.		Comuna de Melipilla	Proyecto Jazmines II-A	24
6.		Comuna de Peñaflor	Proyecto Nuevo Horizonte	54

7.		Comuna de Quinta Normal	Proyecto Lo Espinoza	30
8.		Comuna de Quinta Normal	Proyecto Los Girasoles	54
Total				641

Figura 10 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Chile



III.4.4. Colômbia

53. O programa selecionado foi o "*Programa de Vivienda Gratuita*", também conhecido como programa de moradias 100% subsidiadas. Esse programa nasceu como resposta do Governo Nacional à realidade de milhares de famílias que vivem em condições de extrema pobreza e que, portanto, não conseguiam crédito para adquirir sua moradia pelos mecanismos tradicionais de mercado. O subsídio é um aporte estatal em espécie entregue por uma única vez ao beneficiário para a aquisição de sua moradia.

54. O programa previa como meta entregar 100 mil moradias durante o período 2010-2015. Para compor a amostra de obras inspecionadas, foram selecionados 17 empreendimentos distribuídos em diversas regiões do país, que juntos totalizam 13.597 moradias.

Tabela 6 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Colômbia

Colômbia - Programa Vivienda Gratuito				
Estado/Província		Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Guajira	Maicao	Altos del Parrantial 1	504
2.		Riohacha	Los Deseos 1	196
3.		Riohacha	Lomas del Trupio	300
4.	Magdalena	Santa Marta	Ciudad Equidad Etapa III	4.000
5.		Fundación	Los Rosales	389
6.		Fundación	Shaddai	600

7.	Cesar	Valledupar	Nando Marin	1.900
8.		Valledupar	Lorenzo Morales	1.080
9.	Risaralda	Dosquebradas	Milenium Parque Residencial	550
10.		Dosquebradas	Primavera Multifamiliares	90
11.		Dosquebradas	El Ensueno	348
12.		Pereira	Proyecto Salamanca	825
13.		Pereira	San Joaquin	265
14.	Nariño	Pasto	San Luis	400
15.		Pasto	Nueva Sindagua	406
16.		Pasto	Residencial San Sebastian	1.108
17.		Ipiales	La Ovejería en el Sector El Tejar	636
Total				13.597

Figura 11 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Colômbia



III.4.5. Costa Rica

55. O "Programa Bono Familiar de Vivienda", selecionado para a auditoria, prevê a entrega de um subsídio (denominado "bono") a famílias de escassos recursos econômicos e/ou de classe média,

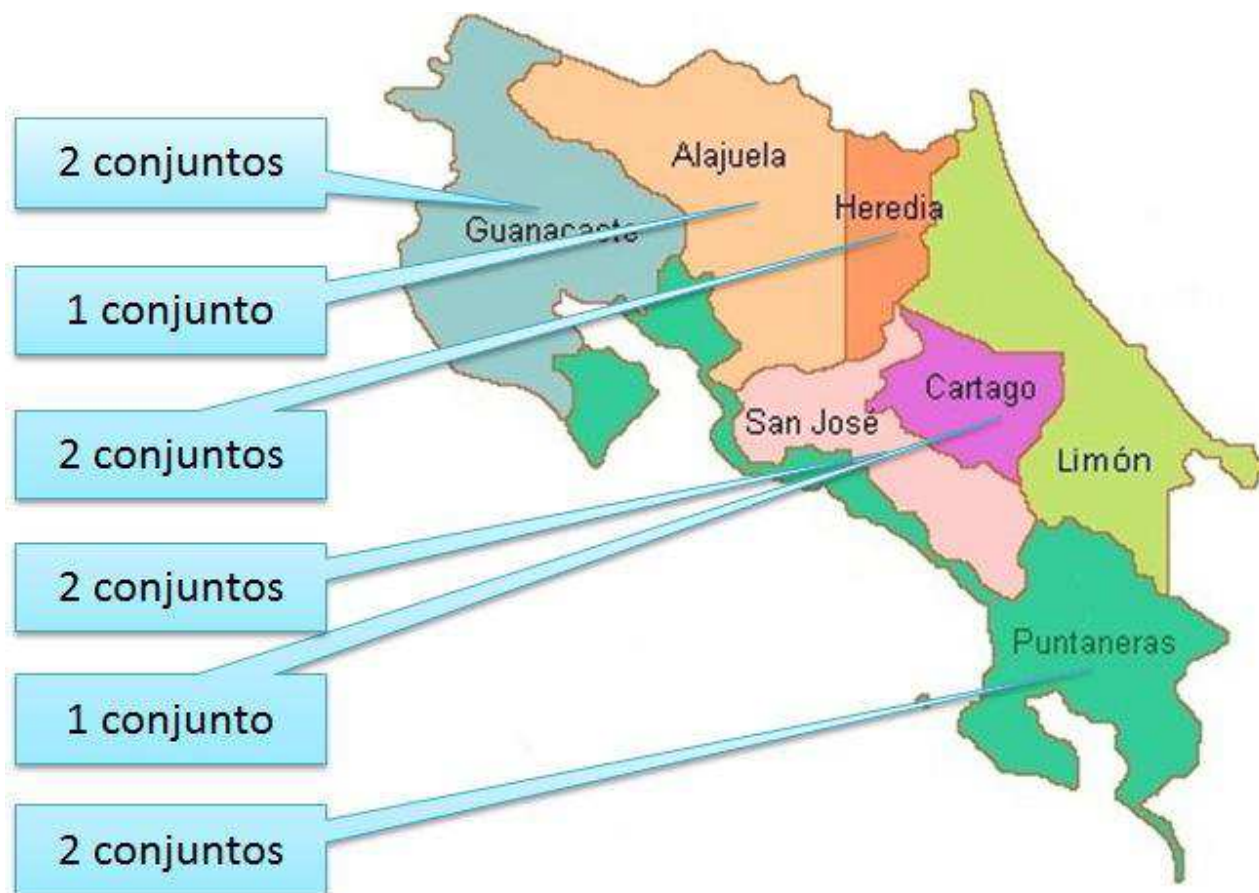
famílias em risco social ou situação de emergência, pessoas com deficiência e/ou idosos, para que possam solucionar seu problema habitacional. Trata-se, pois, de um complemento financeiro para famílias com acesso limitado a crédito, o qual pode chegar a ser um subsídio total dos custos de construção, a depender do rendimento familiar.

56. Para o período entre janeiro de 2012 e agosto de 2015, foram concedidos 32.362 bonos que implicaram em processos de construção de moradias. Desse universo, foram selecionados dez empreendimentos distribuídos em distintas regiões do país, que juntos totalizam 908 moradias.

Tabela 7 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na Costa Rica

Costa Rica - Programa Bono Familiar de Vivienda				
Estado/Província		Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Guanacaste	Bagaces	Valle Dorado II	200
2.		Santa Cruz	Las Piñuelas	79
3.	Alajuela	San Carlos	Tres Esquinas	63
4.	Heredia	Sarapiqui	Don Carlos II	50
5.		Santo Domingo	La Zamora	169
6.	San José	Acosta	El Tablazo	112
7.		Escazu	Calle Lajas	51
8.	Cartago	Paraíso	El Beneficio	71
9.	Puntarenas	Barranca	Boulevard del Sol III	60
10.		Buenos Aires	Los Pinos	53
Total				908

Figura 12 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na Costa Rica



III.4.6. Honduras

57. O "Programa de Vivienda Ciudadana y Credito Solidario", selecionado para a auditoria, tem por objetivo prover de moradia digna e crédito solidário a parcela da população de menor condição econômica que não possui moradia, não recebe subsídio estatal nem tem capacidade de pagamento para adquirir uma residência. O programa tem por atribuição propiciar e gerir o financiamento com modalidades de crédito preferenciais e subsídios para o desenvolvimento de projetos de habitação social, assim como qualificar as empresas construtoras e supervisionar as obras. Tais projetos são financiados em até 20 anos.

58. No âmbito desse programa, foram contratadas 1.010 moradias no período 2012-2015. Para fins de amostragem, foram selecionados três empreendimentos contratados no ano de 2014, que juntos totalizam 349 moradias.

Tabela 8 – Amostra de empreendimentos fiscalizados em Honduras

Honduras - Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario				
Estado/Província		Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	El Paraíso	Danli	Coviludil	102
2.	Choluteca	Marcovia	Covicholumarl	173
3.		Marcovia	Covimarl	74
Total				349

Figura 13 – Localização dos empreendimentos fiscalizados em Honduras



III.4.7. México

59. O "*Programa de Vivienda Digna*", selecionado para esta auditoria, concede subsídios a famílias em situação de pobreza, com recursos abaixo da linha de bem estar e com carência por moradia de qualidade e com espaço adequado, para que construam, ampliem ou melhorem suas moradias. Em contrapartida, os beneficiários contribuem com ao menos 5% dos recursos recebidos, podendo, alternativamente, aportar sua mão-de-obra própria para construir ou executar as melhorias necessárias em sua moradia.

60. O programa tem cobertura em todos os 31 estados do país e no Distrito Federal. No período 2012-2014, foram contratadas a construção de 79.740 novas unidades habitacionais e o melhoramento de 126.661 moradias. Para fins de amostragem, foram selecionados três contratos habitacionais, cada qual com obras em diversos municípios, que juntos totalizam 650 moradias, que, no caso de algumas localidades, não estavam dispostas conjuntamente, mas sim isoladas e distantes entre si.

Tabela 9 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no México

México - Programa de Vivienda Digna				
Estado/Província		Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Campeche	Calakmul	-	148
2.		Escárcega	-	100
3.	Coahuila de Zaragoza	Piedras Negras	-	302
4.	Tlaxcala	Amaxac de Guerrero	-	9
5.		Apetatitlán de Antonio Carbajal	-	11

6.		Chiautempan	-	48
7.		Contla de Juan Cuamatzi	-	7
8.		San Pablo del Monte	-	10
9.		Teolochoico	-	10
10.		Totolac	-	1
11.		Zacatelco	-	4
Total				650

Figura 14 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no México



III.4.8. Paraguai

61. O programa selecionado para a auditoria foi o "*Programa CHE TAPÝI*", também conhecido como "*Programa mis Orígenes - mi hogar*", que atende às famílias paraguaias em situação de pobreza e extrema pobreza que necessitem de moradia ou estejam vivendo em assentamentos precários ou em comunidades indígenas. Por meio deste programa, o governo contrata a construção das moradias, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários e, ao final, os beneficiários têm de pagar uma taxa mensal por 3 anos, para ressarcir parcialmente os custos de construção.

62. O programa prevê que, no período 2014-2018, sejam construídas 4.500 moradias distribuídas em 39 empreendimentos em todo o território nacional. Para compor a amostra, foi selecionado um empreendimento com 102 unidades habitacionais.

Tabela 10 – Amostra de empreendimentos fiscalizados no Paraguai

Paraguai - Programa CHE TAPÝI (mis orígenes - mi hogar)			
Estado/Província	Cidade	Empreendimento	Qtde. UH

1.	San Pedro	Capiibary	1º de Marzo	102
Total				102

Figura 15 – Localização dos empreendimentos fiscalizados no Paraguai



III.4.9. República Dominicana

63. Tendo em vista a inexistência de um programa estruturado de habitação social, foi selecionado, para esta auditoria, o projeto "Boca de Cachón", que visa ao remanejamento da comunidade vulnerável que vive em torno do Lago Enriquillo. Segundo estudos daquele país, desde o ano 2000 até o ano 2011, as cheias do referido lago provocaram inundações que afetaram um total de 16 mil hectares, provocando sucessivos prejuízos à população que habita em seu entorno.

64. O projeto prevê a construção de uma nova comunidade situada em área próxima, porém não sujeita a inundações, composta por 546 unidades habitacionais, escola, área comercial, cemitério, asilo, estação de tratamento de águas residuais e um sistema que possibilitará aos moradores cultivar, em suas próprias moradias, hortaliças e outros bens agrícolas. Depois de concluídas as obras, foi feito o remanejamento da população afetada, sem nenhum ônus aos beneficiários.

Tabela 11 – Amostra de empreendimentos fiscalizados na República Dominicana

República Dominicana - Proyecto Boca de Cachón				
	Estado/Província	Cidade	Empreendimento	Qtde. UH
1.	Independencia	Boca de Cachón	Boca de Cachón	546
Total				546

Figura 16 – Localização dos empreendimentos fiscalizados na República Dominicana



IV. Resultados da auditoria

IV.1. Análise quanto ao atendimento das metas quantitativas para construção de moradias

65. A definição de metas para as distintas ações governamentais e seu consequente monitoramento é uma das formas de dar transparência da atuação do Estado e possibilitar a avaliação dos resultados que estão sendo alcançados pela administração pública.

66. Do ponto de vista da sociedade, as metas incentivam o controle social, já que possibilita a quaisquer interessados comparar os compromissos firmados originalmente com os que foram efetivamente executados. A análise dos resultados das metas serve também como *feedback* à própria administração pública, já que possibilita a suas organizações se auto avaliarem e, se for o caso, repensarem formas de melhorar seu desempenho e/ou de superar eventuais entraves que podem estar dificultando o alcance dos resultados desejados, alimentando, assim, o processo de aprendizagem organizacional.

67. As metas são, portanto, importantes ferramentas tanto de planejamento quanto de controle. A existência de bons sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados da gestão pública possibilita uma verdadeira mudança na forma de se gerir e fiscalizar os recursos públicos, superando a visão meramente formalista, de aplicar ou não o recurso em determinada política pública, para adotar uma visão finalística, de quais resultados estão sendo esperados e quais estão sendo obtidos por meio da aplicação daquele recurso.

68. Tendo em vista essa inquestionável relevância, incluiu-se, dentre os objetivos desta auditoria, verificar se os países participantes possuem metas quantitativas para construção de moradias sociais e se estas estão sendo cumpridas.

69. Segundo a bibliografia internacional especializada no assunto, uma meta deve apresentar as seguintes características:¹²

- Específica (*Specific*): expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- Mensurável (*Mesurable*): expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e *feedback*;
- Apropriada (*Appropriate*): estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- Realista (*Realistic*): poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes. Levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias e o desempenho anterior. Se as metas não forem realistas, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento da entidade.
- Prazo determinado (*Time-bound*): expressar o período esperado para seu alcance.

70. Das análises realizadas, verificou-se que nem todos os países participantes possuem metas de quantidade de moradias de curto e médio prazo em seus programas de habitação social, ainda que estejam executando tais obras.

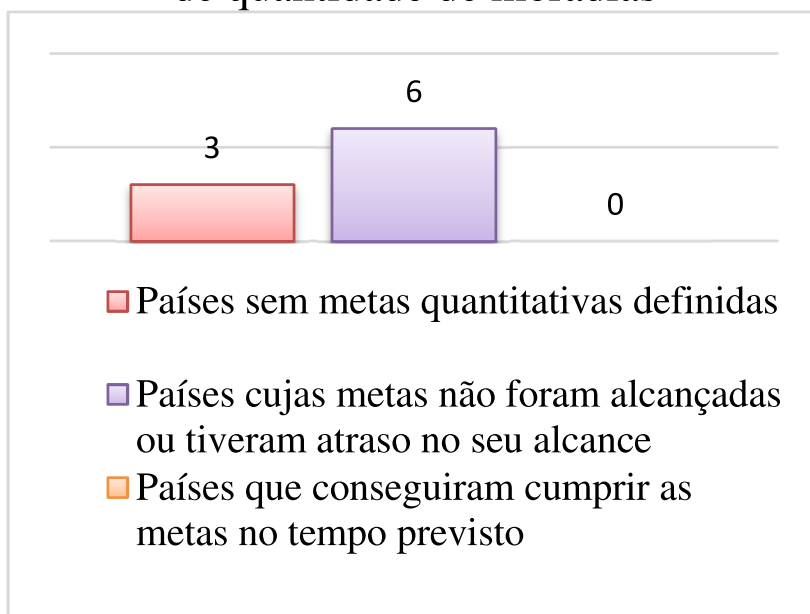
71. Em alguns casos, foram identificadas apenas metas orçamentárias para a construção de habitações sociais (Chile, Honduras e República Dominicana). Contudo, tal previsão não permite identificar de forma clara qual o resultado que o governo espera alcançar com aquele montante de recursos, dificultando a avaliação do desempenho das respectivas ações estatais, principalmente por parte da sociedade.

72. Para os países que possuem definidas metas quantitativas de curto/médio prazo para seus programas habitacionais, foram verificadas dificuldades em alcançá-las, ainda que os respectivos governos possam estar envidando esforços para isso.

73. Vale registrar que tais metas, embora contribuam para a redução do déficit habitacional de cada país, não necessariamente visam eliminá-lo, pois são definidas compatibilizando-se com a disponibilidade financeira de cada governo.

74. Em relação ao cumprimento destas, foi verificado que, para os programas fiscalizados no Brasil, na Colômbia, na Costa Rica, no México e no Paraguai, a quantidade de moradias efetivamente

Figura 17 - Gráfico de atingimento de metas de quantidade de moradias



¹²

Método "SMART" proposto em Drucker, P. *The Practise of Management*. New York: Harper & Row, 1954

construídas e entregues às famílias beneficiárias nos períodos avaliados havia ficado aquém da prevista. Na Argentina, verificou-se que foi construída a quantidade estimada para a 5ª etapa do programa fiscalizado, porém não no prazo previsto.

75. As dificuldades operacionais que afetam o cumprimento das metas propostas são diversas, variando em função da realidade de cada país e da forma em que está estruturado cada programa habitacional. Contudo, algumas delas foram identificadas como comuns à maioria dos países. Exemplo disso são as deficiências no planejamento para a definição das metas, que se verificou que nem sempre estava embasada por estudos técnicos. Outros exemplos são: dificuldade em obter terrenos disponíveis para a construção e/ou atrasos nos respectivos processos de legalização destes terrenos; trâmites burocráticos complexos para obter as autorizações aplicáveis às obras; atrasos na seleção dos futuros moradores e atrasos na execução das obras.

76. Dentro dessa realidade, entendeu-se que os organismos públicos, em geral, deveriam envidar mais esforços no intuito de melhorar seus processos de planejamento, para que, tanto na definição das metas como na sua consecução, sejam devidamente consideradas as dificuldades operacionais que são inerentes a esses programas.

77. Nesse sentido, destacou-se como *benchmarking* o seguinte processo verificado em Honduras: o órgão responsável pela implementação da política habitacional daquele país efetua a identificação de todos os possíveis eventos que podem impactar no cumprimento dos prazos de entrega das obras.

78. Tal iniciativa possibilita a realização de uma análise crítica desses eventos e a subsequente adoção de medidas oportunas que mitiguem os respectivos riscos de ocorrência, propiciando, assim, uma melhor previsão das metas e, conseqüentemente, um melhor cumprimento destas.

Oportunidades de melhoria	
79.	<p>Diante de todo o exposto, são vislumbradas duas principais oportunidades de melhoria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Estabelecer metas quantitativas de curto e médio prazo para programas habitacionais, considerando o déficit habitacional do país, de modo a dar maior transparência às ações governamentais e viabilizar o controle social; e Aperfeiçoar o processo de planejamento governamental para melhor considerar, tanto na definição das metas quantitativas de construção de moradias como na consecução dos programas habitacionais, as dificuldades operacionais que são inerentes a esse tipo de ação, dentre as quais merecem destaque a dificuldade em obter terrenos disponíveis para a construção e/ou atrasos nos respectivos processos de legalização destes terrenos; trâmites burocráticos e complexos para obter as autorizações aplicáveis às obras; atrasos na seleção dos futuros moradores e atrasos na execução das obras; de modo que seja factível o cumprimento de tais metas.

IV.2. Aderência em relação aos aspectos e recomendações previstos no documento da Unece/ONU

80. Este tópico do relatório apresenta o resultado das análises realizadas por cada EFS nos normativos dos programas selecionados, que teve por intuito verificar a suficiência e adequação das regras previstas em relação aos critérios e recomendações descritas no documento *Guidelines on Social*

Housing, da Unece/ONU (2006), como também o resultado das visitas aos empreendimentos que compuseram a amostra, para os quais foram verificadas as reais condições em que estes se encontravam, bem como obtidas as percepções dos moradores acerca do cumprimento dos aspectos que estão sendo analisados.

IV.2.1. Acesso aos grupos menos privilegiados

81. Segundo o *Guidelines* da Unece/ONU, as políticas e programas habitacionais devem ser modelados de forma a incluir e atender as necessidades dos grupos de classe social menos favorecida. Por sua baixa renda, essas famílias, geralmente, não possuem condições econômicas para ter acesso a uma moradia digna por meio do mercado imobiliário. Sendo assim, os governos devem prever políticas direcionadas a este público-alvo.

82. Nesse contexto, as análises tiveram por objetivo verificar se havia regras para selecionar os beneficiários do programa dentre as pessoas de classe social menos favorecida e se estas estavam sendo cumpridas.

83. Como resultado, verificou-se que todos os programas fiscalizados preveem critérios para selecionar as famílias que se encontram em condições menos privilegiadas. São esses critérios que definem o público-alvo de cada programa habitacional revisado e, normalmente, são similares: famílias com baixa renda e vivendo em condições precárias de habitabilidade, famílias em condições de pobreza com algum integrante com deficiência e famílias cuja moradia se encontra em área considerada de risco exposta a desastres naturais.

84. Ocorre que, mediante a aplicação de tais critérios, a quantidade de famílias enquadradas como potenciais beneficiárias dos programas habitacionais quase sempre se revela superior à capacidade de oferta de moradias e/ou de disponibilização de subsídios pelos governos.

85. Por conta disso, surge a necessidade de se prever outros critérios que possibilitem priorizar, dentre todos os potenciais beneficiários, quais deles serão elegidos para receber o apoio governamental.



86. A ausência de tais critérios de priorização, pode dar origem a uma seleção final baseada em parâmetros inadequados, a exemplo de vinculação político-partidária e/ou fornecimento de vantagens indevidas, o que fere princípios basilares da Declaração Universal dos Direitos Humanos, notadamente o da igualdade, previsto em seus artigos 1º, 2º e 7º.

87. Ademais, tão importante como prever esses critérios é dar ampla publicidade da forma de aplicação destes para comprovar inequivocamente a quaisquer interessados a regular seleção e possibilitar, assim, o exercício de um controle pela própria sociedade.

88. Nas análises realizadas, foram verificadas, em boa parte dos países participantes, deficiências e/ou ausência de mecanismos transparentes para hierarquizar e priorizar beneficiários, em detrimento de outros que também se enquadrem como o público-alvo dos programas.

89. Outro ponto verificado foi que muitos governos tratam, em um mesmo programa habitacional, tanto famílias que vivem em condições precárias de habitabilidade como as que vivem

em áreas sujeitas a desastres naturais, tais como, dentre outras, áreas alagadiças ou sujeitas a deslizamentos. Contudo, cada público-alvo possui distintas especificidades.

90. No primeiro caso (condições precárias de habitabilidade), o que se busca é melhorar as condições de vida das famílias, por meio de acesso a moradias mais dignas, e inclusão social, provendo a região de infraestrutura mínima e de serviços públicos essenciais. Já no segundo caso, o objetivo é, além de suprir os pontos mencionados, resguardar a vida das pessoas, já que vivem em situações de elevado risco humano. Por conta disso, é recomendável que sejam adotados programas diferenciados para cada público-objetivo, levando em conta as necessidades e urgência de cada caso em particular.

91. Boas práticas nesse sentido foram identificadas na Colômbia e no México, onde, além dos programas governamentais instituídos para combater o déficit habitacional, foram desenvolvidos programas habitacionais exclusivos para atender e realocar a população que vive em zonas de alto risco exposta a desastres naturais.

Oportunidades de melhoria

92. Com base nas análises efetuadas, são vislumbradas as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério acesso aos grupos menos privilegiados:

- a. Aperfeiçoar os critérios de seleção dos beneficiários para prever metodologias que permitam priorizar e, conseqüentemente, escolher, com isonomia e transparência, dentro dos grupos menos privilegiados, aqueles que serão beneficiados, quando não for possível atender a toda a parcela da população que se defina como público-alvo de programas habitacionais; e
- b. Estabelecer programas e/ou critérios de avaliação e concessão de subsídios habitacionais diferenciados para os casos de beneficiários vivendo em zonas sujeitas a desastres naturais, expostos a situações de risco de vida, haja vista a urgência e as particularidades presentes nesses casos.

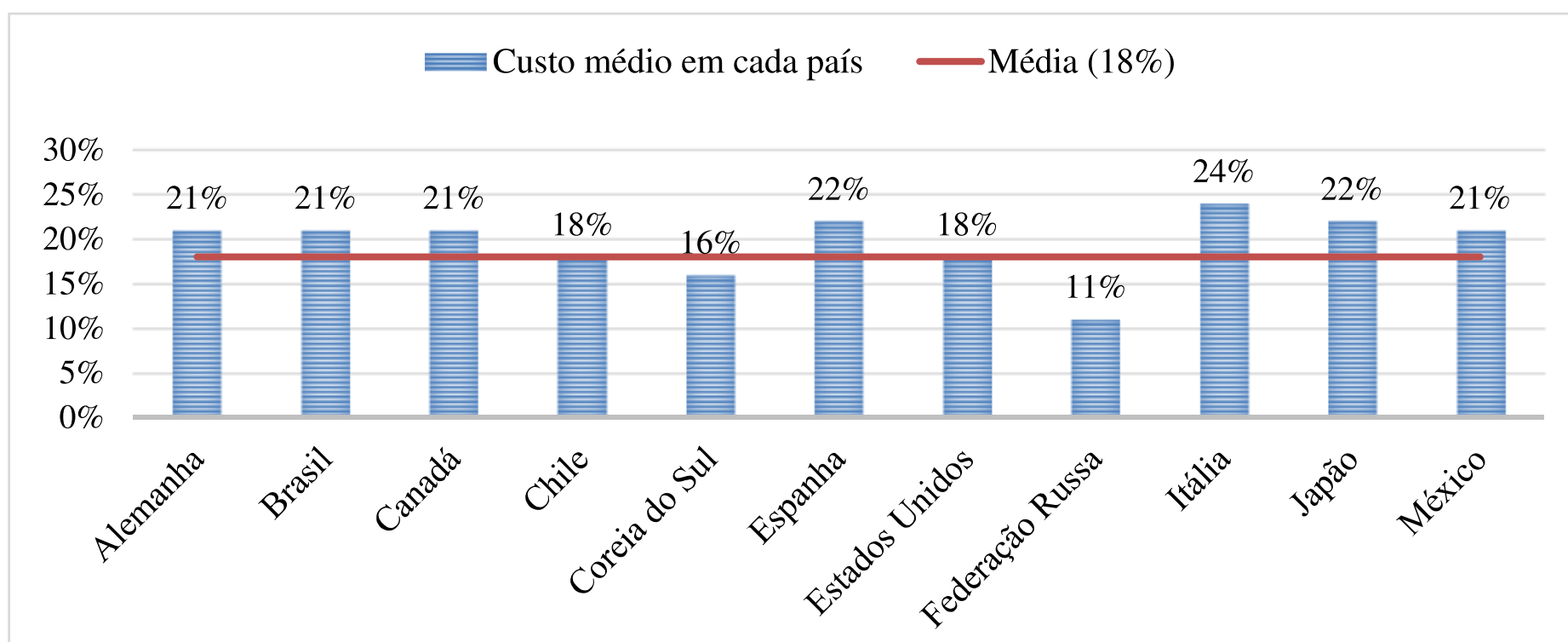
IV.2.2. Custo acessível

93. O critério custo acessível diz respeito à compatibilidade entre o valor das despesas com habitação para com a renda familiar. De um modo geral, os custos com moradia tomam conta de uma grande fatia do orçamento familiar e frequentemente constituem o maior gasto para muitos indivíduos e famílias, uma vez que são considerados nessa parcela despesas com aluguel, gás, energia elétrica, água, móveis e consertos.

94. Segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as famílias gastam em média 18% de sua renda bruta para manter a casa em que vivem (média mundial).

95. Na figura a seguir, estão apresentados os custos médios com moradia em alguns países membros da OCDE.

Figura 19 – Gráfico dos custos médios com moradia em distintos países da OCDE¹³



96. Na auditoria, verificou-se que todos os programas fiscalizados possuem mecanismos para compatibilizar os custos de moradia frente ao baixo rendimento das famílias beneficiárias. Conforme exposto na descrição dos programas, item III.4 deste relatório, em parte deles os governos oferecem subsídio total para a construção ou aquisição de moradias, enquanto que, nos demais, são oferecidos subsídios parciais aliados a condições especiais para o financiamento do saldo, quando aplicável. Em alguns, ainda, o mesmo programa oferece subsídios totais para as famílias com menor renda e subsídios parciais para aquelas que possuem alguma capacidade para arcar com pagamentos mensais.

97. Nos países cujos programas adotam os subsídios parciais (Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México e Paraguai), verificou-se que são estabelecidos custos variáveis e proporcionais à renda familiar dos beneficiários, o que se considera uma boa prática. Nesses casos, o valor do apoio governamental cresce ou decresce em função da capacidade financeira dos beneficiários.

IV.2.3. Combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas

98. Conforme exposto no capítulo II deste relatório, o exercício pleno do direito à moradia, insculpido no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no parágrafo 1º do artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, envolve questões que vão muito além dos limites da edificação habitacional.

99. O exercício desse direito envolve também o acesso ao trabalho, aos serviços básicos, tanto públicos quanto privados, à infraestrutura básica de saneamento, abastecimento de água, entre outros, o que somente pode ser alcançado com a participação de diversas áreas de ação governamental, por meio da integração entre políticas de habitação, saneamento, transportes, saúde, educação etc.

100. Nesse sentido, para garantir uma efetiva inclusão social da parcela menos favorecida da população, não basta que os governos ofereçam conjuntos de moradias em áreas alheias à cidade, pois

¹³

Fonte: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>, acesso em 10/5/2016.

essa prática segregaria aquelas pessoas e levaria, inevitavelmente, à criação de um "gueto de pobreza", onde os habitantes continuariam com o sentimento de exclusão social.

Figura 20 - Exclusão, segregação, integração e inclusão social¹⁴



101. O critério tratado nesse capítulo enfoca exatamente essa capacidade que o programa habitacional tem de garantir que sejam observadas algumas dimensões essenciais que não estão contidas exclusivamente na política habitacional, dependendo de uma ação mais integrada de diversos setores e que são fundamentais para a inclusão social dos beneficiários. Em suma, trata-se da inserção da habitação no contexto mais amplo que a circunda, o contexto urbano.

102. Em relação à infraestrutura necessária, foram avaliados os seguintes aspectos: abastecimento de água potável, fornecimento de energia elétrica, destinação final adequada das águas residuais domésticas, existência de drenagem pluvial, ruas pavimentadas e iluminação pública.

103. Da amostra fiscalizada, foram identificados diversos empreendimentos localizados em regiões com infraestrutura deficiente em relação aos seguintes aspectos:

- Deficiências e/ou descontinuidade no abastecimento de água potável (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Brasil, México e República Dominicana);
- Ruas não pavimentadas ou apenas parcialmente pavimentadas (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Honduras e Paraguai);
- Destinação final inadequada do esgotamento sanitário/águas negras (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Brasil, México e República Dominicana);
- Ausência ou deficiência da drenagem pluvial (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana);
- Deficiências na iluminação pública (verificado em empreendimentos da amostra do Brasil e República Dominicana);
- Problemas no fornecimento de energia elétrica (verificado em empreendimentos da amostra do México).

Figura 21 - Exemplos de conjuntos habitacionais entregues sem pavimentação e drenagem nas ruas¹⁵



104. No caso específico de Honduras, nas regras do programa revisado e na proposta dos projetos não é exigido que os empreendimentos possuam ruas pavimentadas nem drenagem pluvial. A ausência de tais aspectos se deve ao fato de que os custos para sua execução são somados à parcela do custo de construção a ser suportado pelos beneficiários, o que ensejaria acréscimo nas prestações mensais a pagar.

105. Ainda em relação à infraestrutura necessária, no Chile, Colômbia e Costa Rica, foi verificado que quase a totalidade dos conjuntos habitacionais da amostra cumpriam satisfatoriamente com tais critérios.

106. Quanto aos serviços básicos e equipamentos sociais, foram avaliados os seguintes aspectos: transporte público, recolhimento periódico de resíduos domésticos, facilidade de acesso a escolas, centros de saúde, comércio local e áreas para recreação e prática de esportes.

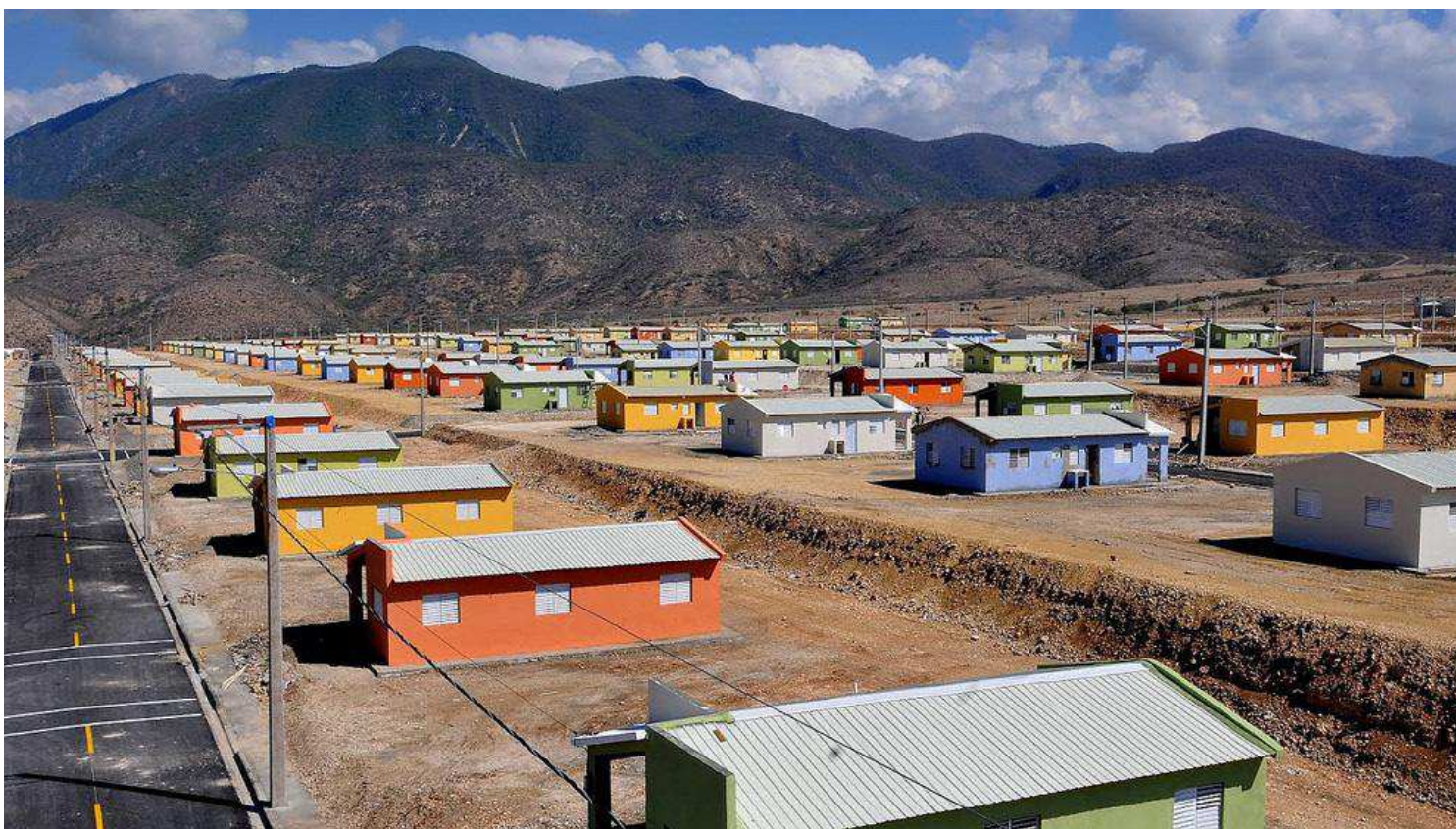
107. Da amostra fiscalizada, foram identificados diversos empreendimentos situados em regiões com carência de alguns desses serviços básicos e/ou equipamentos sociais, caracterizados pela dificuldade de acesso aos seguintes aspectos:

- a. Escolas e/ou centros de saúde (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Brasil e Colômbia);
- b. Transporte público (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina e Brasil);
- c. Áreas para recreação e prática de esportes (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Brasil e Colômbia);

¹⁵ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS da Argentina, empreendimentos em Porto Iguazú e Montecarlo

- d. Comércio local (verificado em empreendimentos da amostra do Brasil e República Dominicana).

Figura 22 - Exemplo de conjunto habitacional com ausência de comércio local¹⁶



108. Além disso, foi verificado que o recolhimento dos resíduos sólidos domésticos nos empreendimentos da amostra da Argentina e Honduras não era regular e periódico. Na amostra da República Dominicana, foi verificado ainda que as condições do terreno destinado a áreas esportivas não atendiam aos padrões de segurança mínimos estabelecidos nas normas locais para possibilitar seu uso.

109. Por outro lado, no Chile, Costa Rica, México e Paraguai, foi verificado que quase a totalidade dos conjuntos habitacionais da amostra estavam localizados em regiões com fácil acesso a serviços básicos e equipamentos sociais.

110. Na Colômbia, por sua vez, se verificou uma interessante iniciativa de dotar de conexão digital (internet) gratuita em toda a área dos empreendimentos habitacionais construídos, o que pode contribuir para uma melhor inclusão social dos beneficiários.

111. Com base no panorama apresentado, pode-se perceber que a integração da política habitacional com outras políticas públicas (de educação, saúde, saneamento, transporte público, entre outras) ainda é um desafio a ser enfrentado em boa parte dos países da região.

112. No decorrer da auditoria, foram identificados alguns aspectos que contribuem para essa integração deficiente. Um primeiro fator, verificado principalmente nas grandes cidades, é a baixa disponibilidade de terrenos que já estejam inseridos na malha urbana ou, quando existentes, estes possuem um custo elevado que acaba dificultando senão inviabilizando sua aquisição para fins sociais. Por conta disso, grande parte dos investimentos em moradia social acabam sendo realizados nas áreas periféricas das cidades, ainda desprovidas da infraestrutura necessária e dos serviços básicos, porém onde os custos dos terrenos são ligeiramente menores.

113. Outra relevante causa identificada diz respeito a deficiências relacionadas à coordenação e integração entre distintas políticas governamentais. Uma vez que cada ente do país (estado, província, região, município) e entidade governamental possui diferentes atribuições sobre cada matéria, para o

¹⁶ Fotografia do projeto Boca de Cachón, República Dominicana, obtida em https://c8.staticflickr.com/4/3670/13858560143_cc1d8a2624_b.jpg, acesso em 1/6/2016

sucesso na implementação de quaisquer políticas, deve haver um planejamento conjunto. Porém, especificamente no caso do planejamento urbano, nem sempre ele é coordenado entre os diversos entes e atores governamentais envolvidos, o que gera, em alguns casos, a construção de empreendimentos residenciais em locais não atendidos por outras políticas (de saneamento, saúde, educação ou transporte público, por exemplo).

114. Por último, observaram-se deficiências nos processos de verificação e acompanhamento das normas aplicáveis aos programas. Por vezes, as regras de alguns programas estabeleciam exigências específicas que os conjuntos habitacionais deveriam atender como condicionante para sua implantação, tais como distâncias máximas dos empreendimentos em relação a cada serviço básico ou compromissos formais dos atores responsáveis pelo serviço faltante, para que, no momento da entrega das moradias, estas já estivessem devidamente providas daquele serviço básico faltante. Apesar disso, verificaram-se que, em alguns casos, essas disposições normativas não estavam sendo obedecidas e/ou os compromissos firmados não estavam sendo cumpridos.

115. Sobre esse ponto, vale observar que, em alguns programas fiscalizados, como no Chile e México, foram verificados sistemas que permitiam priorizar projetos situados em regiões que já possuem infraestrutura, serviços básicos e equipamentos sociais. Tal prática pode contribuir para a melhor nortear os investimentos habitacionais.

Oportunidades de melhoria

116. Diante de todo o exposto, são vislumbradas as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas:

- a. Estabelecer critérios e metodologias que permitam priorizar projetos situados em regiões que já possuam infraestrutura (água potável, esgotamento sanitário, vias públicas, etc.), serviços básicos (educação, saúde, segurança pública, transporte público, coleta regular de resíduos sólidos domésticos, comércio, etc.) e equipamentos sociais adequados (áreas para lazer e para prática de esportes), de modo a evitar ou pelo menos diminuir a quantidade de empreendimentos implantados em regiões ainda não devidamente consolidados por carecer de tais aspectos, que se mostram fundamentais à melhora da qualidade de vida dos beneficiários; e
- b. Implementar o trabalho conjunto e complementar com outras políticas públicas, especialmente com as relacionadas à saúde, educação, saneamento básico, transporte público, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, sempre que o empreendimento habitacional tiver de ser implantado em região carente de infraestrutura (água potável, esgotamento sanitário, vias públicas, etc.) e/ou de serviços básicos (educação, saúde, segurança pública, transporte público, coleta regular de resíduos sólidos domésticos, comércio, etc.) e/ou de equipamentos sociais (áreas para lazer e para prática de esportes).

IV.2.4. Qualidade construtiva

117. A qualidade construtiva das moradias é um fator que impacta diretamente na qualidade de vida dos habitantes. Mais do que conforto, a casa deve propiciar condições adequadas de privacidade e segurança e possuir boa durabilidade, estabilidade estrutural e isolamento térmica e acústica, fatores estes fundamentais para garantir adequadas condições de saúde aos habitantes.

118. Assim, o objetivo deste critério foi verificar se os programas revisados possuíam especificações mínimas que garantissem moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade, bem como se as unidades habitacionais entregues estavam condizentes com esses padrões.

119. Em relação às especificações mínimas, foi verificado que muitos países baseiam-se exclusivamente nas normas técnicas vigentes, enquanto outros complementam essas normas com regras específicas para o programa, na qual são melhor definidos os padrões e materiais de revestimento e acabamento, dimensões mínimas de cada cômodo, mobiliário mínimo, entre outras disposições.

120. A previsão de especificações técnicas detalhadas para a melhor definição dos padrões, materiais e metodologias que devem ser adotadas nos projetos e durante a construção das unidades habitacionais pode reduzir significativamente o risco de obras com baixo padrão construtivo, que prejudiquem sua habitabilidade.

121. A título de ilustração, menciona-se, dentre outros, o caso verificado na amostra de Honduras, onde a ausência de especificações técnicas mínimas propiciou a entrega de moradias sem revestimento e pintura nas paredes. Nesse caso, ainda que tenha sido verificado que as alvenarias se encontravam dentro dos padrões adequados de qualidade, a higiene e o conforto térmico e acústico das residências podem ter sido prejudicados.

Figura 23 - Exemplo de moradias entregues sem revestimento e pintura¹⁷



122. Outro exemplo, verificado no México, diz respeito aos normativos do programa fiscalizado, que não exigiam a apresentação da análise sísmica correspondente, o que se mostra de elevada relevância para construções em algumas regiões do país de grande atividade sísmica, pois corre-se o risco de construir habitações não resistentes a esse tipo de desastres naturais.

123. Em relação à qualidade das obras entregues, verificou-se, na amostra visitada, que, ainda que tenham sido observados alguns defeitos e/ou vícios construtivos, a qualidade das moradias foi considerada de regular a boa, o que significa que possuíam condições mínimas de habitabilidade.

124. Os principais problemas identificados foram os seguintes:

- a. Deficiências na estanqueidade das esquadrias (portas e janelas) instaladas que, em dias chuvosos, mesmo estando fechadas, não vedavam completamente a entrada da água da chuva (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina e Brasil);

¹⁷ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS de Honduras, empreendimento em El Paraíso

Figura 24 - Exemplo de deficiência na estanqueidade das esquadrias¹⁸



- b. Fissuras não estruturais nos revestimentos de argamassa (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Paraguai e República Dominicana);
- c. Baixa qualidade dos acabamentos de pintura (verificado em empreendimentos da amostra do Brasil, Paraguai e República Dominicana);

Figura 25 - Exemplos de baixa qualidade da pintura¹⁹



- d. Deficiências na impermeabilização propiciando umidade nos pisos e/ou nas alvenarias (verificado em empreendimentos da amostra da Argentina, Colômbia, Costa Rica, México e República Dominicana);

¹⁸ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS do Brasil, empreendimento em Brasília/DF

¹⁹ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS do Brasil, empreendimento em Embu-Guaçu/SP

Figura 26 - Exemplos de problemas originados por deficiências na impermeabilização²⁰



- e. Vazamentos nas instalações e tubulações hidrossanitárias (verificado em empreendimentos da amostra do Brasil, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Paraguai e República Dominicana);
- f. Deficiências nas instalações externas para evacuação do esgotamento sanitário (verificado em empreendimentos da amostra do Brasil, México e República Dominicana);
- g. Deficiências diversas nas instalações elétricas (verificado em empreendimentos da amostra de Honduras e Paraguai); e

Figura 27 - Exemplos de problemas nas instalações elétricas²¹



- h. Presença de goteiras na cobertura (verificado em empreendimentos da amostra de Honduras e República Dominicana).

125. Duas principais causas foram apontadas para os problemas acima descritos. A primeira delas foi a supervisão deficiente da execução das obras. É atribuição dos profissionais encarregados para supervisionar as obras garantir que os serviços sejam executados de acordo com as boas práticas

²⁰ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS da Argentina, empreendimento em Puerto Iguazú

²¹ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS do Paraguai, empreendimento em San Pedro

da engenharia e as normas técnicas aplicáveis de cada país. Se houvesse uma supervisão mais efetiva, grande parte dos problemas observados poderiam ter sido mitigados.

126. A segunda causa, detectada principalmente nos empreendimentos construídos por sistemas de autoconstrução, foi a capacitação insuficiente da mão de obra. Nesse sentido, cita-se como boa prática identificada na Argentina a realização de oficinas de capacitação para ensinar como deve ser executado cada serviço. Tais iniciativas, além de reduzir a probabilidade de má execução das obras, ainda possui um forte apelo social, haja vista que qualificam os beneficiários para o mercado de trabalho.

127. Não se pode perder de vista também que, por conta da diversidade de materiais e mão de obra utilizada em uma construção, existe sempre um risco implícito de aparecimento de alguns defeitos construtivos, a exemplo dos acima expostos, que se revelam ao longo da vida útil da moradia. Aos entes e entidades públicas que executam tais programas habitacionais, tão importante quanto evitá-los é apoiar as famílias, em regra hipossuficientes, na respectiva resolução destes problemas.

128. Vale observar que a maioria dos problemas verificados estariam cobertos pela garantia da obra. Considerando a unidade habitacional como um produto, o construtor teria por obrigação fornecer garantia, pelo prazo definido na legislação de cada país, contra quaisquer problemas cuja causa tenha origem na sua má construção. Ocorre que as moradias são entregues a uma parcela da sociedade que é carente de informação e, portanto, pode não possuir conhecimento acerca da necessidade de ser observada a boa qualidade da obra. Tal fato justifica a necessidade de os atores governamentais auxiliarem os beneficiários na solução de problemas desse tipo.

129. Sobre esse ponto, identificou-se como *benchmarking* a metodologia instituída no Brasil para identificar e corrigir problemas construtivos que ocorrerem nas moradias entregues pelo governo. Trata-se da implementação de um programa, denominado "Programa De Olho na Qualidade", que funciona da seguinte forma: quando da entrega das obras, cada morador recebe uma cartilha com informações sobre os deveres e obrigações do beneficiário, orientações gerais sobre a manutenção do imóvel, as modificações e reformas que implicam perda da garantia e as que são permitidas, dicas sobre boa convivência e sobre economia de água e energia. Na contracapa dessa cartilha, há um telefone de contato, que funciona nos moldes de uma ouvidoria, para o morador informar, por meio de ligação gratuita ao telefone ali especificado, sobre vícios construtivos que aparecerem em sua residência.

130. As reclamações recebidas são repassadas diretamente à construtora responsável pelas obras, que possui um prazo de até três dias úteis para apresentar proposta de solução e cronograma de execução das obras necessárias para recuperação dos danos reclamados. Em caso de não reconhecimento ou não atendimento por parte da construtora, uma entidade do próprio governo é acionada para, em até dois dias úteis, realizar vistoria e emitir laudo e parecer técnico identificando a origem dos danos e o responsável pela recuperação.

131. Todo o processo de correção dos vícios construtivos é monitorado. Havendo recusa da construtora em atender às demandas, é feita a contratação de uma empresa terceira para a resolução do problema e a subsequente inscrição da empresa faltosa em um cadastro que a impede de celebrar futuros contratos com a entidade governamental. Adicionalmente, a documentação é encaminhada a uma unidade jurídica com vistas ao ajuizamento de ação indenizatória.

Figura 28 - Logomarca do Programa De Olho na Qualidade



132. Além da institucionalização desse canal, é prevista ainda a realização de vistoria de qualidade pós ocupação, que deve ser realizada entre nove e doze meses após a entrega das obras, com o intuito de verificar aspectos tais como, danos físicos às unidades e disponibilidade de serviços públicos e de equipamentos sociais na região, entre outros.

Oportunidades de melhoria

133. Diante de todo o exposto, são vislumbradas as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério qualidade construtiva:

- a. Estabelecer ou melhorar o detalhamento das especificações técnicas mínimas que devem ser cumpridas nos projetos e obras de programas habitacionais, complementando as normas técnicas existentes, de modo a garantir que as moradias contenham padrões adequados de habitabilidade e salubridade;
- b. Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir uma supervisão das obras de habitação social mais eficiente e oportuna, de modo a assegurar que sejam executadas de acordo com as respectivas especificações e padrões de qualidade;
- c. Investir em ações para capacitação dos trabalhadores acerca das boas práticas construtivas, com o objetivo de que as obras de habitação social e seus respectivos serviços sejam executados com melhor qualidade e dentro das boas práticas da engenharia; e
- d. Investir em ações para divulgação e informação dos beneficiários dos programas de habitação social sobre os seus direitos em relação à sua moradia, notadamente sobre a existência de garantia das obras e serviços, de modo a evitar que esses acabem arcando com custos adicionais para a correção de vícios construtivos que são de responsabilidade das empresas construtoras.

IV.2.5. Economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais

134. Nas famílias de classe social e econômica menos favorecida, a proporção dos rendimentos financeiros destinados ao gasto com moradia é em geral maior que nas famílias de maior renda, o que acaba por reduzir ainda mais seu poder aquisitivo e contribui para o aumento da desigualdade social. Esclarece-se que o gasto com moradia não significa somente o dispêndio para a aquisição ou aluguel desta, devendo ser considerados também o montante destinado à sua regular utilização e manutenção. É nesse contexto que esse critério se insere.

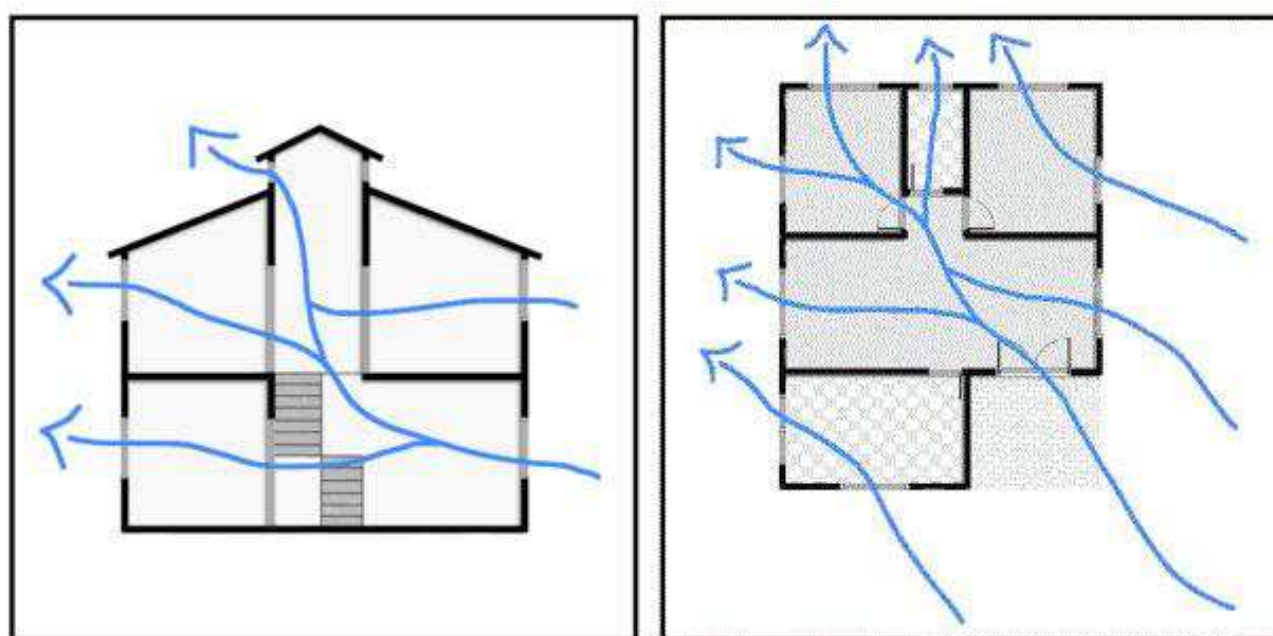
135. De acordo com o *Guidelines* da Unece/ONU, utilizado como critério-base nesta auditoria, a incorporação, nos projetos de arquitetura, de conceitos de sustentabilidade pode contribuir com a redução dos custos para regular utilização da moradia, dentre os quais se destacam os custos relacionados à energia elétrica, por serem estes bastante significativos.

136. Um projeto sustentável é aquele elaborado levando-se em conta as características dos futuros usuários, do entorno e, sobretudo, do clima, bem como todo o ciclo de vida da edificação, desde sua construção até sua utilização, de modo que, ao longo de sua vida útil, consuma menos energia, água e demais recursos naturais, bem como necessite de menores custos para sua manutenção.

137. Segundo a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA), existem algumas recomendações que, se levadas em conta nos projetos, podem diminuir a utilização de energia elétrica em uma edificação, mantendo-se praticamente inalterado os custos de construção. Citam-se, como exemplo, as seguintes, dentre outras:

- Utilização de lâmpadas de baixo consumo energético nas unidades habitacionais;
- Melhor aproveitamento possível da iluminação natural;
- Otimização da ventilação natural por meio do posicionamento estratégico das janelas (ventilação cruzada) para reduzir a necessidade de utilização de ar-condicionado ou ventiladores de ar;
- Adoção preferencial de acabamentos claros nas áreas de grande incidência de luz solar;
- Tratamento das coberturas dos edifícios analisando a possibilidade de utilizar pinturas reflexivas para diminuir a absorção do calor.

Figura 29 - Conceito de ventilação cruzada



138. De acordo com a referida associação (AsBEA), outro ponto importante a ser observado para propiciar a redução dos custos de manutenção da edificação é a adoção de materiais que sejam duráveis não somente pelas suas características técnicas, mas também em função do seu desempenho e comportamento ao longo do tempo, resultando em maior conforto e longevidade para o edifício, levando-se em conta, ainda, as características e o clima da região.

139. Das análises realizadas, foi verificado que os programas fiscalizados, em geral, não contemplam, em suas regras, a necessidade de incorporar nos projetos o conceito e critérios de sustentabilidade ou, quando contém, estas ainda são incipientes. As normas, geralmente, se limitam a prever áreas mínimas de janelas para propiciar uma regular ventilação e iluminação.

140. Não obstante, em alguns programas foram identificadas algumas iniciativas para se adotar critérios de sustentabilidade. No programa habitacional do Paraguai, por exemplo, consta dentre seus normativos que a locação das unidades deve ser feita de modo a considerar a orientação favorável para alcançar um melhor conforto térmico e, ainda, que as janelas devem ser projetadas de maneira a favorecer a ventilação cruzada, com o propósito de que a casa seja fresca e bem ventilada. Essa diretriz de ventilação cruzada também é adotada em programas habitacionais de demais países participantes da auditoria, a saber: Argentina, Costa Rica e Honduras.

141. Na Costa Rica, além dessa diretriz, as normas do programa ainda estabelecem diferentes tipologias de projeto dependendo da região climática do país, com o propósito de que a casa seja fresca e bem ventilada sem a necessidade de utilização de aparelhos eletrônicos (ventiladores ou ar condicionado).

142. No Brasil e na Colômbia, as regras preveem a obrigatoriedade de individualização da água e energia elétrica das unidades habitacionais, como forma de incentivar a economia desses recursos. Isso porque, quando há medição individual, cada família paga somente o valor correspondente ao seu consumo, evitando assim o rateio do valor total da conta de todo o edifício ou empreendimento pelo número de unidades, que muitas vezes pode prejudicar aquela família que possui menos moradores ou que se preocupa em economizar tais recursos.

143. Outro bom exemplo foi identificado no México, em que o normativo estabelece critérios para incentivar projetos que adotem o uso de ecotécnicas (sistemas de captação de águas de chuva, uso de biodigestores e/ou de fogões ecológicos etc.). Dentre os incentivos previstos, há um acréscimo financeiro no valor a ser custeado pelo governo para as obras cujos projetos contenham tais requisitos.

144. Não se pode olvidar que a inclusão de critérios de sustentabilidade deve ser precedida de estudos que comprovem a viabilidade técnica e financeira destes. Não raras vezes, são disseminadas novas técnicas construtivas e/ou materiais inovadores que, ao longo do tempo e com o seu uso, paralelamente às possíveis vantagens propiciadas, acabam por trazer desvantagens associadas que acabam por as tornar inviáveis do ponto de vista do desempenho, do custo, da manutenção ou da disponibilidade.

145. Nesse sentido, ganha importância o incentivo à elaboração e implantação de projetos-piloto, ou seja, projetos experimentais que visam testar e analisar diversos aspectos e tecnologias para subsidiar uma posterior decisão acerca de sua implantação definitiva ou não.

146. Segundo o *Guidelines*, da Unece/ONU, o setor de habitação social constitui uma excelente oportunidade para projetos-piloto, uma vez que é possível direcionar os subsídios públicos envolvidos para a realização de experimentos, os quais podem fornecer uma valiosa contribuição para projetos habitacionais. Por conta disso, constam as seguintes recomendações no mencionado documento:²²

D. Recomendações

1. Projetos-piloto, experimentos

- As autoridades públicas devem estabelecer projetos experimentais de habitação no marco de suas políticas de habitação social.
- Os subsídios públicos para os novos projetos de habitação social devem ser associados a condições que propiciem inovação tecnológica, novas abordagens sociais e novas soluções que considerem aspectos econômicos.
- Os projetos-piloto e as construções devem ser elaborados de modo a se beneficiar de experimentos e intercâmbio internacional de experiências.

147. Sobre esse assunto, não se pode deixar de reconhecer a iniciativa chilena com projetos-piloto de habitações sociais, cujo arquiteto projetista, Alejandro Aravena, recebeu o prêmio Pritzker 2016, premiação internacional mais importante da arquitetura.

148. Em seus projetos, as habitações se baseiam no conceito de casas expansíveis, ou seja, cada unidade habitacional é projetada para ter uma eventual ampliação que possa acarretar valorização

²² United Nations Economic Commission for Europe (Unece/ONU). *GUIDELINES ON SOCIAL HOUSING* - Principles And Examples. 2006, p. 94, transcrição livre.

imobiliária, além de posicionadas estrategicamente e construídas com materiais e tecnologias capazes de promover maior conforto térmico e reduzir custos com calefação.

149. Na figura a seguir, é apresentada a imagem de seu projeto mais notório, implantado na cidade de Iquique, no norte do Chile.

Figura 30 - Habitações sociais em Iquique, Chile, construídas sob o conceito de casas expansíveis²³



Oportunidades de melhoria

150. Com base em todo o exposto, vislumbram-se as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais:

- a. Incentivar o uso de projetos experimentais de habitação social para testar novas tecnologias e materiais, com o intuito de criar construções mais sustentáveis e capazes de reduzir os custos de sua utilização e manutenção.
- b. Aperfeiçoar os normativos dos programas habitacionais para neles incluárem, como diretriz para elaboração de projetos, mais critérios de sustentabilidade, a exemplo dos elencados a seguir, entre outros:
 - i. preferência por uso de sistemas alternativos geradores de energia;
 - ii. escolha de sistemas construtivos e materiais de bom desempenho e comportamento levando-se em conta as características e o clima da região;
 - iii. otimização da ventilação natural por meio do posicionamento estratégico das janelas (ventilação cruzada) para reduzir a necessidade de utilização de ar-condicionado ou ventiladores de ar;
 - iv. projeto do edifício planejado para se obter o melhor aproveitamento possível da iluminação natural;

²³ Fonte: Revista Casa Vogue, editora Globo, janeiro de 2016, matéria disponível em: <http://casavogue.globo.com/Arquitetura/noticia/2016/01/alejandra-aravena-e-o-pritzker-de-2016.html>, acesso em 3/6/2016.

- v. individualização dos medidores de água e energia por unidade habitacional;
- vi. preferência por utilização de lâmpadas de baixo consumo energético;
- vii. adoção preferencial de acabamentos claros nas áreas de grande incidência de luz solar;
- viii. tratamento das coberturas dos edifícios analisando a possibilidade de utilizar pinturas reflexivas para diminuir a absorção do calor;
- ix. metodologia para aproveitamento de águas de chuva; e
- x. previsão de sistemas compactos para tratamento de esgotamento sanitário nos projetos situados em áreas onde não exista rede coletora de esgoto.

IV.2.6. Adaptações para as pessoas com deficiência e idosos

151. Alguns aspectos importantes a serem levados em consideração no projeto e na construção de moradias são a eliminação de barreiras e obstáculos que impeçam ou dificultem a plena utilização do imóvel por parte de pessoas com limitação ou dificuldade de mobilidade, e também a previsão de adaptações, a fim de assegurar que essa pessoa possa gozar ou exercer, em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, todos os seus direitos e liberdades fundamentais.

152. Nos últimos anos têm havido uma maior conscientização da sociedade acerca da importância da inclusão social de pessoas que possuam, permanente ou temporariamente, quaisquer dificuldades de mobilidade, flexibilidade, coordenação motora ou percepção. Enquadram-se nesse rol de pessoas não apenas o deficiente físico, mas também o idoso, a gestante, o obeso, a criança, entre outras.

153. Nesse sentido, o objetivo do presente critério foi verificar se, nas unidades habitacionais dos programas fiscalizados, estão sendo implementadas as adaptações necessárias para garantir a completa utilização dessas por pessoas com deficiência ou dificuldade de mobilidade.

154. Verificou-se que nos normativos de dois programas fiscalizados (Brasil e Colômbia) está especificada a destinação de uma porcentagem mínima de moradias adaptadas para famílias cujo algum integrante possua necessidades especiais. Nos demais, os normativos apenas preveem regras para que, na ocasião da seleção dos beneficiários, seja priorizada a escolha de famílias com tais necessidades, ficando a quantidade a critério da entidade responsável pela seleção e/ou a demanda.

155. Em relação à amostra de obras visitada, foi verificado que, no Brasil, Colômbia, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana, nem todos os projetos consideram realizar as adaptações necessárias para tornar acessíveis tanto a área interna como externa das unidades habitacionais destinadas a famílias com integrante com necessidades especiais (largura mínima de portas, declividades adequadas de rampas, elementos de segurança, ausência de degraus e outras barreiras físicas). Em alguns casos, os projetos previam tais adaptações, contudo estas não haviam sido instaladas, revelando falhas na supervisão das obras.

Figura 31 - Ausência de rampas para acesso às moradias²⁴



156. No México e no Paraguai, os projetos analisados previam apenas um modelo (layout) de residência, comum a todas as unidades, porém este não era adequado a pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção.

157. No Brasil, foi identificada uma boa prática em relação à implementação de requisitos de acessibilidade nas moradias do programa, qual seja, a previsão de que todas as moradias, indistintamente, sejam passíveis de adaptação. Nesse sentido, inexistem projetos diferenciados e exclusivos para famílias com integrante com deficiência. Todas as unidades de cada empreendimento deve possuir o mesmo partido arquitetônico e atender às seguintes condicionantes de acessibilidade, dentre outras: todos os vãos internos, inclusive os de porta, devem possuir largura mínima de 80 cm, para possibilitar a passagem de uma cadeira de rodas, e, em todos os ambientes da unidade, sem exceção, depois de locado o mobiliário mínimo constante nas especificações técnicas do programa, deverá ser inscrita a área para manobra de cadeiras de rodas sem deslocamento que permita o giro de 180° (1,20m x 1,50m).

158. Depois de construídas e definidas quais residências serão destinadas efetivamente a famílias com algum integrante com deficiência ou dificuldade de locomoção, procede-se à instalação de kits de acessibilidade nestas, de acordo com as necessidades do futuro morador.

159. Pelo fato de os projetos preverem todas as unidades passíveis de adaptação, mesmo nas unidades que não possuíam moradores com necessidades especiais e que, por isso, tenham sido entregues sem os kits de acessibilidade, é possível futuramente proceder à instalação destes e tornar a residência totalmente acessível, no caso de ter algum integrante na família que posteriormente adquira algum tipo de deficiência ou dificuldade de movimentação.

160. Não obstante essas regras, em alguns empreendimentos visitados da amostra brasileira foram encontrados moradores com deficiência habitando em casas que não possuíam instalados os kits para adaptação às suas necessidades, ao mesmo tempo em que foram encontradas habitações com os kits devidamente instalados, porém nestas viviam famílias sem nenhum integrante com deficiência, revelando possível falha na alocação dos moradores com necessidades especiais em suas respectivas residências.

²⁴ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS do Paraguai, empreendimento em San Pedro

Figura 32 – Moradias adaptadas entregues a famílias sem integrante com deficiência²⁵



Oportunidades de melhoria

161. Diante de todo o exposto, vislumbra-se as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério adaptações para as pessoas com deficiência e idosos:

- a. Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir que os projetos de habitação social somente sejam aprovados se observarem as diretrizes e condições de acessibilidade previstas em cada país;
- b. Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir uma supervisão das obras de habitação social mais eficiente e oportuna, de modo a assegurar que tais obras e serviços sejam executados de acordo com as respectivas especificações; e
- c. Intensificar os mecanismos de controles internos para aperfeiçoar, em programas de habitação social, o processo de alocação dos moradores com necessidades especiais em suas respectivas unidades, com vistas a garantir que estas possuam instaladas todas as adaptações necessárias à sua plena utilização.

IV.2.7. Participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança

162. Outro critério relevante avaliado na auditoria é a participação dos beneficiários do programa nas decisões que afetem sua moradia e a respectiva vizinhança. Essa participação tem um papel fundamental para garantir maior coesão social e contribuir para a sustentabilidade do empreendimento, especialmente no caso do atendimento de populações de baixa renda, marcada por um cenário de maior vulnerabilidade social.

163. Há diversos modelos de programas habitacionais que preveem a participação dos beneficiários na tomada de decisão em diferentes níveis, podendo ser desde a etapa inicial de concepção

²⁵ Fotografias fornecidas pela equipe de auditoria participante do trabalho por parte da EFS do Brasil, empreendimento em Petrolina/PE

do projeto, na qual os moradores opinam sobre seu layout, até depois de entregues as moradias, quando os moradores se organizam para discutir assuntos da coletividade.

164. Destaca-se, como principal indutor dessa participação, a figura do Trabalho Técnico Social. Trata-se da realização de atividades coordenadas preferencialmente por profissional com formação em assistência social, com o objetivo de proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, na perspectiva de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos.

165. De acordo com a Federação Internacional de Trabalho Social (IFSW, por sua sigla em inglês), sua definição é a seguinte:²⁶

Figura 33 – Logomarca da IFSW



O Serviço Social é uma profissão de intervenção e uma disciplina acadêmica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o fortalecimento e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o serviço social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social.

166. O trabalho social ainda pode fornecer à administração informação que sirva de retroalimentação para a tomada de decisões administrativas, entre as quais a necessidade de investimentos complementares e de acionar os mecanismos previstos no caso de se detectar que as moradias não estejam sendo utilizadas para a finalidade a que se construíram.

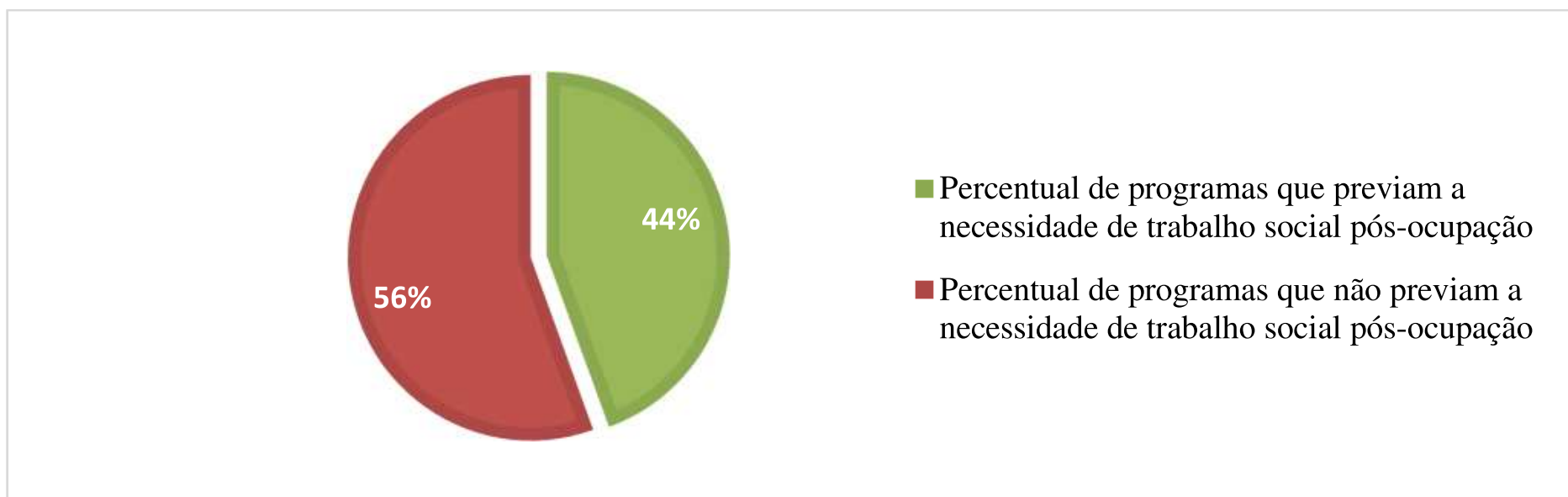
167. Nesse contexto, o presente critério pautou-se por verificar se, nos programas fiscalizados, estavam sendo previsto e realizado algum trabalho social de acompanhamento pós-ocupação, de modo a incentivar a participação dos moradores nas decisões coletivas que afetem sua moradia e vizinhança, assim como promover a preservação do habitat e da boa convivência.

168. Como resultado, foi verificado que, em que pese a inquestionável relevância desse tipo de trabalho e o impacto positivo que ele pode gerar na comunidade beneficiada, nem todos os programas fiscalizados consideraram a necessidade de sua realização, dentre os quais, Argentina, Chile, Costa Rica, México e República Dominicana.

²⁶

Fonte: <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>, acesso em 17/5/2016.

Figura 34 – Percentual de programas que previam a necessidade de realização de trabalho social²⁷



169. Vale consignar que, no Chile, apesar de que o programa examinado não considerava o trabalho técnico social pós-ocupação, os normativos foram recentemente alterados para, doravante, incluir a obrigatoriedade de realização desse tipo de trabalho nos conjuntos habitacionais de baixa renda financiados pelo governo.

170. Na Argentina, a equipe de auditoria verificou que, apesar da ausência de previsão normativa sobre a matéria, a entidade estatal estava organizando a realização de eventos para intercâmbio social e melhor conhecimento da comunidade. Alguns desses eventos também tinham como objetivo fazer com que os moradores avaliassem e propusessem melhorias para ser futuramente priorizadas e implementadas na região. Além disso, ainda havia uma ação governamental em conjunto com a igreja católica para financiar a realização de oficinas para capacitação profissional dos moradores em diversos ofícios.

171. Para os demais programas, no Brasil, Colômbia, Honduras e Paraguai, foi verificado que havia previsão normativa para a realização desse tipo de trabalho. Em Honduras, aliado à realização desse serviço, ainda se elaboravam e divulgavam manuais próprios com regras de boa convivência.

172. Por outro lado, foram verificados casos em que a realização do trabalho apresentava algumas deficiências. Por exemplo, no Brasil, foram identificadas falhas na divulgação do trabalho social, caracterizada pelo fato de parte dos moradores desconhecerem sua execução. Na Colômbia, o programa previa diferentes formas de apoio social às famílias, porém, por suas condições, estas não tinham um conhecimento claro dos tipos de assistência possíveis e os potenciais benefícios de cada uma delas, assim como mostravam dificuldades para participar de tais iniciativas. No Paraguai, os moradores do empreendimento da amostra informaram à equipe de auditoria que o trabalho social não estava ocorrendo, apesar de previsto normativamente.

Oportunidades de melhoria

173. Em face de todo o exposto, vislumbram-se as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança:

- a. Estabelecer, nos normativos dos programas de habitação social, a necessidade de realização de trabalho técnico social de acompanhamento pós-ocupação, com a

²⁷ Elaboração própria a partir dos resultados da auditoria

finalidade de realizar ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, com o fim de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos, além de fornecer à administração informação que sirva de retroalimentação para a tomada de decisões administrativas, entre as quais a necessidade de investimentos complementares e de acionar os mecanismos previstos no caso de se detectar que as moradias não estejam sendo utilizadas para a finalidade a que se construíram;

- b. Intensificar a divulgação do trabalho técnico social, bem como o incentivo à participação dos moradores, para que todas as famílias beneficiárias de programas de habitação social participem de tais ações, o que resultará em benefícios sociais às mesmas e melhor sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais; e
- c. Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir que seja devidamente realizado o trabalho técnico social de acompanhamento pós-ocupação, quando este for previsto na legislação e/ou nos normativos que regem os programas de habitação social.

IV.2.8. Segurança jurídica da propriedade

174. O presente critério se destinou a verificar se os beneficiários do programa têm recebido a documentação comprobatória da propriedade e posse de sua nova moradia, o que é importante tanto para dar segurança às famílias e evitar seus desalojamentos no caso de desemprego como para não os deixar vulneráveis a pressões de agentes políticos, que poderiam fazer de tal benefício moeda de troca para votos ou outros tipos de vantagens pessoais.

175. Ademais, a existência dessa documentação impacta no sentimento de propriedade dos bens imóveis por parte de seus moradores, o que os incentiva a conservá-los. Por outro lado, a falta dessa documentação acarreta em efeito contrário.

176. A entrega dos títulos de propriedade é importante ainda para inibir uma eventual comercialização ilegal das habitações sociais, circunstâncias estas identificadas na amostra de alguns países. Muitos programas preveem algum determinado período de tempo para o qual a família beneficiária não pode vender nem alugar sua moradia a outrem. Tais dispositivos visam, em sua essência, impedir que o morador utilize seu imóvel para gerar renda e retorne à sua condição de déficit habitacional, situações estas que desvirtuariam a finalidade precípua dos programas e colocariam em xeque sua efetividade.

177. É pouco provável que um comprador aceite realizar negócio informal de um bem imóvel no qual exista um documento que juridicamente o vincule a outra pessoa. Contudo, quando os moradores não possuem esse documento, eles não encontram óbice em realizá-los.

178. Como resultado das análises, verificou-se, com base na amostra fiscalizada, que somente na Costa Rica todos os moradores entrevistados possuíam os títulos de propriedade de suas residências.

179. Na Colômbia, o processo de registro público dos imóveis se mostrava relativamente avançado - mais de 60% das unidades habitacionais entregues no âmbito do programa selecionado já estava com o processo de escrituração concluído (situação em 31/12/2015), ou seja, com a propriedade registrada em nome do beneficiário.

180. No Paraguai, consoante as regras do programa, a entrega dos títulos de propriedade somente deve ocorrer depois de o beneficiário pagar o custo total do terreno. No entanto, a documentação que os moradores recebiam antes dessa quitação já possuía força jurídica para comprovar sua posse.

181. Em Honduras, o programa prevê a entrega de uma documentação ao beneficiário, que não era a escritura pública, porém também possuía força jurídica para comprovar a propriedade e posse do imóvel. Por sua vez, no México as regras do programa também não explicitavam a necessidade de entrega dos títulos de propriedade.

182. Nos demais países participantes (Argentina, Brasil, Chile e República Dominicana), as normas dos programas preveem a necessidade de entrega de tais títulos, contudo os beneficiários dos empreendimentos inspecionados haviam recebido seus imóveis ainda sem estes, pois estava em trâmite a obtenção da documentação legalmente prevista para garantir a propriedade dos imóveis.

183. De fato, a escrituração pública de imóveis nem sempre é um processo simplificado. O registro em cartório depende, geralmente, da apresentação de diversos documentos e da comprovação de pagamento de algumas taxas e impostos. Por conta disso, foram identificados os seguintes fatores que contribuem para os atrasos na emissão dos títulos de propriedade: burocracia nos trâmites cartorários e dificuldade para o pagamento das taxas ou impostos necessários para realizar a transferência, seja por parte dos moradores, face à sua baixa capacidade financeira, seja por parte dos próprios governos, que por vezes acabam priorizando os custos de construção das moradias em detrimento da previsão de recursos para registro dos contratos em cartório.

Oportunidades de melhoria

184. Diante de todo o exposto, vislumbram-se as seguintes oportunidades de melhoria em relação ao critério segurança jurídica da propriedade:

- a. Estabelecer, nos normativos que regulam os programas de habitação social, a obrigatoriedade de entrega de documento comprobatório do imóvel (escritura pública ou outro instrumento congênere), que legalmente sirva para garantir, em caráter permanente, a titularidade das moradias pelos respectivos beneficiários do programa, de modo a propiciar adequada segurança jurídica a estes; e
- b. Avaliar a possibilidade de implementar mecanismos mais expeditos para registro das habitações de interesse social, com o intuito de reduzir a burocracia existente e, com isso, agilizar o processo para obtenção dos títulos de propriedade, bem como melhor apoiar, por meio de isenção ou subsídio, no recolhimento dos impostos e taxas devidas, com o intuito de que estes não se transformem em obstáculos à conclusão do processo de registro dos imóveis.

V. Conclusão

185. Versa o presente documento sobre a consolidação dos principais resultados da auditoria coordenada realizada no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), com o propósito de avaliar a política e as obras de habitação social de nove países participantes, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana.

186. O objetivo da auditoria foi verificar se as políticas e obras de habitação social de cada país participante contemplam todos os aspectos e recomendações que a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) propôs no documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (2006), as quais são consideradas imprescindíveis para que uma habitação possa ser enquadrada no conceito de moradia adequada, e, além disso, se foram definidas e estão sendo cumpridas as metas quantitativas previstas para construção de unidades habitacionais.

187. Os critérios constantes no referido documento são os seguintes: (i) acesso aos grupos menos privilegiados; (ii) custo acessível; (iii) combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas; (iv) qualidade construtiva; (v) economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais; (vi) adaptações para as pessoas com deficiência e/ou idosas; (vii) participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança; e (viii) segurança jurídica da propriedade.

188. Para a verificação desses critérios, foram analisadas as leis e demais normativos aplicáveis aos programas habitacionais fiscalizados e realizadas inspeções físicas a uma amostra de 64 empreendimentos concluídos, distribuídos entre cada país participante, que juntos totalizam 36.633 moradias. A estes, foram aplicados os procedimentos de auditoria sobre os normativos e os projetos. Para as entrevistas, foi selecionada outra amostra aleatoriamente entre os moradores que se encontravam presentes na ocasião da inspeção de campo em cada empreendimento.

189. De modo a contribuir com a melhoria dos programas habitacionais fiscalizados, mais do que simplesmente verificar se estavam ou não sendo cumpridos tais requisitos, a presente auditoria se preocupou em identificar as oportunidades de melhoria dos programas fiscalizados em relação a cada um dos aspectos do documento da Unece/ONU, bem como em compartilhar as boas práticas adotadas por cada país, para que estas possam ser seguidas pelos demais.

190. Na sequência, é apresentado um breve resumo das constatações da auditoria, em relação a cada um dos pontos examinados.



191. Espera-se que, depois de corrigidas as oportunidades de melhoria identificadas, estas se convertam em benefícios sociais às famílias beneficiárias, aumentem a transparência das ações governamentais e contribuam para o melhor atingimento das metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de cada país, em especial as relacionadas aos objetivos "1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares" e "11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", que possuem correlação direta com o enfoque desta auditoria.



Metas quantitativas

192. Verificou-se que nem todos os países participantes possuem metas quantitativas de construção de moradias em curto e médio prazo em seus programas de habitação social, ainda que estejam executando tais obras. Para os que possuem metas definidas, foram verificadas dificuldades no



atingimento destas, ocasionadas, principalmente, por deficiências no planejamento para a estipulação dessa meta associado a deficiências no equacionamento de fatores intervenientes durante a consecução dos programas habitacionais.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Em Honduras, o órgão responsável pela implementação da política habitacional efetua a identificação de todos os possíveis eventos que podem impactar no cumprimento dos prazos de entrega das obras, o que pode contribuir para um melhor processo de planejamento para a definição e consecução das metas.
 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer metas quantitativas de curto e médio prazo para programas habitacionais, considerando o déficit habitacional do país, de modo a dar maior transparência às ações governamentais e viabilizar o controle social; e ✓ Aperfeiçoar o processo de planejamento governamental para melhor considerar, tanto na definição das metas quantitativas de construção de moradias como na consecução dos programas habitacionais, as dificuldades operacionais que são inerentes a esse tipo de ação, dentre as quais merecem destaque a dificuldade em obter terrenos disponíveis para a construção e/ou atrasos nos respectivos processos de legalização destes terrenos; trâmites burocráticos e complexos para obter as autorizações aplicáveis às obras; atrasos na seleção dos futuros moradores e atrasos na execução das obras; de modo que seja factível o cumprimento de tais metas.

Acesso aos grupos menos privilegiados


193. As análises tiveram por objetivo verificar se havia regras para selecionar os beneficiários do programa dentre as pessoas de classe social menos favorecida e se estas estavam sendo observadas. Como resultado, verificou-se que, em geral, os programas fiscalizados preveem critérios para selecionar as famílias que se encontram em condições menos privilegiadas. Contudo, em boa parte dos países participantes, foram verificadas deficiências e/ou ausência de mecanismos transparentes para hierarquizar e priorizar beneficiários, em detrimento de outros que também se enquadrem como o público-alvo dos programas.

194. Outro ponto verificado foi que muitos governos tratam, em um mesmo programa habitacional, tanto famílias que vivem em condições precárias de habitabilidade como as que vivem em áreas sujeitas a desastres naturais (áreas alagadiças, sujeitas a deslizamentos, etc.), enquanto que seria recomendável que fossem adotados programas diferenciados para cada público-objetivo, levando em conta as especificidades e urgência de cada grupo em particular.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Na Colômbia e no México, além dos programas governamentais instituídos para combater o déficit habitacional, existem programas habitacionais exclusivos para atender e realocar a população que vive em zonas de alto risco exposta a desastres naturais.
 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aperfeiçoar os critérios de seleção dos beneficiários para prever metodologias que permitam priorizar e, conseqüentemente, escolher, com isonomia e transparência, dentro dos grupos menos privilegiados, aqueles que serão beneficiados, quando não for possível atender a toda a parcela da população que se defina como público-alvo de programas habitacionais; e ✓ Estabelecer programas e/ou critérios de avaliação e concessão de subsídios habitacionais diferenciados para os casos de beneficiários vivendo em zonas sujeitas a desastres naturais, expostos a situações de risco de vida, haja vista a urgência e as particularidades presentes nesses casos.

Custos acessíveis

195. Verificou-se que, em todos os países participantes, foram instituídos mecanismos para fazer com que os gastos com a aquisição e manutenção da moradia sejam suportáveis e compatíveis com os baixos recursos dos moradores. Tais mecanismos decorrem de subsídios parciais ou totais para a aquisição das moradias, junto com condições especiais para o financiamento do saldo a pagar, quando aplicável.



 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nos países cujos programas adotam os subsídios parciais (Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México e Paraguai), foram estabelecidos custos variáveis e proporcionais à renda familiar dos beneficiários.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas

196. O referido critério enfoca a necessidade de integração e a capacidade que o programa habitacional tem de garantir que sejam observadas algumas dimensões essenciais que não estão contidas exclusivamente na política habitacional, dependendo de uma ação mais integrada de diversos setores. Em suma, trata-se da inserção da habitação no contexto mais amplo que a circunda, o contexto urbano.



197. Como resultado das análises, verificou-se que a integração da política habitacional com outras políticas públicas (de educação, saúde, saneamento, transporte público, entre outras) ainda é um desafio a ser enfrentado em boa parte dos países da região. Alguns fatores identificados como causa para esse cenário são:

- a. Baixa disponibilidade de terrenos que já estejam inseridos na malha urbana ou, quando existentes, estes possuem um custo elevado que acaba dificultando senão inviabilizando sua aquisição para fins sociais. Por conta disso, grande parte dos investimentos em moradia popular acabam sendo realizados nas áreas periféricas das cidades, ainda desprovidas da infraestrutura necessária e dos serviços básicos;
- b. Deficiências relacionadas à coordenação e integração entre distintas políticas públicas, que, por serem normalmente executadas por entes e atores governamentais distintos, nem sempre existe um planejamento conjunto para a sua consecução; e
- c. Deficiências nos processos de verificação e acompanhamento das normas aplicáveis aos programas, que, mesmo contendo disposição sobre a necessidade de existência de infraestrutura e serviços básicos, nem sempre são cumpridas.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No Chile e México, foram verificados sistemas que permitiam priorizar a execução de projetos situados em regiões que já possuem infraestrutura, serviços básicos e equipamentos sociais.
 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer critérios e metodologias que permitam priorizar projetos situados em regiões que já possuam infraestrutura (água potável, esgotamento sanitário, vias públicas, etc.), serviços básicos (educação, saúde, segurança pública, transporte público, coleta regular de resíduos sólidos domésticos, comércio, etc.) e equipamentos sociais adequados (áreas para lazer e para prática de esportes), de modo a evitar ou pelo menos diminuir a quantidade de empreendimentos implantados em regiões ainda não devidamente consolidados por carecer de tais aspectos, que se mostram fundamentais à melhora da qualidade de vida dos beneficiários; e ✓ Implementar o trabalho conjunto e complementar com outras políticas públicas, especialmente com as relacionadas à saúde, educação, saneamento básico, transporte público, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, sempre que o empreendimento habitacional tiver de ser implantado em região carente de infraestrutura (água potável, esgotamento sanitário, vias públicas, etc.) e/ou de serviços básicos (educação, saúde, segurança pública, transporte público, coleta regular de resíduos sólidos domésticos, comércio, etc.) e/ou de equipamentos sociais (áreas para lazer e para prática de esportes).

Qualidade construtiva das unidades habitacionais



198. Nas vistorias aos empreendimentos da amostra, foram identificados alguns vícios construtivos sistêmicos nas moradias construídas, porém, de um modo geral, estes não estavam comprometendo as condições de habitabilidade e salubridade das habitações.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No Brasil, foi verificada a instituição de um canal de comunicação para eventuais reclamações do morador e uma metodologia sistematizada para identificar e corrigir tempestivamente os eventuais problemas construtivos que surgirem nas moradias entregues pelo governo, penalizando as empresas construtoras que não corrigirem adequadamente tais problemas.
 <p>Oportuni- dades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer ou melhorar o detalhamento das especificações técnicas mínimas que devem ser cumpridas nos projetos e obras de programas habitacionais, complementando as normas técnicas existentes, de modo a garantir que as moradias contenham padrões adequados de habitabilidade e salubridade; ✓ Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir uma supervisão das obras de habitação social mais eficiente e oportuna, de modo a assegurar que sejam executadas de acordo com as respectivas especificações e padrões de qualidade; ✓ Investir em ações para capacitação dos trabalhadores acerca das boas práticas construtivas, com o objetivo de que as obras de habitação social e seus respectivos serviços sejam executados com melhor qualidade e dentro das boas práticas da engenharia; e ✓ Investir em ações para divulgação e informação dos beneficiários dos programas de habitação social sobre os seus direitos em relação à sua moradia, notadamente sobre a existência de garantia das obras e serviços, de modo a evitar que esses acabem arcando com custos adicionais para a correção de vícios construtivos que são de responsabilidade das empresas construtoras.

Economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais

199. De acordo com o referido critério, a incorporação, nos projetos de arquitetura, de conceitos de sustentabilidade pode contribuir com a redução dos custos para regular utilização da moradia, dentre os quais se destacam os relacionados à energia elétrica, por serem estes bastante significativos.

200. Das análises realizadas, foi verificado que os programas fiscalizados, em geral, não contemplam em suas regras a necessidade de implementação nos projetos do conceito e critérios de sustentabilidade ou, quando contém, estas ainda são incipientes.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No Chile, existem iniciativas com projetos-piloto de habitações sociais com o intuito de elaborar experimentos que visem a melhoria da sustentabilidade das moradias e a redução dos gastos para sua utilização.
 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivar o uso de projetos experimentais de habitação social para testar novas tecnologias e materiais, com o intuito de criar construções mais sustentáveis e capazes de reduzir os custos de sua utilização e manutenção. ✓ Aperfeiçoar os normativos dos programas habitacionais para neles incluírem, como diretriz para elaboração de projetos, mais critérios de sustentabilidade, a exemplo dos elencados a seguir, entre outros: <ul style="list-style-type: none"> ❖ preferência por uso de sistemas alternativos geradores de energia; ❖ escolha de sistemas construtivos e materiais de bom desempenho e comportamento levando-se em conta as características e o clima da região; ❖ otimização da ventilação natural por meio do posicionamento estratégico das janelas (ventilação cruzada) para reduzir a necessidade de utilização de ar-condicionado ou ventiladores de ar; ❖ projeto do edifício planejado para se obter o melhor aproveitamento possível da iluminação natural; ❖ individualização dos medidores de água e energia por unidade habitacional; ❖ preferência por utilização de lâmpadas de baixo consumo energético; ❖ adoção preferencial de acabamentos claros nas áreas de grande incidência de luz solar; ❖ tratamento das coberturas dos edifícios analisando a possibilidade de utilizar pinturas reflexivas para diminuir a absorção do calor; ❖ metodologia para aproveitamento de águas de chuva; e ❖ previsão de sistemas compactos para tratamento de esgotamento sanitário nos projetos situados em áreas onde não exista rede coletora de esgoto.



Adaptações para as pessoas com deficiência e/ou idosas

201. O objetivo do presente critério foi verificar se estão sendo implementadas as adaptações necessárias para garantir a completa utilização das moradias por pessoas com deficiência ou dificuldade de mobilidade.

202. Verificou-se que nos normativos de dois programas fiscalizados está especificada a destinação de uma porcentagem mínima de moradias adaptadas para famílias cujo algum integrante possua necessidades especiais. Nos demais, os normativos apenas preveem regras para que, na ocasião da seleção dos beneficiários, seja priorizada a escolha de famílias com tais necessidades, ficando a quantidade a critério da entidade responsável pela seleção e/ou da demanda.

203. Em relação à amostra de obras visitada, foi verificado que nem todos os projetos consideravam as adaptações necessárias para tornar acessíveis tanto a área interna como externa das unidades habitacionais destinadas a famílias com integrante com necessidades especiais (largura mínima de portas, declividades adequadas de rampas, elementos de segurança, ausência de degraus e outras barreiras físicas). Em alguns casos, os projetos contemplavam tais adaptações, contudo estas não haviam sido implementadas, revelando falhas na supervisão das obras.



204. Em outras situações, verificou-se que, embora houvesse unidades habitacionais adaptadas, essas não foram destinadas para famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais, enquanto que, no mesmo conjunto habitacional, outras famílias com membros nessa condição ocupavam residências sem adaptação.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No Brasil, foi verificado que o programa prevê que todas as moradias de um mesmo empreendimento, indistintamente, devem ser passíveis de adaptação para torná-las acessíveis. Inexistem, assim, projetos diferenciados e exclusivos para famílias com integrante com deficiência. Todas as unidades possuem o mesmo partido arquitetônico e devem atender algumas condicionantes básicas de acessibilidade.
 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir que os projetos de habitação social somente sejam aprovados se observarem as diretrizes e condições de acessibilidade previstas em cada país; ✓ Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir uma supervisão das obras de habitação social mais eficiente e oportuna, de modo a assegurar que tais obras e serviços sejam executados de acordo com as respectivas especificações; e ✓ Intensificar os mecanismos de controles internos para aperfeiçoar, em programas de habitação social, o processo de alocação dos moradores com necessidades especiais em suas respectivas unidades, com vistas a garantir que estas possuam instaladas todas as adaptações necessárias à sua plena utilização.

Participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança

205. Este critério pautou-se por verificar se, nos programas fiscalizados, estava sendo previsto e realizado algum trabalho social de acompanhamento pós-ocupação, de modo a incentivar a participação dos moradores nas decisões coletivas que afetem sua moradia e vizinhança, assim como promover a preservação do habitat e da boa convivência.


206. Como principal resultado, foi verificado que, em que pese a inquestionável relevância desse tipo de trabalho e o impacto positivo que ele pode gerar na comunidade beneficiada, menos da metade dos programas fiscalizados previam a necessidade de sua realização.

 <p>Boas Práticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Em Honduras, junto à realização do trabalho técnico social, ainda há a elaboração e divulgação de manuais próprios com regras de boa convivência. ✓ Na Argentina, foi verificada uma ação governamental em conjunto com a igreja católica para financiar a realização de oficinas para capacitação profissional dos moradores em diversos ofícios.
 <p>Oportuni- dades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer, nos normativos dos programas de habitação social, a necessidade de realização de trabalho técnico social de acompanhamento pós-ocupação, com a finalidade de realizar ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, com o fim de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos, além de fornecer à administração informação que sirva de retroalimentação para a tomada de decisões administrativas, entre as quais a necessidade de investimentos complementares e de acionar os mecanismos previstos no caso de se detectar que as moradias não estejam sendo utilizadas para a finalidade a que se construíram; ✓ Intensificar a divulgação do trabalho técnico social, bem como o incentivo à participação dos moradores, para que todas as famílias beneficiárias de programas de habitação social participem de tais ações, o que resultará em benefícios sociais às mesmas e melhor sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais; e ✓ Intensificar os mecanismos de controles internos para garantir que seja devidamente realizado o trabalho técnico social de acompanhamento pós-ocupação, quando este for previsto na legislação e/ou nos normativos que regem os programas de habitação social.

Segurança jurídica da propriedade

207. O presente critério se destinou a verificar se os beneficiários do programa têm recebido a documentação jurídica comprobatória da propriedade e posse de sua nova moradia.

208. Como resultado das análises realizadas, verificou-se, com base na amostra fiscalizada, que apenas em um programa fiscalizado todos os moradores entrevistados possuíam as escrituras públicas de suas residências. Nos demais, as burocracias nos trâmites cartorários e a dificuldade para o pagamento das taxas ou impostos necessários para realizar a transferência estavam sendo empecilhos à entrega tempestiva dessa documentação. Foram verificados, ainda, programas que não consideravam a necessidade de entrega dos respectivos títulos de propriedade.

 <p>Oportunidades de Melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer, nos normativos que regulam os programas de habitação social, a obrigatoriedade de entrega de documento comprobatório do imóvel (escritura pública ou outro instrumento congênere), que legalmente sirva para garantir, em caráter permanente, a titularidade das moradias pelos respectivos beneficiários do programa, de modo a propiciar adequada segurança jurídica a estes; e ✓ Avaliar a possibilidade de implementar mecanismos mais expeditos para registro das habitações de interesse social, com o intuito de reduzir a burocracia existente e, com isso, agilizar o processo para obtenção dos títulos de propriedade, bem como melhor apoiar, por meio de isenção ou subsídio, no recolhimento dos impostos e taxas devidas, com o intuito de que estes não se transformem em obstáculos à conclusão do processo de registro dos imóveis.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

VI. Agradecimentos

O sucesso na realização deste trabalho conjunto e os bons resultados alcançados, capazes de melhorar a vida de incontáveis famílias que recebem apoio governamental para adquirir sua moradia, são decorrentes do comprometimento e da dedicação de todas as equipes de auditoria que participaram nas suas diversas fases.

Além disso, o apoio técnico do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (ONU-Hábitat), particularmente do Especialista Regional em Hábitat e Desenvolvimento, Josue Gastelbondo Amaya, contribuiu sobremaneira para a melhor definição do escopo da auditoria e identificação das oportunidades de melhoria na consolidação dos resultados dos trabalhos.

Por fim, cabe mencionar que o apoio recebido pela Agência Alemã para a Cooperação Internacional - *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) foi imprescindível para viabilizar a execução desta auditoria coordenada.

VII. Participantes

Coordenação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Bruno Martinello Lima (Secretário)
Victor Hugo Moreira Ribeiro (Supervisor)
Gustavo Ferreira Olkowski (Coordenador)

Participantes

ARGENTINA

Auditoría General de la Nación
Heriberto Agustín Martínez O.
Daniel Jose Ducart
Gonzalo Rivas
Silvana Llorensi
Cristina De Pablo
Viviana Grinberg
María Irene Schiappacasse
Felipe Otaño
María Georgina Bressan
Augusto Stabilito

BRASIL

Tribunal de Contas da União
Gustavo Ferreira Olkowski
Amauri Tavares Cavalcante
Leonardo Vieira de Melo Abreu
Rodrigo Almeida Motta
Rommel Dias Brandão
Victor Marcuz de Moraes

CHILE

Contraloría General de la
República
Patricia Vizcarra Angel
Alex Pingel Niklitschek
Rodrigo Paredes Vásquez
Fabiola Carreño Lozano

COLOMBIA

Contraloría General de la
República
Julián Eduardo Polanía
Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Rosa Díaz De Arrieta
Luis Guillermo Hernández Ochoa
Ana María Cuayal Muñoz
María Teresa Galvis Mojica

COSTA RICA

Contraloría General de la
República
Emilio Villalobos Campos
Javier Blanco Araya
Marcela Aragón Sandoval
Ana Pula Hernández Cordero
Ingrid Porras Guerrero
Marco A. Córdoba Ramírez
Olga Villalobos León
Marco V. Quirós Morales
Oscar Centeno Mora

HONDURAS

Tribunal Superior de Cuentas
César Alfonso Santos
Claudia Johana Anduray Zelaya
Vanessa Paola Gómez
Erick Fernando Desjardines
Sonia María Rodriguez

MÉXICO

Auditoría Superior de la
Federación
Celerino Cruz García
José Luis Chávez Delgado
Ernesto Sánchez Rendón
Evelyn Irene Galicia Reynoso
Julio César Hernández López
José Igor Rayón Manzano
Yangderik Huerta Avendaño
Edgar Hernández Rosas
Brenda Carolina Beaven Gallegos
Mario Fomperosa Sosa
Marco A. Muñoz de la Sota Riva

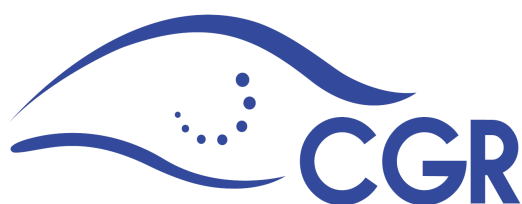
PARAGUAI

Contraloría General de la
República
Gloria M. Ferreira
Lorena Jara
Valeria M. Galeano
Edgar Oviedo
Hugo Martínez Lesme

REPÚBLICA DOMINICANA

Cámara de Cuentas de la
República
Victor Antonio Peguero Cotes
Reison Jiménez Berigüete

Participação



Responsabilidade pela elaboração do conteúdo:

Tribunal de Contas da União
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenação Geral de Infraestrutura
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana