

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GIULIANO JOÃO PAULO DA SILVA

**CONTRIBUIÇÕES PARA A HABITAÇÃO SOCIAL:  
UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR**

SÃO PAULO  
2017

GIULIANO JOÃO PAULO DA SILVA

**CONTRIBUIÇÕES PARA A HABITAÇÃO SOCIAL:  
UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Ph.D. Kurt E. von Mettenheim

SÃO PAULO  
2017

Silva, Giuliano João Paulo da.

Contribuições para a Habitação Social : uma análise de implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida-FAR / Giuliano João Paulo da Silva. - 2017.  
118 f.

Orientador: Kurt E. von Mettenheim

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Habitação - Aspectos sociais. 3. Políticas públicas. I. Mettenheim, Kurt von, 1957-. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 332.8(81)

GIULIANO JOÃO PAULO DA SILVA

**CONTRIBUIÇÕES PARA A HABITAÇÃO SOCIAL:  
UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-FAR**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Ph.D. Kurt E. von Mettenheim (orientador)  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Simone Ferreira Gatti  
FAU-USP

SÃO PAULO  
2017

Aos que são por um mundo sem guetos

## AGRADECIMENTOS

Agradeço...

À Fundação Getúlio Vargas e à CAPES pelo apoio financeiro que possibilitou minha participação no curso do qual essa dissertação é parte.

Aos Gestores, Funcionários, Professores e Alunos da EAESP-FGV, por darem os seus melhores na construção dessa respeitada escola, oferecendo ensino e pesquisa de qualidade para o progresso do país.

A todos os Professores do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV, pela inspiração e pelo empenho em formar pesquisadores e gestores agentes das transformações de que o país tanto precisa.

Ao Prof. Ph.D. Kurt E. von Mettenheim, por me orientar nessa jornada, pela paciência, pelas ricas aulas e pelo exemplo de pesquisador rigoroso e engajado.

À Profa. Dra. Marta Farah, pelas aulas instigantes, pela participação na banca de defesa desta dissertação e pelos apontamentos valiosos para a lapidação desse trabalho.

À Profa. Dra. Simone Gatti, pelas importantes contribuições para as políticas de habitação social, em especial o estudo da locação social em São Paulo que tanto enriqueceu nosso entendimento no presente estudo, pela gentil participação na banca de defesa dessa dissertação e pelos apontamentos generosos.

Aos gestores, funcionários e pesquisadores que fizeram e fazem do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) esse epicentro vibrante de transformações sociais tão necessárias, pela realização do Seminário do Trabalho Social na EAESP-FGV em setembro de 2015, do qual tive a gratificante experiência de fazer parte da organização, evento que ajudou a evidenciar a importância do Trabalho Social para as políticas públicas.

Aos meus colegas de curso por todo o companheirismo nos momentos de buscas e descobertas, pela convivência e gratas amizades.

Aos meus gestores e colegas da Caixa Econômica Federal, pelo incentivo ao conhecimento e pela dedicação diária em construir juntos, e cada vez melhor, um futuro melhor para tantos.

Às companheiras e companheiros da Associação Nacional dos Empregados da Caixa no Trabalho Social – Social Caixa, pelas construções coletivas, pelos sonhos compartilhados e pela navegação conjunta em direção a um futuro mais inclusivo e sustentável.

A todos que generosamente participaram deste estudo respondendo às nossas questões com suas realizações, esperanças e frustrações na implementação das políticas públicas, por persistirem na luta e pela impagável contribuição.

A todos que trabalham e militam no setor da habitação social por acreditarem que é possível transformar nossas cidades em espaços mais democráticos e ricos em diversidade.

## RESUMO

Este trabalho faz uma análise da implementação do Trabalho Social (TS) no Programa Minha Casa Minha Vida-Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR) a partir do Quadro Conceitual do Processo de Implementação proposto por Sabatier e Mazmanian (1995). Para apenas 53% dos empreendimentos desse programa há convênios de repasse de recursos, assinados pelo poder público local, para execução do TS (MAGALHÃES, 2016), e para uma porcentagem ainda menor houve algum reembolso pelo TS executado. Verificamos que esta baixa efetividade está relacionada com a dificuldade dos profissionais das prefeituras iniciarem e concluírem o processo de contratação do serviço. Ao analisar os objetivos do TS expressos no seu estatuto (Portaria 21 de 2014 do Ministério das Cidades), verificamos que os objetivos, da forma como estão descritos, dificultam o planejamento de ações e sua avaliação, bem como favorecem a baixa eficiência no uso dos recursos públicos. Para situar nossa análise historicamente, fizemos um resgate das políticas federais de habitação social no Brasil até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com especial foco nas ações integrantes dessas políticas direcionadas a auxiliar na adaptação das famílias ao novo morar e promover seu desenvolvimento socioeconômico. Pesquisamos também as políticas de habitação social nos cinco países europeus com o maior número desse tipo de moradia e constatamos que nesses países a habitação social é identificada como moradias alugadas a preços módicos. Buscamos também as experiências de aluguel social da Companhia de Habitação de Johannesburgo e da Prefeitura de São Paulo e discutimos alguns aspectos da relativa falta de aluguel social no Brasil. Concluimos que políticas de habitação social, de posse neutra, ou seja, sem a promessa de venda, permitem uma melhor mistura social e ajudam a evitar processos de gentrificação e segregação espacial.

Palavras-chave: Habitação Social, Aluguel Social, Trabalho Social, Programa Minha Casa Minha Vida, Políticas Públicas

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the implementation of Social Work (SW) in the My Home My Life Residential Leasing Fund Program (Programa Minha Casa Minha Vida - Fundo de Arrendamento Residencial, MCMV-FAR) based on the Conceptual Framework of the Implementation Process proposed by Sabatier and Mazmanian (1995). Local public authorities have signed contracts for the transfer of resources for social work implementation to only 53% of the housing states of this program (MAGALHÃES, 2016), and for an even smaller percentage there was some reimbursement for the SW executed. We verified that this low effectiveness is related to the difficulty of the professionals in municipalities to initiate and to conclude the process of contracting the service. In analyzing the objectives of Social Work as expressed in its statute (Concierge 21 of 2014 of the Ministry of Cities), we verified that the objectives, as described, make it difficult to plan actions and their evaluation, and favors low efficiency in the use of public resources. To situate our analysis historically, we introduce federal social housing policies in Brazil that preceded the My Home My Life Program, with special focus on the actions that are part of these policies aimed at helping families adapt to the new housing and their social development. We also analyze the social housing policies in the five European countries with the largest number of these types of housing policies and found that in these countries social housing is identified as affordable rental housing. We also examine the social rental experiences of the Housing Company of Johannesburg and the City of São Paulo, and discussed aspects of the relative lack of social home rental in Brazil. We conclude that social housing policies, neutral ownership, that is, without the promise of sale, allow a better social mix and help avoid processes of gentrification and spatial segregation.

**Keywords:** Social Housing, Social Rent, Social Work, Programa Minha Casa Minha Vida, My Home My Life Program, Public Policies



## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AAGCP - Apoio e Assessoramento à Gestão Condominial e Patrimonial  
AH - Associação de Habitação  
ALMO - Arm's Length Management Organistion  
ANAH - Agência Nacional para a Melhoria da Habitação  
APE - Associação de Poupança e Empréstimo  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões  
CCFGTS - Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CFMH - Conselho do Fundo Municipal de Habitação  
COHAB - Companhia Habitacional  
CRECISP – Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo  
DI - Desenvolvimento Institucional  
EO - Entidade Organizada  
ESPES/TREINAT - Setor de Estudos e Pesquisas/Terramento e Assistência Técnica  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FJP - Fundação João Pinheiro  
HA - Housing Association  
HBB - Habitar Brasil-BID  
HLM - Habitation à Loyer Modéré  
IAP - Instituto de Aposentadorias e Pensões  
IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos  
INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPMF - Imposto Provisóri sobre Movimentações Financeiras  
JHC - Johannesburg Housing Company (Companhia de Habitação de Johanesburgo)  
OGU - Orçamento Geral da União  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação  
PANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PCS - Programa Crédito Solidário  
PLANASA - Plano Nacional de Habitação Popular  
PlanHab - Plano Nacional de Habitação  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PNSH - Política Nacional de Habitação e Saneamento  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação  
PROSANEAR - Programa de Saneamento para População de Baixa Renda  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SCI - Sociedade de Crédito Imobiliário  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação  
SFS - Sistema Financeiro de Saneamento  
SUDEC - Subprograma de Desenvolvimento Comunitário  
TS - Trabalho Social  
UAS - Urbanização de Assentamentos Precários

## SUMÁRIO

<b>1)</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>12</b>
<b>2)</b>	<b>Políticas de Habitação Social na Europa Ocidental .....</b>	<b>15</b>
2.1)	Habitação Social na Alemanha .....	16
2.2)	Habitação Social na França .....	19
2.3)	Habitação Social na Holanda.....	22
2.4)	Habitação Social na Inglaterra.....	23
2.5)	Habitação Social na Itália .....	25
2.6)	A Companhia de Habitação de Johannesburgo (JHC).....	26
<b>3)</b>	<b>Políticas de Habitação Social no Brasil.....</b>	<b>28</b>
3.1)	Os Primeiros Decretos .....	28
3.2)	As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e a Fundação Casa Popular (FCP) .....	30
3.3)	Banco Nacional de Habitação - BNH.....	32
3.3.1)	Programa Nacional de Mutirões, PAIH e Programa Habitar Brasil .....	35
3.3.2)	Pró-Moradia, Carta de Crédito e Pró-Saneamento .....	36
3.3.3)	HABITAR BRASIL – BID - 1999.....	37
3.3.4)	Programa de Arrendamento Residencial .....	38
3.3.5)	Programa Minha Casa Minha Vida - 2009 .....	41
3.3.6)	O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades .....	44
<b>4)</b>	<b>Considerações sobre (a ausência de) Aluguel Social no Brasil .....</b>	<b>45</b>
4.1)	Locação Social em São Paulo.....	49
<b>5)</b>	<b>A Caixa na Implementação do Trabalho Social.....</b>	<b>52</b>
5.1)	O Trabalho Social na Caixa .....	53
<b>6)</b>	<b>O Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida-FAR .....</b>	<b>54</b>
6.1)	Teorias de Análise de Políticas Públicas aplicadas ao Trabalho Social no PMCMV .....	59
6.2)	Aplicação do Quadro Conceitual do Processo de Implementação de SABATIER E MAZMANIAN sobre o Trabalho Social no PMCMV-FAR.....	62
6.2.1)	Tratabilidade do problema alvo da política; .....	63
6.2.1.1)	Dificuldade em mensurar as mudanças .....	64
6.2.1.2)	Diversidade de comportamentos a proibir.....	64
6.2.1.3)	Porcentagem da população cujo comportamento necessita mudanças.....	65
6.2.1.4)	Extensão da mudança dos comportamentos esperados do grupo-alvo.....	65
6.2.2)	A capacidade de o estatuto estruturar coerentemente o processo de implementação;.....	66
6.2.2.1)	Precisão e clareza dos objetivos em ordem de importância .....	67
6.2.2.2)	Validade da teoria causal incorporada ao estatuto .....	71
6.2.2.3)	Recursos financeiros disponíveis para a agência implementadora.....	72
6.2.2.4)	Integração hierárquica interna e entre as instituições envolvidas.....	72
6.2.2.5)	O quanto as decisões das agências implementadores estão assentadas nos objetivos estatutários .....	73
6.2.2.6)	Atribuição das agências e funcionários comprometidos com os objetivos do estatuto.....	76

6.2.2.7)	A participação de atores externos tende a apoiar os objetivos definidos no estatuto; .....	78
6.2.2.8)	Compromisso e habilidade de liderança dos funcionários de apoio à implementação. ....	79
6.2.3)	Variáveis externas ao processo de formulação influenciando a implementação; ..	80
6.2.4)	Retroalimentação para aperfeiçoamento da política.....	80
<b>7)</b>	<b>Conclusões .....</b>	<b>81</b>
<b>8)</b>	<b>Considerações Finais .....</b>	<b>88</b>
<b>9)</b>	<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>90</b>
<b>10)</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>97</b>
10.1)	Entrevista com A (funcionário da Caixa).....	97
10.2)	Entrevista com B (funcionária de empresa contratada pela Caixa, administradora de conjuntos do PAR) .....	101
10.3)	Entrevista com G (funcionária de prefeitura) .....	104
10.4)	Entrevista com D (funcionária de prefeitura) .....	106
10.5)	Entrevista com E (funcionária de prefeitura).....	109
10.6)	Entrevista com L (funcionária de prefeitura).....	113
10.7)	Entrevista com H (funcionária de prefeitura) .....	115

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de Unidades Habitacionais contratadas no PMCMV de 2009 a 2014 por faixa de renda .....	35
Tabela 2: Distribuição das Unidades Contratadas da “Faixa ” do PMCMV por modalidade (2009 a 2014) .....	35
Tabela 3: Decisão X Execução.....	65

## 1) Introdução

Ao oferecer proteção contra as intempéries da natureza, segurança para o descanso do corpo e conforto para o convívio familiar, a habitação satisfaz necessidades básicas do ser humano, mas, além disso, os recursos que a morada dispõe, e sua localização, interferem em outros aspectos da vida, como a saúde, o lazer, a experiência cultural e a convivência social.

A moradia adequada foi reconhecida pela ONU em 1948 como parte do direito a um adequado padrão de vida. Em 1966, na Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à moradia adequada foi definido como o direito de viver em um local com segurança, paz e dignidade (NAÇÕES UNIDAS, 2014).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 também consagrou o direito à moradia como parte das condições necessárias para a dignidade humana, conferindo ao poder público o dever de implementar uma política urbana que garanta esse direito.

Como resultado do intenso processo de urbanização ocorrido a partir dos anos 1940, o Brasil viu surgir uma enorme quantidade de assentamentos precários e um déficit habitacional que em 2014 foi estimado em 6,068 milhões de moradias (9% do total de domicílios do país). A faixa de renda da população com até três salários-mínimos concentrou 83,9% desse déficit.

As situações consideradas pela Fundação João Pinheiro (2016) para cálculo do déficit habitacional no Brasil foram:

- Ônus excessivo com aluguel, ou seja, mais de 30% da renda familiar gasta com aluguel (essa situação representou 48,2% do total do déficit em 2014);
- Coabitação familiar (mais de um núcleo familiar na mesma moradia), representando 31,5% do déficit em 2014;
- Habitações precárias (rústicas e/ou improvisadas), 14,2% do déficit; e
- Adensamento excessivo dos domicílios alugados (mais de 3 moradores, em média, por dormitório), que representou 6% do déficit

Além do déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro (2016) considerou no mesmo estudo que, 14,716 milhões de domicílios brasileiros estariam inadequados. Isso significa que 25,4% do total de domicílios do país apresentaram uma ou mais das seguintes carências:

- Falta de infraestrutura (abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e coleta de lixo);
- Adensamento excessivo;
- Problemas fundiários;
- Ausência de unidades sanitária exclusiva; e

- Deterioração excessiva.

Vale notar que, no mesmo ano de 2014, os domicílios vagos no país, em condições de serem ocupados, foram estimados em 6,354 milhões. Número esse maior que o déficit habitacional (Fundação João Pinheiro, 2016).

Diferentes governos brasileiros adotaram ao longo do tempo políticas variadas de enfrentamento à questão habitacional. Uma delas, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e ainda vigente, atendeu nos primeiros 5 anos de existência 2,6 milhões de famílias com a propriedade de seu imóvel novo e envolvendo diversos atores sociais na implementação, como entes públicos locais, empresas da construção civil de diversos portes, empresas e profissionais executores de Trabalho Social, instituições financeiras e movimentos sociais de moradia.

Estudos acadêmicos em diferentes áreas do conhecimento têm contribuído com reflexões sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), discutindo desde os impactos na economia do país, na ordenação das cidades e na diminuição do déficit habitacional, até as implicações comportamentais dos atendidos pela política pública.

O Trabalho Social (TS) é componente obrigatório na implantação dos empreendimentos do PMCMV - Faixa 1 (para famílias com renda até R\$ 1.800,00) e também em outros programas e políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano. O TS consiste de ações estruturadas, planejadas conforme as diretrizes do Ministério das Cidades (gestor do PMCMV), e que visa “*promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção*” (BRASIL, 2014). Para executar as ações do TS no PMCMV-FAR os entes públicos contam com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) correspondentes a 1,5% dos valores de aquisição das unidades habitacionais. As instituições financeiras (Caixa e Banco do Brasil) analisam e aprovam os projetos do TS, acompanham a execução das ações por relatórios e visitas e liberam os recursos aos entes públicos. Estes, por sua vez, elaboram e executam os projetos de trabalho social com pessoal próprio ou contratando empresas especializadas. Em 2016 o Banco do Brasil decidiu encerrar a sua participação no PMCMV. No período que operou o programa, esse banco contratou a construção de 170 mil unidades habitacionais da Faixa 1, cerca de 10% do total (CORREIO BRASILIENSE, 2016; BANCO DO BRASIL, 2017).

Apesar da reconhecida importância do TS, não há convênios de repasse de recursos assinados pelos municípios em 47% dos empreendimentos do PMCMV-FAR nos quais já deveria haver (MAGALHÃES, 2016). Nessa modalidade do programa (que corresponde a

87% do total de moradias contratadas da Faixa 1) as instituições financeiras contratam empresas para a construção dos empreendimentos e o município fica responsável pela seleção das famílias, pela execução do Trabalho Social e por fornecer os serviços públicos necessários ao novo empreendimento. Após o convênio assinado enquanto o município não concluir a contratação da execução do TS, deverá executá-lo com pessoal próprio. Mas como os profissionais dos departamentos responsáveis pelo TS já possuem suas atribuições cotidianas e se encontram geralmente sobrecarregados por elas, as ações do TS ficam seriamente comprometidas. Em maio de 2015, de todos os 2919 empreendimentos do PMCMV-FAR, com mais de 80% de obras concluídas, apenas para 38% deles tiveram desembolso de Trabalho Social (SILVA, 2015).

Na Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida realizado pelo IPEA em 2014 o item Trabalho Social foi o que apresentou a menor pontuação com nota média de 3,29 numa escala de 0 a 10. Para se chegar a esse resultado os pesquisadores perguntaram aos beneficiários se *“aqui no bairro teve gente fazendo trabalho social (ações de caráter informativo e educativo, que promovam o exercício da cidadania e favoreçam a organização e a gestão comunitária dos espaços comuns)”* (IPEA, 2014).

Quanto à execução das ações do Trabalho Social nos empreendimentos do PMCMV, são apontados desafios quanto ao repertório de implementação, como exemplificado pela Secretária Nacional de Habitação: *“não é possível que se faça TS só com plenária e pano de prato”* (MAGALHÃES, 2016). Ou seja, são necessárias outras estratégias e metodologias de implementação do Trabalho Social diversas, tanto para as reuniões e encontros dos participantes, quanto para os cursos de geração de emprego e renda, entre outros. É preciso criatividade e sintonia com a realidade das famílias para que as estratégias adotadas sejam, de fato, catalizadoras de transformações nas suas vidas.

Há, por fim, frequentes críticas à atuação da Caixa na aprovação dos Projetos de Trabalho Social, no acompanhamento da execução e liberação dos pagamentos às prefeituras e Entidades Organizadoras. Alega-se, por exemplo, que as exigências do banco empobrecem as possibilidades dos municípios inovarem (MAGALHÃES, 2016).

Pretendemos no presente trabalho aprofundar o olhar e a compreensão sobre a implementação do Trabalho Social no PMCMV-FAR. Buscando inicialmente situar historicamente o PMCMV e o Trabalho Social, percorrendo o histórico das políticas federais de habitação social no Brasil, identificando suas particularidades e em especial as menções, orientações e consequências sobre os comportamentos individuais e coletivos relacionados às mudanças no morar. E, para favorecer nosso descolamento da realidade brasileira e permitir

comparações analíticas com outras realidades, vamos percorrer também as políticas de habitação social de outros países. Escolhemos os 5 países da Europa Ocidental com a maior quantidade de habitações sociais. Fizemos essa opção porque o número de unidades habitacionais contratadas no Programa Minha Casa Minha Vida (4,32 milhões), se aproxima da quantidade de habitações social da França (6,14 milhões), que é o país com o maior parque da Europa, e da Inglaterra (3,7 milhões), que é o segundo maior parque de habitações sociais (JUNIOR, 2016; PITTINI, 2015). Contudo, como veremos adiante, notamos uma marcante na forma como as moradias sociais são oferecidas na Europa e no Brasil.

Depois que reconstruirmos o histórico das políticas de habitação social no Brasil, posicionaremos a Caixa como instituição central implementadora de políticas de habitação social no Brasil e percorreremos uma história do Trabalho Social (TS), desde as políticas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Após fazermos estas localizações históricas, passaremos a empreender uma análise da implementação do Trabalho Social enquanto política pública, no PMCMV-FAR (também chamado de PMCMV-Empresas, para se diferenciar do PMCMV-Entidades) a partir do modelo proposto por Sabatier e Mazmanian no artigo *A Conceptual Framework Of The Implementation Process* de 1995.

## 2) Políticas de Habitação Social na Europa Ocidental

Os países da Europa Ocidental tradicionalmente tratam a habitação como parte de sua política social. Para este nosso estudo selecionamos os 5 países com maior o número Habitações Sociais da Europa (PITTINI et al., 2015; WHITEHEAD E SCANLON, 2007), para obtermos elementos que permitam análises comparativas. Esses países são Alemanha, França, Holanda, Inglaterra e Itália. A quantidade das habitações sociais na Inglaterra e França se aproximam da quantidade de moradias contratadas em todo o Programa Minha Casa Minha Vida, mas a realidade socioeconômica desses países apresenta diferenças importantes da nossa. Por isso traremos também uma experiência de habitação social de um país em desenvolvimento, como o Brasil, que é a política implementada pela Companhia de Habitação de Johannesburgo, na África do Sul.

As características do que vêm a ser Habitação Social variam de país para país. Esse termo pode ser usado para as habitações cujos proprietários são entes públicos locais ou organizações sem fins lucrativos; pode referir-se a quem construiu as habitações; às moradias cujos alugueis são oferecidos abaixo dos preços de mercado devido aos termos de sua produção; podem ser aquelas que recebem incentivos e subsídios; mas, fundamentalmente,



Habitação Social é definida pela finalidade para a qual ela é oferecida. Habitação Social é aquela que se destina às pessoas que não conseguiriam acessá-la por conta própria, sem os mecanismos das políticas públicas (SCANLON e WHITEHEAD, 2007).

No Brasil, historicamente utilizamos o termo “Habitação de Interesse Social” para nos referirmos à habitação produzida com recursos públicos, por alusão à função social do uso do solo estabelecida na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto das Cidades de 2001 (ABREU, 2012). No presente estudo utilizaremos simplesmente o termo Habitação Social, pela aproximação com o termo *Social Housing*, empregado na literatura estrangeira em inglês, termo esse que se refere, não só à habitação produzida com recursos públicos para famílias de menor renda, mas também às soluções habitacionais destinatárias de incentivos públicos, isenções e regulamentação específica, que atendem com habitação famílias de menor renda com condições facilitadas em relação ao mercado, seja ela produzida com recursos públicos, privados ou mistos.

## 2.1) Habitação Social na Alemanha

Em 2012 a Alemanha possuía um total de 40,54 milhões de moradias. 505 moradias para cada 1000 habitantes. 4,2% das moradias no país são de aluguel social, 50,4% são alugadas a preço de mercado e 45,4% são ocupadas pelos próprios proprietários (PITTINI et al., 2015). A Alemanha é o único país da Europa que atualmente possui mais habitações de aluguel do que habitações ocupadas por proprietários. Isso se deve ao histórico da criação da habitação social no país como forma de enfrentar o déficit habitacional de 4,5 milhões de moradias após a segunda guerra mundial (DROSTE; KNORR-SIEDOW; 2007). Após a guerra, o país foi dividido em dois, voltando a se unir em 1989.

Na Alemanha Ocidental, capitalista, a habitação social consistiu basicamente em apartamentos de aluguel - altamente subsidiados, em grandes conjuntos habitacionais urbanos - e em uma considerável quantidade de habitação ocupada por proprietários, em conjuntos habitacionais menores e periféricos. Os promotores da habitação social foram empresas criadas pelos governos municipais e cooperativas habitacionais (também ligadas aos governos municipais). Na Alemanha Oriental, socialista, as habitações foram todas produzidas pelo monopólio estatal. Cerca de 70% dessas novas habitações foram empreendidos pelas administrações municipais. 25% por cooperativas de habitação de trabalhadores e 5% por fundos públicos para produção de casa própria para grupos privilegiados. (DROSTE e KNORR-SIEDOW, 2007, p:91).

Conforme Droste e Knorr-Siedow (2007), ao longo do tempo, desenvolveram-se na Alemanha três vertentes de habitação social: A primeira vertente, consiste em habitação social alugada, com limites rigorosos de renda para as famílias interessadas e valores máximos para os preços dos aluguéis praticados. A legislação é federal e os promotores desse tipo de habitação são empresas públicas de habitação, cooperativas e organização sem fins lucrativos. Os valores dos aluguéis começam com valores mais baixos e aumentam ao longo do tempo, na medida que os subsídios diminuem. A segunda vertente consiste em moradias alugadas, com qualidade ligeiramente melhor que as moradias da primeira vertente, com as regras para acesso das famílias menos restritivas. Os limites de renda podem ser 60% maiores do que na primeira vertente e os preços dos alugueis, também mais elevados, são regulados por um período de tempo mais curto. Até 2005 a maioria dos incentivos nessa vertente foi concedido sob a forma de redução de impostos. A partir de então, os promotores deste tipo de habitação (tanto para novas construções como para reabilitação) passaram a receber subsídios em forma de empréstimos subsidiados. A taxa de juros dos financiamentos começa baixa (cerca de 3% abaixo do mercado) e sobe gradualmente, ao longo de vários anos, até atingir uma taxa equiparada à taxa do mercado. Os construtores são autorizados a gastar um valor máximo por unidade habitacional e os inquilinos pagam aluguéis ou prestações conforme a sua capacidade financeira. A diferença entre os aluguéis pagos pelas famílias e o valor de custo da habitação é arcada pelo setor público, na forma de subsídio. No desenho dessa vertente, os valores dos aluguéis sobem constantemente durante um período de tempo determinado e o subsídio público cai correspondentemente até que, no final desse período, a habitação é lançada no mercado para serem alugadas ou vendidas a preço de mercado. A duração desse período de tempo depende do tipo do programa e da extensão do subsídio, e varia de 12 a 20 anos. Esse sistema faz com que o setor público se comprometa em custear a habitação social por um período maior quando comparado com subsídios para a aquisição. Subsídios para aquisição tendem a ser mais volumosos no curto prazo, mas pesam por menos tempo na receita pública. Um problema verificado na segunda vertente foi no cálculo do valor de custo das moradias. Projeções equivocadas de inflação fizeram com que os valores de custo ficassem sobrevalorizados, sobrecarregando tanto os valores dos aluguéis como os subsídios públicos. Essa vertente é encontrada em apenas alguns estados, pois os demais a substituíram totalmente pela terceira vertente. A terceira vertente da habitação social na Alemanha consiste naquela ocupada pelo proprietário, em que os promotores recebem subsídios semelhantes às demais vertentes, mas as famílias compram as moradias, ao invés de as alugarem (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

Todas as vertentes de habitação social Alemãs são regidas pelos seguintes princípios:

a) o Princípio da Subsidiariedade, que considera que as políticas públicas devem ser tratadas ao nível mais local e próximo do cidadão possível, estimulando os municípios a desenvolverem seus próprios programas de habitação social, com os governos estaduais e federal intervindo somente quando os municípios estão sobrecarregados. b) o Princípio das Contribuições Compartilhadas, que exige que os usuários finais paguem sua parcela (aluguéis, pagamentos de hipoteca), além das contribuições municipais, estaduais e/ou federais. c) o Princípio do Primado Local, que requer que nenhuma habitação seja criada como propriedade do governo estadual ou federal. Todas as habitações sociais na Alemanha são legalmente privadas. Mesmo as empresas municipais de habitação são entidades privadas regidas pelo direito comercial cujas ações pertencem aos municípios (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

Instituições privadas têm participado da habitação social na Alemanha, como proprietárias de imóveis alugados, desde o final dos anos 1970 e fornecem uma proporção considerável de habitação. Eles constroem e gerenciam a habitação social em troca de um lucro limitado, mas garantido. Contribuindo com recursos financeiros e compartilhando o risco do investimento. Nos anos 2000 a composição dos proprietários institucionais mudou radicalmente de pequenas e médias empresas nacionais para investidores internacionais, uma vez que estes últimos adquiriram grandes quantidades de habitação dos seus antigos proprietários públicos (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

A partir de 2013, em municípios e regiões com alta demanda por moradia alugada, os estados passaram a estabelecer um teto máximo para os reajustes de aluguéis. Ao invés da porcentagem máxima de 20% a cada três anos, definida pela legislação nacional, nessas regiões o teto para reajuste diminuiu para 15% a cada triênio. Até 2014, nove dos 16 estados federais alemães haviam aprovado essa redução do teto para reajustes de aluguel (PITTINI et al., 2015).

Uma "Aliança para habitação a preços acessíveis" reunindo um vasto leque de intervenientes foi recentemente criado pelo Ministro do Ambiente para discutir formas de incentivar o investimento na construção de novas habitações a preços acessíveis (PITTINI et al., 2015)

O acesso das famílias a todos os tipos de habitação social na Alemanha, requer enquadramento aos limites máximos de renda, que são atualizados regularmente. As famílias elegíveis recebem do município permissões de acesso e os proprietários (públicos e privados) podem selecionar seus inquilinos dentre as famílias habilitadas. Segundo Droste e Knorr-

Siedow (2007), geralmente se consegue uma mistura social satisfatória, mas há casos problemáticos de segregação, particularmente em propriedades com má reputação. Como os proprietários preferem selecionar seus inquilinos com perfil mais “desejável”, nas áreas com alta demanda por moradia social, os proprietários escolhem primeiro, por exemplo, os inquilinos com renda estável (empregados e aqueles que recebem renda de transferência). As famílias com perfil “menos desejável”, ou seja, famílias com mais de dois filhos, imigrantes e aqueles com suspeita de apresentar comportamento antissocial, são preteridos pelos proprietários das moradias mais concorridas e acabam por se concentrar nas propriedades pior localizadas e de qualidade inferior. Isso leva a criação de guetos com maior ocorrência de problemas sociais e estigmatização dos moradores (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

No passado foram introduzidos aumentos nos valores dos aluguéis para os inquilinos que tiveram suas rendas aumentadas acima do valor limite para acesso à moradia social. O objetivo foi induzir que esses inquilinos deixassem as moradias subsidiadas para outras famílias, como também para arrecadar fundos que alimentassem de volta os programas de habitação social. Mas aconteceu que, como no período a habitação social estava se tornando menos atraente para as classes médias, no período em que esse mecanismo foi implementado, a cobrança do aumento fez com que um número considerável de famílias deixasse suas moradias, mudando-se para locais menos atraentes. Os idosos foram o único grupo que tolerou os aumentos nos valores dos aluguéis (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

Em regiões com altas taxas de imóveis vazios, os municípios têm dado ênfase em reformar imóveis, tornando-os atrativos, e adquirindo direitos de habitação social por um período de tempo. O objetivo é melhorar a mistura social nos conjuntos de habitação social e evitar conjuntos que causem segregação e discriminação (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

## 2.2) Habitação Social na França

A França possuía um total de 28,07 milhões domicílios em 2014. Sendo 423 por 1000 habitantes. A habitação social alugada corresponde à 21,9% das habitações, 17,4% são alugadas pelo setor público e 57,7% ocupadas por proprietários. 3% correspondem aos outros tipos de moradia (PITTINI et al., 2015)

A França foi pioneira na parceria público-privada, pois já no século XIX quase toda a provisão de habitação social foi promovida por empresários e filantropos para acomodar trabalhadores que não conseguiam acomodação no mercado da época. Assim como na Alemanha, o estoque de habitação social cresceu significativamente após a Segunda Guerra

Mundial para abrigar os desalojados e os mal alojados, que na época eram a maioria da população. Levi-Vroelant e Tutin (2007), contam que, nos anos 60, o setor social era um estágio normal na trajetória residencial da classe média Francesa. A partir de 1977 a propriedade foi incentivada, tornando a habitação social cada vez mais uma posse dos mais pobres. Segundo Pittini et al. (2015) a concentração de famílias empobrecidas no setor social da França vem crescendo nas últimas décadas.

Na França o governo nacional define as necessidades de habitação, aprova os projetos, decide sobre o montante do subsídio concedido à habitação social e garante empréstimos concedidos através do banco público Caisse des Dépôts et Consignations (Caixa de Depósitos e Consignações, em tradução literal). No entanto, os governos locais têm desempenhado um papel cada vez maior, supervisionando os proprietários sociais, cofinanciando programas de habitação social e se responsabilizando pelo planejamento urbano.

Os recursos para a habitação social vêm da arrecadação de todos os níveis de governo, dos investidores sociais e dos trabalhadores que contribuem com um imposto de habitação que corresponde a 1% sobre os salários (LEVI-VROELANT E TUTIN; 2007).

A Habitation à Loyer Modéré - HLM (Habitação de Aluguel Moderado, em tradução literal), como é chamada a habitação social do governo Francês, tem dois tipos principais de desenvolvedores: agências públicas de habitação social - controladas por autoridades locais - e empresas sociais de habitação - construtoras privadas sem fins lucrativos. Ambas fornecem três tipos de habitação, com preços e qualidades diferentes: “Inferior” (ou “muito social”), “Padrão” e “Superior” (essa última possui dois sub-níveis), cada tipo varia em qualidade da habitação, preço dos aluguéis e quantidade de subsídios. Em 2004 a quantidade de unidades habitacionais nessas faixas era de 9%, 65,5% e 25,5%, respectivamente. A Habitação Padrão, representa 80% dos estoques dos proprietários públicos e 78% dos privados; a habitação inferior (ou muito social), representa 10% do estoque público, contra 7% do privado; a moradia social superior representa 4,5% do estoque público e 8% do privado. O valor dos aluguéis no setor social é menor cerca de 30% a 40% que no setor privado, e em algumas cidades maiores (especialmente em Paris) pode chegar a até um terço. Os valores dos aluguéis das habitações sociais dependem principalmente da idade dos edifícios e do investimento inicial para compra ou construção (LEVI-VROELANT E TUTIN, 2007, p. 73).

Além do valor reduzido dos aluguéis, os inquilinos, particularmente os mais pobres, também recebem subsídios: as famílias que correspondem às 10% mais pobres recebem subsídios cerca de 60% do valor do aluguel e isso permite que sua despesa média de habitação

caia de cerca 33% de sua renda para 10%. Metade das famílias que vivem no setor social recebe benefícios de habitação (LEVI-VROELANT E TUTIN, 2007).

Para se qualificar para uma unidade de habitação social as famílias devem se enquadrar nos limites de renda que variam conforme o tipo de habitação pretendido (padrão, superior ou inferior), limites esses que são tão elevados a ponto de 35% de todas as famílias na França terem renda que os tornam elegíveis para habitação social inferior, 71% são elegíveis para habitação social padrão e 80% e 89% para os dois tipos de habitação social superior. (CHODORGE, 2006 apud LEVI-VROELANT E TUTIN, 2007).

De 1993 a 2002, a Agência Nacional para a Melhoria da Habitação (ANAH) financiou a renovação de 1,2 milhões de unidades alugadas do setor privado que se encontravam seriamente abaixo do padrão. Depois de passarem por melhoria com os empréstimos da Agência, estas unidades foram colocadas no mercado com aluguéis controladas. A agência gostaria de ampliar este programa, mas os seus fundos são insuficientes e, nas áreas onde o mercado imobiliário é muito tenso, ela é relativamente impotente. Em 2007 foi iniciado um incentivo fiscal denominado “*Borloo Populaire*” com objetivo de estimular o investimento na construção de habitações de aluguel intermediário. Nesse programa, em troca de benefícios fiscais, o investidor aluga a habitação a valores 30% abaixo do aluguel do mercado, por pelo menos nove anos (LEVI-VROELANT E TUTIN, 2007).

Há uma crescente segregação sócio-espacial na habitação social da França, com as famílias mais pobres vivendo em bairros desfavorecidos, enquanto os inquilinos com rendas mais altas vivem em bairros onde um quarto dos chefes de família são executivos ou são proprietários de empresas próprias. As famílias imigrantes eram 9,5% da população total em 2002, mas ocuparam 22% das unidades sociais alugadas. Cerca de 29% das famílias imigrantes vivem no setor social alugado, contra 14% dos não imigrantes. Programas nacionais de renovação urbana passaram a reconstruir ou reabilitar conjuntos de habitação social antigos, visando promover a mistura social através da diversificação da oferta de habitação em zonas desfavorecidas, de forma a atrair famílias de classe média (LEVI-VROELANT E TUTIN, 2007).

Atualmente há uma preocupação na França com a falta de habitação a preços acessíveis para as famílias trabalhadoras. Essa escassez tem levado os governos a adotarem medidas com o objetivo de regular o mercado privado alugado: promover investimentos privados na habitação, conceder terras públicas para proprietários sociais, promover edifícios mistos nos setores sociais e privados e fixar objetivos quantitativos anuais de edifícios para

proprietários sociais. De acordo com Pittini et al. (2015) o plano do governo exige a mobilização de todos os atores públicos e privados e gira em torno de cinco prioridades: incentivar a propriedade da casa; simplificar as regras para a construção fomentando a inovação; aumentar a oferta de novas moradias sociais e intermediárias; otimizar a utilização da terra; e, renovação habitacional.

### 2.3) Habitação Social na Holanda

A Holanda possui a maior porcentagem de habitações sociais de toda Europa. Em termos absolutos é o terceiro maior estoque, atrás apenas da França e da Inglaterra. 33% de todas as moradias do país são de aluguel social e pertencem, praticamente todas, a associações de moradia – um número muito pequeno pertence a governos locais. O setor alugado privado corresponde à 7% das moradias e ocupadas por proprietários: 60%. O país possui 7,2 milhões de moradias, 429 a cada 1000 habitantes (PITTINI et al., 2015).

As associações de habitação proprietárias das moradias sociais são organizações sem fins lucrativos que financiam seus próprios empreendimentos com a garantia dos municípios. Em 2007 havia cerca de 500 associações de habitação no país. Em 1990 eram mais de 1000 e em 1997 860. A quantidade de entidades governamentais proprietárias também vêm diminuindo no tempo, caíram de 213 em 1990 para apenas 23 em 2000. À medida que o número de associações diminui, o número de moradias próprias cresce. Atualmente as associações possuem em média 4.500 unidades cada uma. Mas há associações maiores com até 80.000 habitações distribuídas por vários municípios e regiões. Essas associações são supervisionadas pelo Ministério da Habitação e são obrigadas a assinar acordos de desempenho com os governos locais onde operam. Esses acordos incluem o desenvolvimento do parque habitacional, a habitabilidade do bairro e as regras de alocação (o perfil elegível das famílias para cada tipo de habitação e os critérios de prioridade). Entretanto, muitas associações de habitação e municípios nunca fizeram acordos formais (MARJA E WASSENBERG, 2007).

A assistência habitacional é baseada em princípios de posse neutra, ou seja, sem vinculação da ocupação com a propriedade do imóvel, mas também há subsídios habitacionais para ocupação por proprietários. Tanto os alugueis sociais como os de mercado são regulados. Em 1989 houve mudanças na legislação do país para que as decisões sobre políticas de habitação social passassem para o nível local ao invés do nacional. Desde o início dos anos 2000 vêm sendo introduzidas iniciativas para fornecer habitação social e intermediária com subsídios menores e participação privada. Os promotores do setor social



usam recurso privado para construção de novas moradias e contam, geralmente, com o auxílio de subsídios. Os valores recebidos com os alugueis deverão cobrir os custos da entidade proprietária. Não é permitido aumentar o valor dos alugueis individualmente para cobrir custos de manutenção ou melhorias, mas é permitido reunir os alugueis de todas as moradias da associação ou até mais de uma organização para investimentos em melhorias. Os valores dos alugueis estão diretamente relacionadas com o valor das moradias, mas também podem ser modificados por pela renda das famílias. Se a renda da família exceder o limite máximo, o aluguel permanece inalterado, mas a família deixa de ser elegível para receber subsídios de habitação (MARJA e WASSENBERG, 2007).

Há áreas de habitação social que concentram uma porcentagem significativa de moradores de minorias étnicas e que apresentam índices maiores de criminalidade e desemprego. As habitações sociais nesses bairros geralmente são antigas construções do pós guerra ou construções de grande adensamento, como o conhecido Bijlmermeer em Amsterdã (SCANLON e WHITEHEAD, 2007)

Após uma determinação da União Europeia em 2009, no que foi chamado de “Caso Holandês”, o governo foi forçado a introduzir aumentos anuais nos alugueis com base na renda, para se aproximar das políticas dos demais países membros do bloco, e também passou a cobrar taxas das associações com mais de 10 habitações (PITTINI et al. 2015).

## 2.4) Habitação Social na Inglaterra

A Habitação Social na Inglaterra também começou pelas mãos de organizações filantrópicas no século XIX. Após a primeira guerra mundial foram oferecidos subsídios para a expansão da oferta de moradias para os mais pobres, mas, foi depois da segunda guerra que a habitação social passou a ter um papel realmente maior, com cerca de metade de toda nova produção subsidiada pelas autoridades locais. Nos anos 70 surgiram os primeiros conjuntos de propriedade de associações sem fins lucrativos, as quais, nos anos 80, superaram o número de habitações de autoridades locais.

Em 1979, 31% de todas habitações da Inglaterra eram de aluguel social. O setor alugado privado era 12% e o de ocupadas por proprietários, 57%. A partir de 1979, sob a política neoliberal da primeira ministra Margareth Thatcher, o tamanho do setor alugado diminuiu, com a venda das propriedades que pertenciam às autoridades locais para organizações de moradias. Seguindo a tendência da maioria dos países da Europa Ocidental, em 2005 a moradia ocupada pelo proprietário já era de 70% do estoque, as alugadas privadas



11% e as de aluguel social 18%. Uma redução de 1,5 milhão de unidades de habitação social desde 1979 (WHITEHEAD, 2007).

Em 2012-13 o setor de aluguel privado na Inglaterra superou o setor de aluguel social. Das 22 milhões de moradias totais, 65% eram ocupadas por proprietários, 18% alugadas pelo setor privado e 17% eram de aluguel social. Essas últimas pertenciam: 45,7% a autoridades locais e 54,3% a associações de habitação. Em 2012-13, 66% dos inquilinos sociais e 25% dos inquilinos privados recebiam auxílio para pagamento de seus aluguéis. (REINO UNIDO, 2014).

As Associações de Habitação (AH) na Inglaterra são entidades sem fins lucrativos, independentes, com a responsabilidade de fornecer habitação alugada a determinados grupos de famílias e devem operar dentro das diretrizes da autoridade nacional reguladora. A maior parte das AHs são proprietárias em apenas uma ou duas áreas, mas uma pequena quantidade de AHs possui habitações em vários lugares do país. Cerca de 250 associações Inglesas construiu a grande maioria das habitações sociais mais novas (WHITEHEAD, 2007).

Desde 1988, os recursos para as AHs construírem vêm de uma combinação de empréstimos (tomado no mercado aberto com a garantia do aluguel futuro) e de subsídios fornecidos pelo governo central. No início, os subsídios podiam chegar a mais de 90%, mas os aumentos dos valores dos aluguéis, e também a concorrência entre as AHs para obtenção dos subsídios, fizeram com que os subsídios caíssem para menos de 60% em meados dos anos 90 e para cerca de 50% em 2007. O subsídio é obtido via empréstimos de instituições financeiras privadas e a liquidação desses empréstimos ocorre apenas na venda do imóvel, a qual requer uma permissão especial. A Companhia de Habitação (*Housing Corporation's*) regula o setor de AHs e administra o financiamento do governo central (WHITEHEAD, 2007).

Historicamente os valores dos aluguéis no setor social foram baseados nos custos, de modo que a receita com os aluguéis pudesse cobrir as despesas financeiras menos os subsídios. Durante os anos 70 os aluguéis das autoridades locais foram controladas, levando a dificuldades no custeio de reparações e manutenção básicas. Na década de 1980 tornou-se ilegal subsidiar aluguéis com tributação local e ficou definido que os aumentos dos aluguéis, que determinavam o subsídio, seriam fixados pelo governo central. Em 1988 o controle dos aluguéis foi abolido para as novas locações e as HA passaram a poder fixar os seus próprios aluguéis para cobrir os custos e construir reservas. Em 1997, uma grande parte dos aluguéis reajustados estava sendo paga pelo governo central na forma de subsídio. Os aumentos de aluguel voltaram então a ser limitados, dessa vez à taxa de inflação mais uma pequena

porcentagem. Em 2002 o governo introduziu no setor social um regime de reajuste de aluguéis determinados conforme os valores dos salários locais pagos a trabalhadores manuais, o tamanho da moradia e o valor da propriedade (WHITEHEAD, 2007).

Os moradores no setor social da Inglaterra são desproporcionalmente jovens, idosos, pais separados, aposentados e economicamente inativos. A porcentagem de negros e grupos minoritários é maior no setor social do que no restante da sociedade e tendem a concentrar-se em locais específicos de áreas urbanas. Segundo Whitehead (2007) o governo se preocupa com as concentrações de pobreza em bairros e propriedades específicas. A reabilitação das moradias é vista como uma forma de enfrentar essa questão e a possibilidade de escolha proporciona alguma liberdade para os inquilinos. Contudo, o poder público enfrenta uma tensão entre atender primeiro os mais necessitados e promover uma melhor mistura social dos inquilinos.

## 2.5) Habitação Social na Itália

Na Itália, de um total de 28,86 milhões domicílios (485 por 1000 habitantes), a habitação própria representa 67,2% do total, o aluguel privado representa 16,3%, o aluguel social 5,5% e 11% são outras formas de habitação. A maioria das habitações sociais pertence a entidades locais com gerenciamento de empresas públicas (PITTINI et al., 2015).

Habitação social na Itália se refere a uma vasta gama de iniciativas e é ainda um campo experimental de desenvolvimento. Cada autoridade local (municipal, provincial ou regional) adota métodos de identificação e classificação de problemas de moradia e formula políticas específicas difíceis de exportar para outros contextos (MINORA, 2011).

Em 2009 foi criado o Plano Nacional de Habitação, que conforme Minora (2011), estabeleceu as seguintes diretrizes:

- Atrair recursos privados através da venda de unidades habitacionais do poder público, oferta de terrenos ou de direitos urbanos, e criação de fundos públicos para garantia de locação;
- Atender diferentes faixas de renda para promover a mixagem social e assim evitar concentrações de grupos desfavorecidos da população;
- Promover novos meios de ação, com especial referência à construção de uma rede integrada de fundos imobiliários;
- Criar um novo "empreendedorismo social" fomentando "empresas sociais": cooperativas de habitação, cooperativas sociais, fundações bancárias, empresas de capital de risco, etc., que invistam na promoção da habitação;

- Caracterizar o atendimento habitacional como provedor de uma gama de serviços adaptados às necessidades dos atendidos, como por exemplo, serviço de mediação de conflitos, apoio para busca de outras soluções de habitação mais adequadas, garantias aos proprietários de que os imóveis não serão danificados, criação de um fundo de garantia para pagamento de aluguéis quando ocorrerem eventos inesperados como desemprego, adoecimento, etc.

Em maio de 2014 entrou em vigor o novo plano de habitação, com um orçamento de 1 bilhão 740 milhões de euros, incluindo 568 milhões de euros de financiamento para reabilitar habitações de propriedade pública e 100 milhões para as regiões aumentarem a oferta de habitação social. Esse plano estabeleceu o direito de inquilinos há mais de 7 anos comprarem suas habitações sociais públicas. A receita obtida com essas vendas pode ser usada para a construção ou reabilitação de outras habitações sociais. O plano promoveu o aumento do orçamento do fundo de apoio aos inquilinos para custeio dos subsídios de aluguel aos mais vulneráveis e criou fundos de garantia de aluguel. O plano também incluiu uma redução de impostos de 15% a 10% aos proprietários que alugarem com preços reduzidos nos municípios com demanda muito alta de habitação e naqueles atingidos por desastres naturais (PITTINI et al. 2015).

Para Minora (2011) um dos mais importantes meios de desenvolvimento da habitação social na Itália é a “compensação equalizadora”: em vez desapropriar áreas pagando um preço de mercado, o ente público convida promotores privados a transferirem parte de sua propriedade para o Estado, adquirindo o direito de construir sobre o que foi deixado. Para realizar o projeto, o promotor privado poderá obter desconto nos impostos locais.

## 2.6) A Companhia de Habitação de Johannesburgo (JHC)

Esta próxima experiência não se refere a um país, e nem se localiza na Europa Ocidental. Trata-se da experiência de uma empresa de aluguel social que iniciou suas atividades em na cidade de Johannesburgo, África do Sul, em 1995. O motivo desse resgate se deve ao fato desse país estar mais próximo da realidade socioeconômica do Brasil do que os países europeus. E os problemas que encontramos em Johannesburgo com relação à deterioração do centro da cidade e carência de habitação adequada, nos parecem semelhantes aos grandes centros brasileiros. Conforme a bibliografia utilizada a experiência da Companhia de Habitação de Johannesburgo (JHC) se mostrou uma parceria público privada de sucesso ao oferecer moradia de qualidade a baixo custo e ao contribuir para a revitalização do centro de Johannesburgo.

Nos anos 90, após o fim do *Apartheid* na África do Sul, houve um grande fluxo de famílias de baixa renda ocupando o centro de Johannesburgo, em busca de melhores condições, vindas de regiões rurais e cidades próximas. Houve a saída de empresas e serviços do centro da cidade e teve início uma deterioração do coração da cidade, com queda nos preços dos imóveis, edifícios que se tornaram cortiços, e proprietários que deixaram seus prédios nas mãos de chefes de cortiços ou mesmo traficantes. O centro da cidade rapidamente se tornou superlotado, deteriorado, com ruas sujas e cheias de lixo, e níveis extremos de violência.

A Companhia de Habitação de Johannesburgo (JHC) é uma organização sem fins lucrativos do setor privado, criada em 1995 com objetivo de empreender e gerenciar projetos de habitação social inclusivos e sustentáveis para pessoas de baixa e média renda no centro de Johannesburgo. (JHC, 2017a). Passados 5 anos de seu início, a JHC havia estabelecido um portfólio de nove edifícios, incluindo dois empreendimentos de nova construção. A entidade conseguiu construir uma reputação de inovação, manteve boa governança e boas práticas de gestão, atraindo empréstimos de bancos comerciais novamente para o centro da cidade. Em 2006 foi concluído o empreendimento Brickfields de 700 novas unidades no centro da cidade que reuniu governos, empresas privadas, bancos e instituições de financiamento da habitação. O modelo de financiamento contou com subsídios, capital próprio e empréstimos comerciais reduzidos (JHC, 2017b).

Conforme Selipsky (2009), a JHC tem ajudado a melhorar a vida das pessoas de baixa e média renda que vivem no centro de Johannesburgo, com uma abordagem que busca desenvolver um senso de comunidade. Os usuários se sentem parte de uma comunidade e cuidam dos imóveis como se fossem seus. Isso tem permitido revitalizar a cidade e empreender um negócio bem-sucedido.

Os empreendimentos da JHC criam espaço para a formação de novas comunidades residenciais, fazendo de Johannesburgo uma cidade inclusiva e impactando positivamente na regeneração urbana. Pois o sucesso dos empreendimentos tem contribuído para a atração de investimento para o centro da cidade novamente, causando, inclusive, valorização imobiliária (JHC, 2017a).

Como uma organização de habitação social registrada, a JHC obtém subsídios de aluguel do poder público para uma proporção de suas unidades. Para as pessoas que atendem os requisitos para os subsídios, a JHC submete pedidos ao departamento responsável, e, uma vez que o subsídio é aprovado, a JHC reduz a taxa de aluguel para a unidade alugada dessa pessoa. Para ser elegível para o subsídio o candidato deve atender aos seguintes critérios:

- A renda combinada de todos os inquilinos na unidade não pode exceder 500 Rands por mês;
- O locatário deve ter dependentes financeiros;
- O(s) dependente(s) pode(m) ser criança(s), genitor(es), cônjuge ou parceiro de relacionamento;
- O candidato não poder ter possuído uma propriedade antes de solicitar a subvenção;
- Quaisquer subsídios anteriores são cancelados se um novo subsídio de habitação é concedido;
- O requerente deve ter 21 anos ou mais;
- O candidato deve ser cidadão sul-africano;
- O subsídio é um desconto apenas no aluguel da unidade. Os encargos municipais não são reduzidos. (JHC, 2010).

- A gestão financeira da JHC é baseada na exigência de que cada empreendimento cubra seus custos operacionais. Diferentes empreendimentos devem alcançar retornos diferentes, com base na idade e na renda do público alvo (JHC, 2017b).

Em 19 anos, a JHC entregou mais de 4 mil unidades para aluguel e hoje atende mais de 12 mil pessoas de baixa e média renda em 35 edifícios distribuídos em toda a cidade e na Grande Johannesburgo. Os empreendimentos contam com alta ocupação, baixos atrasos e inadimplência inferior a 5% (JHC, 2017a).

### 3) Políticas de Habitação Social no Brasil

#### 3.1) Os Primeiros Decretos

No Brasil, a questão habitacional passou a ser considerado um problema alvo de intervenção do Governo a partir da década de 1870, com a economia cafeeira em expansão e o surgimento das primeiras indústrias, a quantidade de pessoas em centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro cresceu, evidenciando a carência de habitação digna. Em 1882, o governo imperial sancionou o Decreto nº 3.151, que estabeleceu incentivos para a construção de habitações destinadas a “trabalhadores e classes pobres” na cidade do Rio de Janeiro e arredores. As empresas que tivessem seus planos para construção de edifícios populares aprovados pelo governo, estariam isentas por até 20 anos de diversas taxas e impostos, além de poderem contar também com a concessão gratuita, também por 20 anos, de terras disponíveis do Estado. Desde que tivessem aprovado seu planejamento quanto às características físicas dos edifícios, o regime interno dos edifícios, os preços dos aluguéis a serem praticados, entre outros (LUZIO, 2001; BRASIL, 1882).

No início da República, também foram publicados decretos que faziam concessões a empresas específicas como o Banco dos Operários, a Companhia Nacional de Construções e a Companhia Técnico-Construtora, para construção de casas para famílias de baixa renda. Os

decretos 843, 894 e 895, de 1890, destinados às empresas citadas, respectivamente, além de conceder favores e isenções - semelhantes aos do decreto de 1882 - definiam também o padrão construtivo mínimo das edificações, os valores máximos de aluguéis a serem praticados, as condições para aquisição opcional das moradias pelos locatários e, em seu artigo XVII, trazia a obrigação da companhia manter “*a expensas suas, um empregado incumbido de velar sobre a conservação do asseio e boa ordem nos logradouros e commodos de uso commum*” (BRASIL, 1890; LUZIO, 2001).

Em 1911, no Governo Republicano de Hermes da Fonseca, o Decreto 2.407 concedeu isenções de impostos federais e cessões gratuitas de terrenos federais a associações, preexistentes ou criadas após o decreto, que se propusessem a construir casas “para habitação de proletários” nas capitais dos estados, desde que conseguissem contrato com os municípios para isenção de todos os impostos e taxas municipais por 15 anos pelo menos. Ficou estipulado, entre outros, que o valor máximo do aluguel seria um percentual do custo de construção e que, as construções a serem erguidas “*nas ruas, praças e avenidas centraes da cidade, ou de seus arrabaldes mais importantes*” deveriam ter um custo de produção mínimo. Esse decreto estabeleceu ainda que, no caso de venda das moradias constituídas em “*habitat isolado*”, o valor de venda não poderia exceder 10% os custos de construção (BRASIL, 1911).

Outra inovação desse decreto foi a possibilidade do Governo conceder empréstimos através da Caixa Econômica:

Art. 7º O Poder Executivo fica autorizado a auxiliar as associações cessionárias da construção de casas populares com empréstimos da Caixa Economica, sendo que o valor total desses empréstimos não deverá exceder, annualmente, ao da metade do saldo verificado entre os depositos e as retiradas havidas no anno anterior. (BRASIL, 1911).

Em 1920, como alguns projetos de vilas operárias haviam sido abandonados antes de sua conclusão, o governo decidiu, no Decreto nº 4.209, concluir ele mesmo aquelas obras, a fim de vendê-las ou alugá-las, nos termos do Decreto das associações (2.704/1911). Esse mesmo decreto, 4.209, autorizou o governo a ceder lotes de terrenos no Distrito Federal para funcionários federais e municipais construírem, com a possibilidade do pagamento ser feitos mediante desconto em suas folhas de pagamento. É digno de nota na publicação desse decreto, as consequências do esparsamento urbano que o decreto anterior favorecia: a distância das moradias e o custo do transporte público torna-se um problema a ponto de

demandar a seguinte providência: “[o poder executivo fica autorizado a] *entrar em accôrdo com a Prefeitura a as emprezas de transportes do Districto Federal, para estabelecimento de cadernetas de passagens nominaes com abatimento de preço, destinadas aos moradores de casas populares, e conceder o mesmo favor nas estradas de ferro da União*” (BRASIL, 1920).

Em 1921 é publicado um novo decreto (nº 14.813), que traz uma compilação das diretrizes dos decretos anteriores e também algumas inovações, como por exemplo a inclusão de sociedades anônimas dentre os promotores de habitação social favorecidos e o limite máximo de 12 pessoas adultas em cada casa, indicando a preocupação do governo com o encortamento nas novas habitações.

Verificamos que as políticas de habitação social no período de 1881 a 1922 buscaram atacar o problema da moradia para as chamadas classes pobres com a concessão de terrenos e isenções, estabelecendo diretrizes para a construção, cobrança dos aluguéis e venda das habitações, bem como para ações disciplinantes que garantissem uma ordem no novo morar. Já que as situações encontradas nos muitos cortiços do período eram foco de preocupação das autoridades, tanto pelo risco higiênico, como pelo risco de conflitos sociais-comportamentais, inerentes à situação de muitas e numerosas famílias desfavorecidas residindo sob um mesmo espaço reduzido.

As ações relacionadas aos comportamentos no novo morar, definidas já nesses primeiros decretos do século XIX, sugerem um viés de controle comportamental que parte de situações indesejadas, previamente verificadas junto a famílias do perfil alvo, e busca impor padrões ideais de comportamento.

### 3.2) As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e a Fundação Casa Popular (FCP)

Em 1923 o decreto nº 4.682, que ficou conhecido como “Lei Eloi Chaves”, criou para cada companhia de estradas de ferro do país uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), destinada aos seus funcionários, dando início às organizações de seguro social no Brasil, que alguns anos depois assumiriam extensas responsabilidades no campo da habitação. Em 1930, quando da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, já existiam no País 47 Casas de Pensões, com cerca de 140.000 segurados (LUZIO, 2001). Em 1932 é aprovado o Regulamento para Aquisição ou Construção de Casas pelas CAPs (Decreto nº 21.326) o qual não estabeleceu - como os decretos anteriores - regras para o aluguel das moradias, mas



determinou as exigências para que os trabalhadores acessassem financiamentos para a construção de casas destinadas exclusivamente para o uso do associado “*e sua família, não sendo permitida a sublocação*” (BRASIL, 1923; 1932).

A partir de 1933, dentro da nova política de seguro social, começaram a surgir os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), organizações de âmbito nacional que passaram a substituir muitas das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). As CAPs eram organizadas por cada empresa e seus empregados, já os IAPS eram autarquias organizadas nacionalmente de acordo com as categorias de trabalhadores, como o IAP dos Marítimos, dos Comerciários, dos Industriais, dos Bancários, de Servidores Públicos e outros. O primeiro IAP criado foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), cuja lógica de construção e aquisição de moradias seguiu o modelo das CAPs, ou seja, a destinação dos recursos seria para a construção e aquisição de casas para os associados ou para abrigar os serviços administrativos do IAP.

A finalidade primordial dos IAPs era garantir aposentadorias e pensões aos seus participantes e para isso aplicavam os recursos captados principalmente em títulos da dívida federal e, secundariamente, em imóveis para seus pensionistas. As construções poderiam ser empreendidas pelos próprios institutos e revendidas aos associados, ou, eram concedidos empréstimos para que os próprios associados construíssem ou comprassem suas casas (FARAH, 1983, p. 40-70).

O primeiro IAP a fazer menção a aluguéis em seu regulamento foi o IAPC, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, que em 1934 concedeu a possibilidade de fiança para o aluguel das residências dos participantes e pensionistas. Em 1939, o decreto-lei nº 1308, incorporou a fiança de aluguel a todos os IAPS (FARAH, 1983, p.44).

Em seguida, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) introduziu duas modificações significativas no padrão de suas operações imobiliárias, as quais foram incorporadas gradativamente pelos outros institutos. A primeira inovação foi a possibilidade dos institutos fornecerem moradia também para não-associados, a segunda foi a possibilidade de alugar aos seus associados as habitações construídas pelo Instituto. Apesar de, já nessa época, alguns técnicos do Ministério do Trabalho defenderem os benefícios da difusão da propriedade imobiliária entre trabalhadores urbanos como forma de incentivar a ordem social, os valores dos aluguéis eram significativamente menores que as prestações dos financiamentos, sendo, portanto, a alternativa mais adequada para atender os associados com menor poder aquisitivo. A inovação do aluguel foi adotada tão rapidamente pelos demais



institutos que a partir do final da década de 30 a maioria dos conjuntos construídos pelos IAPs eram destinados ao aluguel por trabalhadores vinculados (FARAH, 1983, p. 48-50;61).

O processo inflacionário, a partir de meados de 1930, provocou o desestímulo à construção de casas para alugar e a aceleração da especulação com terrenos e imóveis urbanos. Essa tendência foi reforçada a partir 1942, com a Lei do Inquilinato, quando os valores dos aluguéis passaram a ser controlados, culminando no congelamento dos aluguéis em 1950 até 1964. Aluguéis congelados e inflação alta, tornaram a manutenção de imóveis de aluguel desvantajosa (FARAH, 1983, p. 36;61).

No dia 1º de maio de 1946 o governo Getúlio Vargas publicou o Decreto-Lei que criou a Fundação Casa Popular, subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o objetivo de proporcionar “*aquisição e construção de moradia própria*” beneficiando “*aos mais necessitados*”. Foi o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda (Bonduki, 1994). Os empréstimos tomados pela Fundação seriam pagos com juros de até 6% ao ano e sobre os empréstimos concedidos seriam cobrados juros de no máximo 8% ao ano por até 30 anos (BRASIL, 1946a). A produção de habitações da FCP até 1964 foi de 18.132 moradias, enquanto a produção dos IAPs foi de 123.995 moradias (FARAH, 1983; BONDUKI, 1998).

Em 1962 é criado o Conselho Federal da Habitação e a proposta de um Plano Nacional de Habitação, que propunha a difusão da propriedade pelos trabalhadores da moradia como fator de estabilidade política e ajustamento social, pois segundo os defensores do Plano, o status de proprietário daria ao trabalhador um maior senso de responsabilidade, fazendo-o se esforçar para manter sua propriedade e tornando-o um defensor do *status quo* (FARAH, 1983, p. 110).

### 3.3) Banco Nacional de Habitação - BNH

Em agosto de 1964, após o golpe militar, foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O BNH era o órgão central, normativo e financiador do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). Os recursos iniciais destinados ao SFH eram oriundos de uma contribuição de 1% incidente sobre salários, de IAPs, Caixas Econômicas e outros, mas mesmo depois de um ano de existência do SFH os recursos não foram suficientes para dar escala na produção de unidades habitacionais (ROYER, 2009, p. 49). Assim, em 1966 foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), formado pela poupança compulsória de 8% do valor dos salários, que todo empregador deveria recolher para os empregados que optassem pelo FGTS ao invés do

regime de estabilidade no emprego (VALERIANO, 2016; OBSERVATÓRIO DO FGTS, 2016). Rapidamente os recursos oriundos do FGTS somados aos da caderneta de poupança, tornaram-se os principais instrumentos de *funding* para o crédito habitacional e imobiliário no país. Em 1970 o BNH, gestor do FGTS, já era o 2º maior Banco do País (ROYER, 2009).

No BNH havia um tipo de agente promotor para cada segmento do público alvo: para as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos (limite posteriormente ampliado para cinco) os agentes eram as Companhias Habitacionais (COHABs) que podiam ser estaduais ou municipais. Para os mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos (limite que também foi estendido mais tarde) as interlocutoras eram as cooperativas habitacionais, formadas basicamente de categorias profissionais – Essas cooperativas não possuíam fins lucrativos e geralmente se dissolviam após a concretização das obras. Havia, por fim, o mercado das famílias com renda mensal mínima de seis salários onde atuavam os agentes privados: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs) e das Caixas Econômicas que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A construção das moradias, independentemente do segmento, era executada por empresas privadas. As COHABs não eram impedidas legalmente de construir por administração direta, mas dificilmente assim o faziam. Os agentes comercializavam as habitações e, em seguida, contratam um financiamento com o BNH (Azevedo e Andrade, 2011).

De acordo com Azevedo e Andrade (2011) para a implementação da política do BNH havia:

Um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. Ao primeiro cabe ditar as regras do jogo, estabelecendo as condições de acesso à habitação através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Compete-lhe ainda regular o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices da remuneração da poupança voluntária. Além do papel regulador, o Estado atua como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários. (Azevedo e Andrade (2011).

De 1964 a 1986 (período de existência do BNH) foram construídas no país 15,5 milhões de novas unidades habitacionais. Dessas, aproximadamente 4,45 milhões de unidades, cerca de 25%, contaram com financiamento do SFH. Desse montante financiado, 33%, ou 1,5 milhão de financiamentos, foram concedidos para faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos (ROYER, 2009).

No período de existência do BNH foram criados os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), mas como as cooperativas ficavam subordinadas à

normatização do BNH, elas acabaram por funcionar como delegadas do BNH e não como cooperativas independentes, se dissolvendo logo após a mudança das famílias para as novas habitações. Segundo BARROS (2011):

A falta de participação dos cooperados no processo decisório contribuiu para atestar o caráter formal e burocrático a que foram reduzidas as Cooperativas Habitacionais. (...) no período de 1964 a 1984 foram concedidos 487.471 financiamentos através das mesmas, representando 11,3% do total contratado pelo SFH. (...) 60% desta produção ocorreu entre 1976 e 1982, período em que as Cooperativas Habitacionais perderam seu caráter social.

De acordo com Taboada e Paz (2010) o trabalho social em programas de habitação surgiu no Brasil dentro da Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNSH) executada pelo BNH, a partir de 1968. Na época, apesar de haver uma seção de Desenvolvimento Comunitário dentro da carteira de Cooperativas do BNH, não havia no banco uma estrutura suficiente de profissionais capacitados na área social nem um plano ação para o TS. Em 1972 a partir do 1º Encontro dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), o BNH passou a estruturar equipes e definir metodologia, criando em janeiro de 1975 o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), que estruturou o Desenvolvimento Comunitário em vários programas do BNH em todo o país. A partir de então o trabalho de desenvolvimento comunitário passou a ser item obrigatório nos Programas das Cooperativas Habitacionais e das Companhias de Habitação, no Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), no programa autoconstrução de moradias “João de Barro”, no Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e no Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR). Segundo as autoras o Trabalho Social evoluiu nesse período de um trabalho mais administrativo para ações que auxiliassem o mutuário a se reconhecer como cidadão parte de uma comunidade, ciente de seus direitos e deveres.

O trabalho social desenvolvido pelos INOCOOPs visava a orientação e o acompanhamento dos cooperados, geralmente trabalhadores assalariados optantes do FGTS, desde a formação da cooperativa, a contratação da obra, a fase de construção e a mudança para a nova moradia. As ações do Trabalho Social previam a discussão dos direitos e deveres dos cooperados enquanto participantes de um programa habitacional, buscavam auxiliar no acompanhamento das obras, na preparação para a mudança, e no apoio da organização da nova comunidade. A capacitação para viver em condomínio (no caso de construções verticalizadas), auxílio nas necessidades de grupos específicos (crianças, jovens, mulheres), discussões sobre o uso e manutenção dos equipamentos e espaços comuns, contribuição na

constituição de associações de moradores e promoção da integração da nova comunidade entre si e com o entorno dos conjuntos. Nas intervenções em favelas o trabalho social previa a mobilização das famílias para a participação na elaboração do projeto de intervenção física, inclusive porque estes projetos poderiam envolver remoções das famílias de suas moradias para a execução das obras. No PROSANEAR, um dos principais objetivos do Trabalho Social era a informação das famílias sobre as obras. Eram tratados também temas ambientais e o uso adequado das novas instalações de água e esgoto. As ações eram planejadas pelos profissionais das Companhias Habitacionais e pelos Institutos de Orientação que submetiam para aprovação dos profissionais do BNH, que uma vez aprovados, repassavam os recursos necessários que faziam parte da composição dos custos dos projetos (TABOADA E PAZ, 2010).

Em 1986 o Governo Sarney decide extinguir o BNH, transferindo os contratos vigentes, todo patrimônio, compromissos, bem como seu pessoal, para a Caixa Econômica Federal. A Caixa transformou-se então no maior agente de desenvolvimento social da América Latina, administrando o FGTS e tornando-se o principal agente executor das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e infraestrutura do Estado Brasileiro. (METTENHEIM, 2010b; AZEVEDO, 2007).

### 3.3.1) Programa Nacional de Mutirões, PAIH e Programa Habitar Brasil

Com o fim do BNH o financiamento de moradias com recursos do FGTS passou a ser acessados por setores da população com rendas mais altas. Porém, Azevedo (2007) relata um dos programas desenvolvidos no Governo Sarney à margem do SFH, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria de Ações Comunitárias, com recursos do Orçamento Geral da União, que se propôs, em menos de dois anos de existência, a financiar meio milhão de unidades habitacionais. Esse programa apresentava muitos pontos em comum com os programas de urbanização de lotes (PROFILURB), de autoconstrução (JOÃO DE BARRO) e de financiamento aos entes públicos (PROMORAR) do período do BNH. Na implementação desse programa, os estados e regiões que possuíam mais dificuldades políticas com o governo federal, acessaram poucos recursos, como ocorreu com a Fundação Casa Popular.

Com a posse de Fernando Collor de Melo, em 1990, o governo lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), previa a construção de aproximadamente 245 mil unidades em 180 dias, com recursos do FGTS, por meio da contratação de empreiteiras

privadas tendo como agentes promotores as Cooperativas de Habitação (COHABs), fundos de previdência e entes públicos. O público-alvo eram famílias com renda até cinco salários mínimos que pagariam juros reais que iam de 3,5 a 5,5% ao ano. A coordenação geral do programa ficou a cargo do Secretaria Nacional da Habitação do Ministério de Ação Social com operacionalização da Caixa. A Caixa poderia atuar também como agente financeiro, do mesmo modo que outros bancos, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e companhias habitacionais (AZEVEDO, 2007).

Em 1993 o presidente Itamar Franco lançou o Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte. O financiamento federal para esses programas – estimados em 100 mil dólares para o ano de 1993 – previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica. Para acessar os financiamentos o ente público teria que criar um Conselho Municipal (ou Estadual, conforme o caso) de Bem-Estar Social, e um Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados. Os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. Na produção de moradias e lotes urbanizados, seriam cobradas dos beneficiários parcelas mensais de pelo menos 5% do salário mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos. Os recursos arrecadados seriam reaplicados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Caberia ao Conselho estadual ou municipal criar as normas complementares necessárias (AZEVEDO, 2007). O Programa Habitar voltou a prever o Trabalho Social como parte dos projetos, porém, os custos das ações deveriam entrar como contrapartida dos estados e municípios (TABOADA E PAZ, 2010).

### 3.3.2) Pró-Moradia, Carta de Crédito e Pró-Saneamento

Em 1996 a Secretaria de Política Urbana, responsável pela política de habitação, divulgou o documento “Política Nacional de Habitação”, elaborado no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, o qual apresentava programas que, em sua concepção, eram alinhados com as discussões e reivindicações dos movimentos sociais envolvidos na questão da habitação. Ao invés de privilegiar apenas a construção, havia a defesa de uma política fundiária urbana que pudesse desestimular formação de estoques de terras para fins especulativos. Sugeriu-se reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular, incentivando-

os inclusive a adotar linhas de ação diversificadas, voltadas para urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas (LUZIO, 2001; Bonduki, 2008; Denaldi, 2003).

No primeiro governo FHC o Programa Habitar Brasil com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi continuado e foram criados os seguintes programas:

**Programa Pró-Moradia:** com recursos do FGTS, também voltado para o poder público (estados e municípios), que visava a urbanização de favelas, regularização fundiária e provisão habitacional a famílias ocupantes de áreas insalubres (lixões, favelas), sujeitas a desmorações e enchentes ou áreas de preservação ambiental. (LUZIO, 2001; DENALDI, 2003; TABOADA e PAZ, 2010).

**Pró-Saneamento:** destinado projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, ações de drenagem urbana e de desenvolvimento institucional das companhias de saneamento. Nesse período foram contratos R\$ 2,7 bilhões em recursos do FGTS para projetos de saneamento básico (Pró-Saneamento) e R\$ 2,5 bilhões em recursos do OGU para programas variados de infraestrutura e saneamento (LUZIO, 2001; CAIXA, 2000 apud AZEVEDO, 2007).

O Programa de Carta de Crédito: destinado a aquisição, construção ou melhoria de unidades habitacionais, isoladamente ou sob forma associativa. Que consumiu entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação. Nesse período, 78,84% do total dos recursos (concentrados mais na compra de imóveis usados e materiais de construção) foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para famílias com renda menor a 3 salários mínimos (Bonduki, 2008).

### 3.3.3) HABITAR BRASIL – BID - 1999

O Habitar Brasil-BID (HBB) foi um contrato de empréstimo firmado entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em setembro de 1999, cujo objetivo era melhorar as condições de vida de famílias residentes em assentamentos precários (favelas, mocambos, palafitas, etc.) localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados. O recurso inicial do Programa seria proveniente 60% do BID e 40% da União. O HBB era composto por 2 subprogramas: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), com objetivo de capacitar as prefeituras para as questões pertinentes ao setor habitacional e desenvolver ações de capacitação e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), cujo objetivo era a elaboração e execução de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais. A Caixa Econômica Federal era

contratada pela União para operacionalização do Programa, prestando orientando, aprovando os projetos, acompanhando a execução e repassando os recursos para os municípios e Distrito Federal, os agentes executores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017a).

Esse programa trouxe a experiência da execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais) e sua metodologia passou a ser referência e servir de base para na revisão dos programas existentes e na elaboração dos programas seguintes (TABOADA E PAZ, 2010). Algumas das características inovadoras do HBB foram:

- Projetos que integravam o planejamento físico e social, incluindo a preocupação ambiental e a regularização fundiária;
- Equipes multidisciplinares;
- O Trabalho Social passou a contar com a exigência de um conteúdo mínimo distribuído entre os eixos de mobilização e organização comunitária; educação sanitária e ambiental; e geração de trabalho e renda;
- Trabalho Social deveria ocorrer na fase antes das obras, durante as obras e após as obras;
- Monitoramento do projeto;
- Exigência da avaliação do projeto, após doze meses de sua conclusão, através de uma Matriz de Indicadores envolvendo todas as dimensões do projeto integrado.

As contratações desse programa aconteceram até 2005 e contemplaram 119 municípios.

### 3.3.4) Programa de Arrendamento Residencial

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi lançado em 1999 e contou com a criação de um fundo específico para seu financiamento, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Destinado a municípios com mais de 100.000 habitantes e famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Para ser habilitar para o programa as famílias eram submetidas à uma análise de crédito e, além teto de renda deviam comprovar capacidade mínima de pagamento das prestações, bem como ausência de restrições cadastrais como dívidas registradas nos órgãos de proteção ao crédito.

A CAIXA, representante do FAR, firmava convênios com os municípios e abria inscrição para que construtoras apresentassem projetos. Em nome do FAR, a Caixa comprava o terreno e firmava contrato com a construtora para a construção de unidades habitacionais que atendessem aos requisitos definidos pelo Governo Federal. Quando os imóveis ficavam prontos, a Caixa solicitava à Prefeitura a indicação de candidatos ao arrendamento, que passavam por uma análise de crédito.



As famílias firmavam contrato de arrendamento com opção de compra e venda e pagavam mensalmente a taxa de arrendamento de 0,7% do valor de aquisição do imóvel (ou de 0,5%, caso a família arrendatária tivesse renda mensal de até R\$ 1.200,00), valor esse corrigido anualmente pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS. Após 180 meses o arrendatário podia optar por adquirir o imóvel pagando o valor faltante para o preço de aquisição, podendo também estender o prazo do arrendamento ou desistir do imóvel. Existia a possibilidade de troca de imóvel por outro, desde que justificado e houvesse disponibilidade, inclusive para outra cidade e com valores diversos. Existia - e ainda existe, pois, os últimos empreendimentos contratados ainda não completaram 15 anos - a possibilidade do arrendatário antecipar a compra do imóvel antes dos 180 meses.

Uma empresa contratada pela Caixa gerencia os pagamentos dos arrendamentos de cada empreendimento, zela pela manutenção física dos imóveis e administra o condomínio. No caso de inadimplência da taxa de arrendamento ou da taxa de manutenção do condomínio o contrato pode ser distratado e o imóvel reintegrado pela Caixa.

O Trabalho Social é elaborado e executado por empresa credenciada da Caixa e conta com recursos correspondentes a 1% do valor de aquisição das unidades. As ações do Trabalho Social deviam ocorrer desde o período de seleção dos beneficiários e durar no mínimo por 3 meses após a ocupação dos imóveis. As diretrizes para elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social eram:

- a) divulgação de informações sobre o Programa;
- b) estímulo à organização comunitária visando à autonomia na gestão democrática dos processos implantados;
- c) discussão, planejamento e implantação de gestão condominial; e
- d) disseminação de conceitos de educação patrimonial e educação ambiental, que internalizados pelos beneficiários favorecem a correta ocupação e manutenção dos imóveis e dos espaços comuns. (MCIDADES, 2010 apud TABOADA e PAZ, 2010)

Para Azevedo (2007) o PAR pareceu não ter sido desenhado com a mesma filosofia dos congêneres europeus. O arrendamento aqui teria sido utilizado para facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência, evitando assim longas batalhas judiciais. Porém essa maior facilidade de retomada dos imóveis em relação a outros programas parece não ter ocorrido, como podemos observar no relato do funcionário da Caixa que entrevistamos:

A meta era a inadimplência ficar limitada a 6%, caso contrário no município não poderia contratar novos empreendimentos. A Administradora fazia a cobrança administrativa. Quando restava não êxito na cobrança, a Administradora montava o dossiê de execução e enviava para a GILIE [área



responsável da caixa], que ainda tentava fazer algum tipo de ação de cobrança. Depois era ajuizada a ação de reintegração de posse. Assim como em todos os casos judiciais não havia padrão de prazo para reintegração de posse. No PAR era permitido fazer acordo e regularizar o atraso, mesmo depois de ajuizada a ação, desde que pagando também as despesas judiciais. Na maioria dos casos ajuizados sem regularização era reintegrada a posse da unidade. (ENTREVISTADO A)

O PAR também possibilitou uma vertente de reformas em edifícios antigos para habitação, voltada para estimular a revitalização urbana e a recuperação de sítios históricos. Porém, até 2008 haviam sido contratadas apenas 1.425 unidades em 26 edifícios nessa vertente em todo o país. Segundo Bonates (2008) as dificuldades que concorrem para um melhor resultado dessa vertente são:

- A questão fundiária, uma vez que a maioria dos imóveis é de propriedade privada, outros são objetos de espólio ou estão em outras situações de impedimento;
- A indisponibilidade de edificações adequadas para transformação em uso habitacional multifamiliar;
- O desinteresse dos empresários do ramo da construção civil, devido ao alto custo de se reformar antigas estruturas, frente à capacidade de pagamento da população de mais baixa renda e do valor pré-estabelecido pelo PAR (até R\$ 40.000,00); e
- Problemas com a liberação de recursos para edificações de uso misto, já que o programa destina-se ao uso estritamente residencial (BONATES, 2007)

Um de nossos entrevistados, integrante de uma empresa administradora, que chegou a administrar dezenas de condomínios do PAR e que hoje ainda administra alguns, fez referência a empreendimentos do PAR entregues nessa modalidade, quando questionado sobre os maiores problemas enfrentados no PAR:

Vale destacar, que era perceptível que alguns empreendimentos não foram corretamente adequados ao programa (quando falamos na modalidade REFORMA) e outros não detinham uma construção plena que garantisse a continuidade do empreendimento sem que houvesse a necessidade de grandes reformas. Em poucas palavras, diversos empreendimentos foram entregues sem a qualidade necessária para a habitação, o que gerou a necessidade de grande implementação de manutenção, onerando, e muito, as famílias de baixa renda. (ENTREVISTADO B)

A reabilitação de imóveis em áreas urbanas consolidadas significa a possibilidade de ganhos para o município, pelo melhor aproveitamento do espaço urbano e para as famílias pelo acesso a equipamentos e serviços públicos, e pela proximidade com as concentrações de locais de trabalho. Porém, cabe um aprofundamento sobre se essa queixa, a fim de sabermos se ela é comum a empreendimentos reabilitados.

As particularidades dos possíveis problemas construtivos mais frequentes em empreendimentos reabilitados são certamente melhor tratadas por áreas como a arquitetura e a engenharia civil, porém, podemos oferecer um olhar do lugar do Trabalho Social afirmando que, projetos de reabilitação de edifícios para habitação social, terão maior sustentabilidade social se contarem com um planejamento de implantação integrado, envolvendo o projeto físico com o projeto social, para esclarecimentos quanto às decisões tomadas e, se possível, o envolvimento dos futuros moradores, os quais serão os que se depararão em primeiro lugar com eventuais problemas que surgirem.

Na metade do segundo Governo FHC, foram criados alguns instrumentos para possibilitar a implantação da política habitacional – o Estatuto da Cidade, finalmente aprovado em 2001 (Lei n.º 10.257/01), após 13 anos de tramitação no congresso. Foi criado também o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Medida Provisória n.º 2.212 de 2001) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Medida Provisória n.º 2.220 de 2001) (Denaldi, 2003).

### 3.3.5) Programa Minha Casa Minha Vida - 2009

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 após propostas, debates e construções que primeiramente resultaram no Projeto Moradia (iniciado em 1999 e lançado em 2000 por iniciativa do Instituto Cidadania). O Projeto Moradia teve parte dos seus requisitos atendidos com a aprovação do Estatutos das Cidades, em 2001, e viu a maioria de suas propostas ser incorporada na Política Nacional de Habitação (PNH), publicada em 2004. Para Bonduki (2009) aspectos importantes das propostas originais não puderam ser implantados de imediato. Esse autor lembra que o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), publicado em 2010, mas elaborado de forma participativa e colaborativa antes, propunha uma quantidade maior de alternativas habitacionais, como lotes urbanizados e material de construção com assistência técnica, permitindo a autoconstrução, reduzindo com isso os custos unitários e atendendo mais famílias. Mas o Minha Casa Minha Vida concentrou a produção apenas unidades habitacionais prontas, o que seria mais ao gosto do setor da construção civil. Além disso o PMCMV não foi implantado junto com as estratégias, especialmente as de caráter fundiário, que o PlanHab apontou como indispensável para equacionar o problema habitacional. Bonduki (2009) previu que a localização dos empreendimentos seria inadequada e haveria elevação do preço da terra, ocasionando a transferência do subsídio para a especulação imobiliária. O PlanHab propôs que os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas como o imposto progressivo para combater os

imóveis ociosos e subutilizados, mas a grande maioria dos municípios que haviam formulado seus planos de habitação, não implementou instrumentos para combater a especulação imobiliária (Bonduki, 2009).

A meta inicial do PMCMV foi de 1 milhão de unidades (14% do déficit habitacional acumulado). Sendo apenas 400 mil unidades destinadas às famílias com renda até R\$ 1.395. Ou seja: 40% da meta do programa foi destinada à faixa que representava 82,3% do déficit acumulado. A população com renda intermediária (de R\$1.395 a R\$ 2.790, ou seja, de 3 a 6 salários mínimos em 2009) teve um subsídio para complementar o financiamento, enquanto os da faixa de renda inferior (3 salários mínimos em 2009) tiveram subsídio quase total. Porém, os limites de renda do PMCMV foram bastante superiores aos propostos no PlanHab, que havia estabelecido, via estudos complexos, o subsídio mínimo para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia. Com o novo programa beneficiou segmentos de classe média e gerou mercado de baixo risco para o setor privado (Bonduki, 2008; 2009). Com o mercado crescimento, houve aumento do preço dos imóveis e isso dificultou ainda mais o acesso às famílias de mais baixa renda. Entre os anos de 2009 e 2012 o preço dos imóveis subiu 153% na cidade de São Paulo (MARICATO, 2012), enquanto a média da inflação no período, segundo o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) foi de 5,64% (IBGE, 2017).

Atualmente diversos estudos trazem o PMCMV como objeto. As críticas ao programa referem-se frequentemente à localização periférica da maioria dos empreendimentos (e o conseqüente acesso insuficiente à cidade que proporcionam), o fato do programa tender a reforçar a valorização imobiliária geral, ampliando assim a dificuldade de acesso à habitação pelos não contemplados, seja por meio do aluguel ou de outras formas de produção, impondo assim novas desigualdades (POLIS, 2014; ROLNIK et. al, 2015). Há também a presença do crime organizado e de milícias em empreendimentos do PMCMV em regiões metropolitanas, que expulsam beneficiários e impõe a sua lógica de poder; casos esses que, nos anos 2014 e 2015, ocuparam com certa frequência reportagens e manchetes dos principais veículos de comunicação do país. Também pelos meios de comunicação foram veiculadas denúncias de irregularidades na seleção das famílias pelos entes públicos e invasões coletivas de empreendimentos por famílias que não estavam indicadas como beneficiárias. Uma última questão discutida que gostaríamos de citar é a submissão de algumas famílias contempladas ao princípio da propriedade privada que vendem ilegalmente seus imóveis subvertendo os objetivos do programa (LAGO, 2012).

Em 2016 os valores máximos de renda familiar para atendimento pelo programa foram atualizados. Atualmente o programa está dividido em quatro “Faixas” para habitação social urbana como descrevemos a seguir:

Faixa 1: Nessa faixa as instituições financeiras públicas federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) contratam a construção de projetos de habitação para famílias com renda mensal máxima de R\$ 1.800,00 com empresas da construção civil, com entes públicos ou com Entidades Organizadas. Nessa faixa de renda não é necessário comprovar capacidade de pagamento (é permitido que a família tenha renda zero, por exemplo). Os projetos devem atender às especificações mínimas de qualidade e custarem até um valor limite definido por município. Até 90% do preço das unidades habitacionais podem ser subsidiados, uma vez que as prestações pagas pelos beneficiários a partir da conclusão das habitações durante 120 meses, são fixas e podem variar de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 dependendo da renda apurada. Os subsídios são financiados pelo Tesouro Nacional, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), quando o contrato é feito com empresas construtoras e entes públicos, ou pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), quando a contratação é feita com Entidades Organizadoras (EO). Nos contratos com as Entidades elas próprias são quem selecionam e indicam as famílias a serem beneficiadas, conforme critérios. Nas modalidades das empresas construtoras ou entes públicos as famílias devem ser selecionadas de forma pública e transparente pelo ente público local, conforme procedimentos definidos por normas publicadas pelo Ministério das Cidades.

Faixa 1,5: Criada no ano de 2016 para atender famílias com renda mensal até R\$ 2.350,00, O valor das unidades habitacionais não pode ultrapassar R\$ 135.000,00 e as famílias selecionadas receberão subsídios entre R\$ 11.000,00 e R\$ 45.000,00, valores esses definidos pela cidade do empreendimento (já que o custo de produção de habitação é variável conforme a localidade). A taxa de juros anual é de 5% e a hipoteca pode ser paga por até 360 meses.

Faixa 2: Para famílias com renda mensal entre R\$ 2.351,00 e R\$ 3.600,00, com subsídios que variam de R\$ 10.000,00 a R\$ 27.500,00, dependendo da renda familiar, e da cidade onde a moradia está localizada. As taxas de juros variam de 5,5% a 7% ao ano. As Faixas 1,5 e 2 são financiados pelo FGTS e pelo Tesouro Nacional por 360 meses.

Faixa 3: Para famílias com renda mensal entre R\$ 3.601,00 e R\$ 6.500,00, taxa de juros de 8,16% ao ano por 360 meses, sem subsídios. Também financiado pelo FGTS. O preço máximo avaliado da moradia varia de R\$ 90.000,00 até R\$ 225.000,00, dependendo da

cidade onde a moradia está localizada. Vale salientar que, mesmo sem subsídios, os juros aqui mencionados são significativamente inferiores aos praticados pelo mercado.

O Programa Minha Casa Minha Vida também dispõe de uma modalidade para habitações rurais, nela os projetos de construção são contratados pelas instituições financeiras com entidades registradas (Associações, Cooperativas e outros) de pequenos agricultores, trabalhadores rurais ou comunidades tradicionais, cuja renda de cada família pode chegar a R\$ 78.000,00 por ano. Esta modalidade permite tanto a construção de novas residências como a renovação de unidades existentes.

Desde o lançamento do programa, em 2009, até maio de 2016, foram investidos R\$ 306,2 bilhões no programa (esse valor corresponde a 5,2% do PIB Brasileiro em 2015). Foram construídas 2,81 milhões de habitações, 1,11 milhões estão em construção e 400 mil ainda não iniciaram a construção, totalizando 4,32 milhões de unidades (JUNIOR, 2016).

### 3.3.6) O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades

O PMCMV-Entidades foi uma sequência do Programa Crédito Solidário (PCS) criado em 2004 com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que previa que o pagamento do valor integral do investimento pelo beneficiário, em até 20 anos, sem taxa de juros. Em 2008 o PCS passou a ter os custos da atualização monetária da dívida e do seguro pagos FDS e o percentual de 0,7% do valor da dívida pago por mês foi reduzido para 0,5%. No PMCMV-Entidades (criado em 2009), o valor da prestação passou a ser calculado não pelo valor do imóvel, mas pela capacidade de pagamento da família beneficiária, fixando as mensalidades em 10% da renda família e prazo de pagamento de 10 anos (como também ocorre na Faixa 1 do PMCMV-Empresas (FAR) e Entes Públicos). A diferença entre o montante pago ao longo dos 10 anos e o valor dos imóveis seriam pagos com subsídios advindos do FDS (MCMV-Empresas e Entes Públicos os subsídios vêm do FAR). O PCS admitia três regimes de construção para a produção das moradias: “a) autoconstrução, pelos próprios beneficiários; b) autoajuda ou mutirão; ou c) administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para execução de serviços que demandem maior especialização”. No MCMV-Entidades, admitiu-se ainda o regime “empreitada global” (Mineiro e Rodrigues, 2012).

Outra novidade no Minha Casa Minha Vida foi a possibilidade das entidades organizadas acessarem o recurso da “Compra Antecipada”, que é a compra do terreno pela Caixa antes da aprovação do projeto definitivo. A partir do reconhecimento de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, a Caixa autoriza a compra do terreno para

construção e repassa recursos para elaboração dos projetos técnicos de arquitetura, engenharia e Trabalho Social.

MINEIRO e RODRIGUES (2012) apresentam o funcionamento da Compra Antecipada:

[...]esses grupos [de famílias e associações interessadas em construir moradias] percorrem as regiões em que atuam para localizar uma área com potencial para a construção do conjunto, que esteja com a documentação em ordem e que apresente viabilidade técnica e econômica. A comprovação dessa viabilidade pelo agente financeiro permite que o contrato de Compra Antecipada seja firmado.

A entidade mobiliza empresa de assessoria técnica ou os profissionais de arquitetura e engenharia com recursos das próprias famílias, para elaborar os estudos de viabilidade e desenvolver os projetos urbanístico, arquitetônico, estrutural, de instalações, de Trabalho Social e todos os licenciamentos nos órgãos públicos

A Compra Antecipada foi uma inovação que permitiu que entidades organizadas empreendessem habitações para famílias da Faixa 1, que de outra forma não seria possível, especialmente nas regiões com alto custo da terra.

No PMCMV-Entidades as entidades organizadoras, que são pessoas jurídicas sem fins lucrativos (associações, cooperativas, etc.), recebem os recursos da instituição financeira para construção dos empreendimentos e para a execução do Trabalho Social. O repasse de recursos para o TS é feito na mesma conta, junto com os recursos para as obras. Nesse programa o TS não enfrenta déficit de implementação, diferente do PMCMV-FAR, no qual os recursos para as obras são repassados para as empresas construtoras e os recursos para o TS são disponibilizados para as prefeituras.

#### 4) Considerações sobre (a ausência de) Aluguel Social no Brasil

Droste e Knorr-Siedow (2007), mencionaram o fato dos provedores de habitação social na Europa estarem sendo instados a assumir outras funções além de fornecer habitação, como por exemplo a gestão de serviços de bairro, promoção da coesão social e gestão de iniciativas da vizinhança. Esses serviços guardam semelhanças com o trabalho social que temos no Brasil. Porém, aqui, o trabalho social como o conhecemos é e sempre foi executado em programas de habitação para ocupação de proprietários, portanto num espaço de tempo limitado, enquanto nos empreendimentos de aluguel social, esse tipo de serviço tem a possibilidade de ocorrer por períodos mais longos ou indeterminados.

A segregação social que convive mesmo com a habitação social é uma preocupação nos países europeus. Há muitas vezes um dilema entre atender a população mais necessitada e

promover uma melhor mistura social. A prerrogativa dos administradores privados escolherem seus inquilinos sociais também possibilita o aumento da segregação, uma vez que as moradias mais desejadas acabam por selecionar os inquilinos com menos chance de atrasar pagamentos ou causarem problemas. Famílias mais carentes e com perfil menos desejável pelos proprietários tendem a se concentrar em locais menos atrativos, reforçando estigmas.

O Chile não está no âmbito do nosso estudo, mas vivenciou uma política habitacional que guarda semelhança com os relatos de alguns dos países que estudamos, em especial a Alemanha que anos setenta chegou a construir empreendimentos contíguos com dezenas de milhares de unidades habitacionais. Segundo Rolnik et al. (2015), a política implementada no Chile produziu uma segregação profunda, com numerosas moradias de baixa qualidade urbanística e construtiva, localizadas numa periferia homogênea, marcada por problemas sociais, como tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros, e que hoje se tornou “um passivo incômodo para os agentes financeiros e para os moradores”.

Segundo Whitehead e Scanlon (2007) as habitações sociais mais recentes na Europa têm sido construídas geralmente em locais de propriedade misto, ou seja: habitação social e não-social na mesma vizinhança e nota-se também esforços para melhorar a mistura do estoque existente. Um exemplo de ação do poder público para ter maior controle sobre a ocupação da cidade e dispor de meios de intervir de forma a evitar a gentrificação, foi a implantação da exigência de que todo projeto habitacional para ser aprovado pelo poder público local em Munique, Alemanha, é exigido uma porcentagem de habitações sociais, mesmo daqueles de alto padrão (SCANLON e WHITEHEAD, 2007).

Ainda que as habitações de aluguel social permitam uma maior margem de manipulação da mistura social, ele não está imune a tensões como o dilema de continuar a fornecer habitação social para moradores locais de longa data ou atender aqueles com maiores necessidades (por exemplo: membro de grupos marginalizados) mas sem vínculos com o lugar.

Comparando o Brasil com as informações dos 5 países europeus aqui colocadas mais a experiência da Companhia de Habitação de Johannesburgo, não há como não se perguntar sobre o motivo do Brasil não ter construído desde os anos 40 habitações destinadas ao aluguel social. A última política de nível nacional que promoveu aluguel social foram os IAPS, nas décadas de 1930/1940, porém, o objetivo principal dos IAPS era a administração de um fundo para aposentadorias pensões aos participantes, e os investimentos em habitação eram uma das formas de aplicar o dinheiro dos trabalhadores. Como vimos anteriormente, o congelamento



dos aluguéis e a alta inflação tornou as habitações de aluguel desvantajosas financeiramente para os IAPs.

Em 1972 e 1983, o BNH chegou a introduzir uma modalidade de locação de suas unidades ociosas, por até 30 meses, que após esse período passaria para o regime de casa própria. (BONATES, 2007).

O Programa de Arrendamento Residencial – PAR implementado no final dos anos 90 e que vigorou até o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, não chegou a ser um programa de aluguel social e funcionou mais como uma política de propriedade, como comentamos acima. A opção dos beneficiários pela compra tornou-se regra como uma forma de reaver o dinheiro pago durante o arrendamento, sem contar com o grande aumento dos preços dos imóveis em todo país até o início dos anos 2010, o que torna ainda mais atrativa a compra.

Segundo Bolaffi (1975) apud Bonates (2007), no Brasil

Criou-se uma ideologia para desconstruir a solução adotada (e aprovada) em outros países. Técnicos se encarregaram de produzir e disseminar argumentos contra a viabilidade da casa de aluguel, com o objetivo de comprometer as classes menos favorecidas com a propriedade e com o regime. Ainda para Bolaffi (1975), a classe média e o operariado urbano viviam permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, marcada pela necessidade de demonstrá-la publicamente por meio da aquisição de um imóvel, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. (BONATES, 2007).

Elsinga e Hoekstra (2005) apontam que a propriedade da moradia pode promover a autoestima já que a comunidade irá conceder ao proprietário um status social mais elevado. Isso tende a reforçar os argumentos de que a casa-própria é financeiramente mais atraente do que o aluguel a longo prazo e proporciona um sentimento de autonomia, segurança, identidade pessoal, sucesso e realização. Porém, essas mesmas autoras verificaram que a qualidade do lar pode influenciar a determinação da autoestima mais do que a propriedade, especialmente quando a casa própria se localiza em bairros menos desejados.

Algumas vantagens da casa-própria em relação ao aluguel, presentes no imaginário popular e que embasam decisões políticas seguem citadas abaixo:

- Em países onde o Estado não garante as necessidades básicas de educação, saúde, seguro-desemprego, moradia, etc., ser proprietário de um imóvel é vantajoso (MILANO, 2013);
- A casa-própria é a certeza de se ter um teto mesmo quando se está desempregado (BONATES, 2007);



- Proporciona a segurança de ter sua própria moradia e a possibilidade de vendê-la ou alugá-la, obtendo renda (BONATES, 2007);
- A amortização é mais vantajosa que o aluguel (BOLAFFI, 1986);
- A casa própria permite melhorias e ampliações que o aluguel não permite (BOLAFFI, 1986);
- O estado é burocratizado, cartorial e incompetente para administrar aluguéis eficientemente; (BOLAFFI, 1986);
- Facilitar o acesso à propriedade da casa-própria a preços módicos traz mais dividendos políticos aos gestores públicos do que o acesso à moradia alugada a preços módicos.

Para Blanco, Cibils e Muñoz (2014) o aluguel social permite a criação de cidades mais densas, mais acessíveis e mais compactas, ajudando a mitigar o crescimento periférico de baixa densidade e a segregação de renda.

Gottschalg e Barros (2015) apresentam quatro consequências imediatas que advêm de uma política de aluguel social:

- Assegura a destinação das unidades habitacionais exclusivamente para a baixa renda, contendo eventuais processos de gentrificação [...]
- Permite mobilidade espacial dos trabalhadores em função do trabalho e do estudo [...]
- Contribui para rebaixar os preços do mercado de aluguéis [...]
- Mantém sob gestão do poder público um parque locacional [...] permite a execução continuada de atendimento habitacional à baixa renda. ” (GOTTSCHALG e BARROS, 2015)

Implantando-se em áreas centrais, haveria ainda os seguintes benefícios:

- Possibilita ao beneficiário maior proximidade do trabalho e inserção mais efetiva na rede de serviços públicos, contribuindo para o reequilíbrio dos fluxos de mobilidade urbana;
- Inibe a segregação socioespacial da população de baixa renda [...]
- Contribui para a diversificação dos usos nas áreas centrais, bem como seu repovoamento [...]
- Resulta, se precedida pela desapropriação e pela reabilitação de edifícios abandonados, na utilização do estoque imobiliário ocioso com infraestrutura instalada, provocando o cumprimento da função social da propriedade. ” (GOTTSCHALG e BARROS; 2015)

Para Blanco, Cibils e Muñoz (2014) não existe um tipo ideal de posse. A melhor opção depende de preferências particulares e econômicas de cada família e também evolui ao longo do tempo com mudanças na composição da família, renda e necessidades.

Das vantagens e desvantagens compiladas acima, uma chama nossa atenção pela pertinência à área de administração pública. Bolaffi (1986) *apud* Bonates, (2007), apresenta a

opinião de que “*o estado é burocratizado, cartorial e incompetente para administrar aluguéis eficientemente*”.

Nesse sentido, convém lembrar que empreendimentos de aluguel social também podem ser privados, normalmente de entidades sem fins lucrativos, como nas experiências dos países que trouxemos acima.

Experiência de associações empreendendo habitação social no Brasil há no Programa Crédito Solidário (PCS) e do PMCMV-Entidades. Esses programas não são de aluguel social, mas algumas competências desenvolvidas por associações nesses programas podem ser também necessárias em empreendimentos de aluguel social, como a gestão de condomínios verticalizados, seleção de moradores e execução de ações de Trabalho Social.

Quanto à capacidade de administração por órgãos públicos, a título de comparação, podemos citar a experiência do PAR, que, apesar de não ser um programa de aluguel social, havia a cobrança mensal das taxas de arrendamento e de administração de condomínios. Como exposto acima, a inadimplência era controlada e as empresas contratadas administravam os condomínios se reportando à Caixa. A Caixa, por sua vez, se reporta ao Governo Federal, gestor do programa.

Cabe notar, entretanto que habitações sociais alugadas demandam uma gestão maior das reclamações e solicitações quanto a manutenção das unidades. Notemos os relatos abaixo:

No PAR era difícil para as administradoras fazerem valer as regras e conseguir viabilizar o equilíbrio financeiro do condomínio. Em muitos casos os arrendatários não concordavam com o aumento do valor mensal da taxa de condomínio e a CAIXA tinha que intervir. Assim, muitas reclamações acabavam parando no Ministério Público, Defensoria, etc.

[...]diferente do PAR, os beneficiários do PMCMV se consideram mais ‘donos’, o que efetivamente são, e assumem melhor a responsabilidade pela manutenção.” (ENTREVISTADO A)

Traremos a seguir uma experiência de Locação Social brasileira vigente, de propriedade do município de São Paulo.

#### 4.1) Locação Social em São Paulo

O município de São Paulo possui atualmente cerca de 830 mil domicílios em favelas ou loteamentos irregulares e mais de 180 mil famílias com gasto excessivo com aluguel. Ao mesmo tempo possui grande quantidade de imóveis desocupados e ocupados em áreas consolidadas, especialmente no centro antigo da cidade e enfrenta grandes problemas de

mobilidade urbana devido, especialmente, aos deslocamentos dos cidadãos de caso para seus trabalhos e vice-versa (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016).

Conforme a Resolução do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) n°23, de 12 de junho de 2002 que aprovou o Programa de Locação social no Município de São Paulo (CFMH, 2002), as unidades do programa são de propriedade do poder público para finalidade exclusiva de aluguel para pessoas com renda familiar até 3 salários mínimos com prioridade para pessoas idosas, em situação de rua, com direitos especiais ou moradores de áreas de risco. O programa prevê a construção de novas edificações ou aquisição e reforma de imóveis existentes, priorizando os projetos com: maior utilização de investimentos já investidos; menor investimento por família ou pessoa; maiores opções de acesso a transporte coletivo; e região que concentre maiores índices de emprego.

O poder público é responsável por um acompanhamento socioeducativo que visa estimular a inserção social e a capacitação profissional dos participantes e também, em paralelo, realiza a administração dos condomínios, de forma direta ou contratando empresas.

A Retribuição Mensal (Aluguel Social) varia de 10% a 15% da renda da família, conforme a renda apurada e o número de membros no grupo. É definido um Valor de Referência para cada unidade habitacional, que corresponde ao Valor do Investimento (custos de construção, aquisição, reforma ou o valor de mercado) dividido por 360 meses. Esse Valor de Referência menos a Retribuição Mensal resulta no valor do subsídio que é concedido pelo Fundo Municipal de Habitação. Periodicamente, as famílias são submetidas a uma nova avaliação social para verificar se ainda preenchem as condições de acesso e subsídio.

Os inquilinos também pagam uma “Taxa de Manutenção” equivalente a 30% do Valor de Referência para a manutenção de elevadores, de sistemas de distribuição de água, esgoto, eletricidade, além de reformas preventivas e pinturas.

As avaliações da Prefeitura sobre os 5 empreendimentos de locação social na cidade permitem os 5 empreendimentos serem separados em 2 grupos: O primeiro grupo, formado pela Vila dos Idosos e os edifícios Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó, possuem número reduzido de unidades habitacionais, foram direcionados para uma demanda específica que possui uma renda mínima ou tiveram alguma participação no processo de formação do empreendimento. Segundo Gatti (2015b), essas teriam possibilitado um melhor controle de gestão e bons resultados em relação à sustentabilidade dos conjuntos. O segundo grupo, residenciais Parque do Gato e Olarias, foram empreendimentos elaborados em uma escala maior e destinados a famílias sem renda mínima para arcar com os custos da nova moradia. Conforme Gatti (2015a) o Residencial Parque do Gato foi construído no local onde

havia a Favela do Gato e seus moradores foram atendidos prioritariamente no novo conjunto. O Residencial Olarias teve como demanda prioritária moradores de rua (especialmente catadores de materiais recicláveis), moradores de áreas de risco, idosos e portares de necessidade especiais. Em ambos empreendimentos a demanda prioritária teve seus gastos com moradia aumentados, comparando com sua situação anterior, mas a maior parte dos novos moradores – conforme pesquisa amostral realizada em 2012 - teve seus gastos com moradia reduzidos. Entregues em 2004, ambos empreendimentos apresentaram em 2008 70% e 56% de inadimplência do aluguel, e 37% e 30% de ocupações irregulares, respectivamente. Várias unidades foram ocupadas por famílias que ‘compraram’ ilegalmente o imóvel das famílias originais.

Segundo informações de moradores coletadas na visita técnica realizada em 2013, a Prefeitura fazia “vistas grossas” para os casos de repasse ilegal das unidades, seja por questões políticas ou por receio de mobilizações de moradores e dos grupos ligados ao tráfico de drogas. (GATTI, 2015a, p. 251)

Para Gatti (2015a, p. 48), o programa de Locação Social em São Paulo favoreceu o desenvolvimento econômico e social das famílias ao focar a produção das moradias em áreas centrais da cidade, “*onde há oferta de emprego e onde está concentrada a grande maioria dos trabalhadores informais e moradores de cortiços*”. A autora também aponta como fatores interessantes do programa o retorno do valor de investimento para o Fundo Municipal de Habitação através dos aluguéis e a exigência de um atendimento socioeducativo feito pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a fim de acompanhar a adaptação das famílias e o seu desenvolvimento econômico.

Como causas dos problemas verificados no residencial Parque do Gato, considerado o mais problemático dos empreendimentos, Gatti aponta falhas advindas do descumprimento das diretrizes e dos objetivos do programa e também falhas na elaboração da regulamentação do programa, que deixou de criar uma estrutura de suporte ao programa, ancorada na gestão social e condominial do empreendimento. O programa também não implantou um trabalho social capaz de gerar emprego e renda para as famílias sem renda, que desde o início da ocupação se tornaram inadimplentes. Além do mais não há uma equipe com responsabilidades definidas para cuidar do programa de locação no município. A gestão social é terceirizada por uma empresa de consultoria que, juntamente com a equipe da SEHAB, apenas “*apaga incêndios*” (nos dizeres de uma funcionária municipal), e não avalia periodicamente o enquadramento das famílias para avaliar se fazem jus ao subsídio, não faz acompanhamento

socioeducativo regular e permanente, nem executa ações estruturadas de inserção social e capacitação profissional (GATTI, 2015, p. 254).

A administração condominial do Residencial Parque do Gato é feita pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), empresa de economia mista controlada pela Prefeitura de São Paulo, que passou a executar essa tarefa, de forma simplista, depois que a terceirização da administração condominial se mostrou insustentável financeiramente, sem que também a SEHAB tenha avançado em promover a autogestão condominial. A manutenção física dos empreendimentos também tem se mostrado um dificultador no programa, pois a COHAB possui histórico de promotora habitacional e não de gestora de empreendimentos e, para a liberação de recursos para se consertar o sistema de fornecimento de água, por exemplo, é necessário um processo de contratação que envolve cotações e demanda um tempo maior do que os moradores gostariam de suportar. Os dois conjuntos construídos dentro do programa de locação social contaram com espaços para uso comercial, mas não chegaram ser ocupados, como previsto, por falta de gestão (GATTI, 2015, p. 253-254).

Gatti (2015b) defende o investimento em uma estrutura de gestão para favorecer a melhoria das condições econômicas e sociais da população atendida por programas de locação social. A autora enxerga a possibilidade do programa explorar melhor a autogestão dos condomínios como uma forma de redução de custos e também para promoção do sentimento de pertencimento comunitário. Gatti defende ainda que a gestão do programa seja feita por cooperativas e movimentos sociais, que lutam pelo direito à moradia, e possuem organização e responsabilidade com a problemática da habitação e do direito à cidade.

A experiência de locação social da Prefeitura de São Paulo demonstra o potencial de uma política de aluguel social e evidencia a importância de um trabalho social presente e atuante, não somente após mudança dos moradores, mas desde a concepção do projeto.

## 5) A Caixa na Implementação do Trabalho Social

A Caixa Econômica Federal (Caixa) é atualmente um ente central na implementação das políticas de habitação social e desenvolvimento urbano no Brasil, das quais fazem parte o TS. Com a incorporação do BNH, a Caixa assumiu a responsabilidade pela gestão do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para População da Baixa Renda e do Fundo de Assistência Habitacional, e também assumiu no lugar do BNH a coordenação do Plano Nacional de Habitação Popular (PANHAP) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA). A incorporação dos departamentos e pessoal do BNH, com sua capacidade de coordenação

política, transformou a Caixa em coordenadora e agente de políticas governamentais, programas e crédito direcionado para financiamento doméstico e construção (METTENHEIM, 2010b).

A Caixa foi fundada em 1861 como banco de poupança e monte de socorro (casa de penhores) e desde então tem sido líder nesses setores. Também é líder em crédito bancário para brasileiros de baixa renda, em crédito para habitação e em políticas de desenvolvimento urbano e no saneamento. Além de atuar como administradora de fundos do governo federal e como agente de transferência de benefícios sociais do governo (METTENHEIM, 2010a).

A partir da Revolução de 1930, a Caixa se tornou agente de financiamento para os governos subnacionais, especialmente para investimentos em saneamento e desenvolvimento urbano. Nos anos 70 a Caixa começou a repassar recursos oriundos da poupança para projetos de desenvolvimento da ditadura militar e após a transição para a democracia em 1985, foi contratada pelo governo federal para implementar diversos programas juntos aos entes públicos subnacionais como programas de gestão fiscal, programas de infraestrutura, habitacionais, de saneamento, de desenvolvimento institucional, desenvolvimento urbano e desenvolvimento comunitário. Estes contratos ajudaram a aprofundar as redes da Caixa nos setores público e privado, sua experiência em políticas públicas e seu papel com concessora de financiamento público. Em 1997, as operações da Caixa com os municípios foram consolidadas num programa denominado "Caixa - Banco do Município". Desde então, foram convocados seminários sobre desenvolvimento municipal, houve treinamento de pessoal e foi criado um conjunto de dados sobre produtos e serviços disponíveis para os municípios. Em 1996, por exemplo, a Caixa processou 5.109 novas propostas de 1.231 prefeituras para novos créditos em projetos de desenvolvimento urbano envolvendo saneamento, infraestrutura e habitação (METTENHEIM, 2010a).

### 5.1) O Trabalho Social na Caixa

Os contratos de repasse para execução do trabalho social contratados pelo BNH foram assumidos pela Caixa, porém este banco não possuía uma estrutura organizacional para o trabalho social dentro da empresa. De acordo com relatos de trabalhadores desse período, de 1987 a 1998, a Caixa não havia criado qualquer estrutura ou diretriz para o Trabalho Social em nível federal. A Caixa estava subordinada ao Ministério da Fazenda e passou a executar os Programas e Projetos de Habitação de interesse social, não como gestora, como era o BNH, mas como contratada da secretaria federal responsável pela gestão dos programas habitacionais.

Em 1992 houve o lançamento do Programa de Saneamento Integrado – PROSANEAR BIRD-CEF, com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Esse programa previa repasses de recursos para obras de saneamento que beneficiaram famílias de baixa renda e exigia a participação social como condição para o sucesso da intervenção. Para atender à exigência do BIRD, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) aprovou em na Resolução 182 de 05/06/1995 a destinação de recursos para o Trabalho Social nos contratos do programa e determinou que a CAIXA disponibilizasse equipe própria, composta por profissionais de nível superior, com habilitações específicas e comprovada experiência em Projetos de Mobilização e Participação Comunitária. Foi então que, em 1996, a CAIXA criou o cargo de Técnico Social que deveria ser ocupado por funcionários de carreira, com formação superior em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia. Os profissionais teriam a atribuição de realizar as atividades sociais especializadas decorrentes da implementação de projetos de participação comunitária. Deveriam ser funcionários de carreira com formação superior em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia (BURGOS, BRITTO E CARON, 2006).

A partir de 1999, influenciado pelas diretrizes do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o desenvolvimento do trabalho social passou a ser uma exigência nos programas com recursos advindos do Orçamento Geral da União. O HBB trouxe a inovação do governo federal incluir recursos para execução do trabalho social nos custos do empreendimento a ser contratado, sendo que parte destes recursos era a fundo perdido, ou seja, a custo zero, para os municípios e estados.

A experiência de execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais concomitantes), adquirida com a contratação e desenvolvimento do Programa Habitar Brasil-BID, reforçou o reconhecimento da importância desse trabalho, demonstrando a eficácia de projetos integrados em comparação ao modelo de trabalho anterior, onde essa integração não era exigida. Isso levou o Ministério das Cidades a incluir o Trabalho Social na Política Nacional de Habitação e estender essa exigência para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir do advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.

## **6)O Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida-FAR**

O PMCMV é o primeiro programa federal de habitação social que atendeu em larga escala famílias da faixa do estrato mais baixo de renda, ou seja, famílias com renda de zero até R\$ 1800,00 (Tabela1), as quais correspondem a cerca de oitenta por cento do déficit



habitacional do país. Muitas das famílias da chamada “Faixa 1” trazem consigo o histórico de gerações e existências inteiras vividas em condições precárias, ou seja, sem acesso digno a direitos humanos como saúde, educação e participação cidadã, além de moradia adequada. Por isso, visando promover o exercício da participação cidadã, a inserção e a coesão social das famílias, em articulação com as demais políticas públicas, é que o PMCMV exige a realização do Trabalho Social (TS) com essas famílias. Para a execução do TS as prefeituras contam atualmente com recursos, a fundo perdido, correspondentes a 1,5% do valor do empreendimento.

**Tabela 1 – Quantidade de Unidades Habitacionais contratadas no PMCMV de 2009 a 2014 por faixa de renda**

<b>Faixa de Renda</b>	<b>Total de u.h. (em milhões)</b>	<b>% Total</b>
Faixa 1	1,709	<b>46%</b>
Faixa 2	1,592	<b>41%</b>
Faixa 3	0,454	<b>13%</b>
<b>Total</b>	<b>3,755</b>	<b>100%</b>

*Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades (2016)*

**Tabela 2 – Distribuição das Unidades Contratadas da “Faixa 1” do PMCMV por modalidade (2009 a 2014)**

<b>Tipo</b>	<b>Total (em milhões)</b>	<b>% Total</b>
Empresas	1,322	<b>77%</b>
Entidades Rurais	0,167	<b>10%</b>
Entidades Urbanas	0,054	<b>3%</b>
Municípios abaixo de 50 mil hab.	0,167	<b>10%</b>
<b>Total</b>	<b>1,709</b>	<b>100%</b>

Na etapa 1 do PMCMV (que tinha a meta de construção de 1 milhão de unidades, o Trabalho Social era executado pela Caixa, com empresas credenciadas, apenas em empreendimentos constituídos na forma de condomínios. Os recursos para as ações do TS correspondiam a 0,5% do valor do empreendimento.

A Portaria do Ministério das Cidades que primeiro orientou a implementação do TS no MCMV foi a de nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Segundo essa portaria o “Trabalho Técnico Social”, como era chamado o TS era entendido como:

Um conjunto de ações voltadas para o exercício da participação cidadã, visando promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas e a sustentabilidade dos empreendimentos. (BRASIL, 2010).



Vale destacar que a normatização do Trabalho Social era uma parte dessa portaria, cujo objetivo era dispor sobre “a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. ”. O TS era uma das oito diretrizes dadas nessa portaria, notadamente a última diretriz a ser escrita. E o conteúdo relacionado ao TS foi o seguinte:

#### 8. TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

O trabalho técnico social terá como objetivo viabilizar o exercício da participação cidadã, mediante trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental e a gestão comunitária, visando promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.

8.1 O trabalho técnico social será implementado de acordo com as seguintes diretrizes:

- a) divulgação de informações sobre o Programa;
- b) estímulo à organização comunitária visando à autonomia na gestão democrática dos processos implantados;
- c) discussão, planejamento e implantação de gestão condominial; e
- d) disseminação de conceitos de educação patrimonial e educação ambiental, que internalizados pelos beneficiários favorecem a correta ocupação e manutenção dos imóveis e dos espaços comuns.

8.2. Os recursos oriundos do FAR para execução do trabalho técnico social estão limitados à 0,5% sobre o somatório dos custos do terreno e edificações, urbanização, infraestrutura interna, inclusive BDI, de cada empreendimento. (BRASIL, 2010).

Apesar das orientações sucintas dessa portaria, havia na época uma outra peça normativa do Ministério das Cidades que regulamentava o TS em programas habitacionais e de urbanização de assentamentos precários: a Instrução Normativa (IN) nº 8 de março de 2009. Assim como as portarias anteriores, essa norma foi construída com base nas normas e nas práticas dos programas que a precederam, envolvendo profissionais com larga experiência em programas de habitação social e urbanização de favelas, geralmente funcionários do Ministério das Cidades e da Caixa, alguns ex-funcionários do BNH. Os empregados da Caixa responsáveis por implementar o TS no PMCMV eram os mesmos responsáveis pelos outros programas de habitação e de urbanização de favelas. Assim, era possível a transposição da experiência e dos instrumentais construídos nos outros programas, para o MCMV, inclusive produzindo normativos internos de forma a orientar o trabalho de profissionais em todo o país.

Em 7 de Julho de 2011 é publicada a Portaria nº 325 que revogou a Portaria nº 93 de 2010 e transferiu a responsabilidade da execução do TS no PMCMV para o ente público local. O recurso disponível para a execução do TS também mudou para os novos empreendimentos

contratados, de 0,5% do valor do empreendimento quando condomínios, para 2% quando condomínios e 1,5% para loteamentos. Ficou estabelecido o início das ações do TS para 90 dias antes do término das obras, no mais tardar. E as diretrizes, conteúdos e prazos foram incrementados, aproximando-se do conteúdo da IN nº 08 de 2009. Para o ente público poder acessar os recursos, da mesma forma que nos outros programas onde há TS, deve apresentar um Projeto de Trabalho Social à Caixa, que, após aprovação, pode ser executado de forma direta (pelo próprio ente público) ou por empresa terceirizada, com os custos reembolsados mediante apresentação de relatório de atividades. Depois dessa portaria foram publicadas as portarias nº 465 de 03 de outubro de 2011 e a nº 168 de 2013, cada uma revogando a anterior, mas sem alterações na parte referente ao TS (em todas essas portarias o TS constou como “Anexo V”).

A Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades, foi a primeira portaria a segregar o TS no PMCMV numa normativa específica. Essa portaria definiu dessa forma o Trabalho Social:

Entende-se por Trabalho Social em Políticas de Habitação o conjunto de estratégias, processos e ações de caráter sócio pedagógico, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, visando promover o exercício da participação cidadã e a inserção social das famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

O TS se constitui de um plano de ações a ser executado com as famílias visando seu desenvolvimento econômico, educação ambiental e patrimonial, organização e fortalecimento social e a gestão do empreendimento. Ele está previsto para ser executado nos empreendimentos da chamada Faixa 1 de renda, ou seja: aqueles cujas famílias apresentam renda de até R\$ 1800,00 e também naqueles empreendimentos produzidos dentro PMCMV destinados a ocupação de famílias removidas de suas casas para execução de obras do Programa de Aceleração do Empreendimento (PAC), sendo que nesse caso, a renda das famílias que perderam suas casas pode chegar até R\$3.600,00 e elas são dispensadas de pagamento de prestação mensal. Para a execução das ações do TS as prefeituras ou as entidades organizadas contam com recursos correspondentes a 1,5% do valor total do empreendimento. No PMCMV-Rural, esse valor corresponde a R\$400,00 por família beneficiária. (MINISTÉRIO DA CIDADES, 2014).

No caso do MCMV-Entidades, quando o empreendimento é construído pelos próprios futuros moradores, especialmente no caso de mutirão, o Trabalho Social requer

também outros conteúdos, como por exemplo o auxílio para a elaboração de um regulamento de mutirão a ser discutido e aprovado por todos.

MINEIRO e RODRIGUES (2010) assim mencionam o Trabalho Social nos contratos de auto-gestão:

O Trabalho Social (TS) é um componente que foi ganhando cada vez mais espaço nos programas habitacionais, depois de muita luta por seu reconhecimento. Se para qualquer empreendimento habitacional o Trabalho Social é fator necessário para a agregação social e a convivência, nas iniciativas autogestionárias ele é o princípio de qualquer ação.

[...] O Trabalho Social na autogestão visa tanto a participação de todos em todo o processo, quanto a continuidade dessa organização para a vida comunitária. Além disso, traz os valores políticos da organização e da mobilização vinculados à visão de mundo daquele movimento social”

Na etapa 1 do PMCMV (que durou até 2011 e tinha a meta de construção de 1 milhão de unidades), o Trabalho Social era executado pela Caixa com recursos correspondentes a 0,5% do valor dos empreendimentos constituídos na forma de condomínios. A partir de 2011 a incumbência de executar o TS passou a ser dos entes públicos e à Caixa coube a tarefa de aprovar os projetos e autorizar o reembolso dos recursos consumidos na execução das ações, conforme estas são executadas e relatadas. Os recursos para o TS passaram então a ser de 1,5% do valor de construção do empreendimento, mais 0,5%, se o empreendimento fosse constituído na forma de condomínio. A partir de 2014, com a Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades, tanto para condomínios como para loteamentos, o recurso para o TS ficou em 1,5% do valor do empreendimento e as ações de apoio à gestão condominial e patrimonial deveriam ser acessados separadamente do TS, ou seja, essas ações deixaram de fazer parte dos novos projetos de TS e a instituição financeira ficou autorizada a executá-las na omissão do ente público. As ações mínimas de apoio à gestão condominial e patrimonial foram descritas na Portaria 618/2013 do Ministério das Cidades.

As elaborações de bons Projetos de Trabalho Social dependem da definição de quais serão as famílias atendidas e do levantamento de suas necessidades e potencialidades. Ao conjunto de famílias que vão ocupar um novo empreendimento chama-se “demanda”. De todos empreendimentos do PMCMV-Empresas (FAR) com mais de 60% de obras e menos de 100%, em maio de 2015, o ente público não havia definido os futuros moradores para 29% deles. Nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro esse número aproxima-se de 45%. Há até mesmo casos de empreendimentos prontos (100% de obras) sem a definição total da demanda (SILVA; 2015).

Segundo Rufino (2015a, p. 51-57) a partir do intercâmbio de informações compartilhadas pela Rede Cidade e Moradia, composta por onze equipes em seis estados que se debruçaram entre 2013 e 2014 para estudar empreendimentos do PMCMV:

Com relação ao processo de definição da demanda foram evidenciadas, em diversas situações, a falta de transparência na construção dos cadastros e nos processos de sorteios e a demora na entrega da lista dos beneficiários para a Caixa. Tais problemas tendem a dificultar a execução do trabalho social e a facilitar a ação do tráfico e de milícias, que passaram a controlar vários empreendimentos. [...]. Pode-se dizer, de maneira geral, que a atuação dos municípios foi pouco efetiva na realização do trabalho social e da fiscalização após a entrega das chaves. (RUFINO, (2015a, p. 57)

Como veremos mais adiante, as atribuições dadas aos entes públicos no PMCMV competem com as demais atribuições dos funcionários. E a seleção da demanda é uma delas. Conforme Portaria nº 163, de maio de 2016, do Ministério das Cidades, o processo de seleção dos beneficiários envolve a definição dos critérios locais de seleção pelo conselho municipal competente, o cadastramento dos candidatos, o sorteio dos candidatos que serão indicados para análise da IF, o recolhimento das cópias dos documentos para envio à IF, o cadastramento dos dados da família em sistema específico e toda a divulgação e publicidade dessas etapas. São ações que demandam um importante investimento de recursos humanos e materiais do ente público e convivem com eventuais interesses clientelistas que procuram indicar determinadas famílias em detrimento da transparência e da observância às normas do programa.

A seguir empreenderemos uma análise da implementação do Trabalho Social no PMCMV-FAR enquanto política pública.

## 6.1) Teorias de Análise de Políticas Públicas aplicadas ao Trabalho Social no PMCMV

As primeiras teorias sobre o processo de implementação partiam do pressuposto de separação entre a formulação e a execução. A execução seria algo meramente técnico e a análise partia sempre de uma perspectiva cronológica das etapas. Para os autores clássicos as decisões e os objetivos estavam contemplados na etapa de formulação da política e a implementação, por ser uma etapa independente, não era considerada como elemento substantivo na reformulação da política. Esse tipo de abordagem foi denominada *top-down* (SILVA e MELO, 2000). Nela, a independência entre as etapas era enxergada de tal forma que uma falha no processo de implementação era tida como um erro na formulação. Desconsiderava-se, assim, os efeitos de hierarquia e integração entre atores e instituições

envolvidas no processo de implementação, bem como a influência de variáveis exógenas ao processo de implementação.

Arretch (2002) observou que é praticamente impossível um programa público ser implementado inteiramente como previsto na sua formulação, pois as políticas públicas são produzidas, de fato, pelos agentes encarregados da implementação, e estes possuem considerável autonomia, atuando segundo seus próprios referenciais determinando assim a forma, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços oferecidos. Tanto é assim que os agentes formuladores tendem a priorizar estratégias de implementação com maior potencial de aceitação em prejuízo de estratégias possivelmente mais eficientes ou efetivas.

Para Majone e Wildavsky (1995) o sucesso ou o fracasso de uma política dependerá de como os agentes envolvidos na implementação se relacionam com essa política e com seus objetivos. Pois a implementação acontece enquanto seus participantes procuram satisfazer suas necessidades sociais e psicológicas, independente do resultado político. A fase de implementação, então, molda a política pública, na medida em que as ações dos implementadores fazem com que os seus recursos e objetivos sejam alterados. Eis aqui, portanto uma dificuldade em segregar as etapas de elaboração e implementação, sendo mais adequado considerar as duas etapas numa só, que eles chamam de planejamento-e-controle.

Ainda segundo Majone e Wildavsky (1995), a forma de se estudar a implementação dependerá do que se quer explicar, de qual ponto de vista partimos e de qual contexto histórico. Sendo que uma das principais tarefas da análise de implementação deve ser, partir das potencialidades da política e estudar os limitadores que intervêm nos seus resultados.

Esses autores observaram que ao cruzarmos a qualidade da decisão com a qualidade da execução, conforme a Tabela 3 abaixo, teremos: se a decisão tomada foi correta e a execução foi boa, não há problemas. Caso a decisão tenha sido errada e a execução equivocada, podemos ser gratos pelo fato de decisões ruins serem atrapalhadas por ações erradas. No caso da decisão ser correta, mas a ação ser ruim, então, o problema pode estar no controle em conectar premissas e resultados. Já quando a decisão é errada, o implementador nada poderá fazer. Nesse caso a política tem um problema de desenho e deve ser revista (MAJONE e WILDAVSKY, 1995).

Segundo Subirats et al. (2008, p.185) uma perspectiva *bottom-up* considera que os processos sócio-políticos não previstos são a expressão de que uma mesma política pode suscitar expectativas, reações e estratégias divergentes conforme o interesse dos atores públicos e privados envolvidos no jogo. São múltiplos os fatores que levam um ator sujeito a

todo tipo de obrigações sociais, econômicas e político-administrativas a implementar uma política de maneira distinta da prevista pelo formulador.

		Decisão	
		Boa	Ruim
Execução	Boa	Sem problemas (bom demais pra ser verdade)	Problema da Política
	Ruim	Problema de Controle	Sem problema (ou: como dois ruins = um bom)

Tabela 3 – MAJONE e WILDAVSKY (1995, p. 150, tradução nossa)

Para Hill (2006), a escolha de uma abordagem para se entender o processo de implementação dependerá muito da atividade que se deseja estudar. Ele avalia que os estudos “*top-down*” - que partem da formulação para avaliar a implementação – foram fundamentais para chamar a atenção sobre a temática da implementação, porém essa abordagem possui “pontos cegos”, que a abordagem *bottom up* procura corrigir na medida em que busca compreender as complexas interações, negociações e decisões entre diferentes atores e os marcos legais no ambiente político dos lócus onde será implementado a política.

Para Subirats (2008:186) a pergunta fundamental para a gestão de uma Política Pública (PP) na abordagem *bottom up* é: que interações entre agentes públicos e privados de uma rede de ação devem ser levadas em conta durante a implementação de uma PP para que esta seja aceita? Enquanto numa abordagem “*top down*” a pergunta seria: Que estruturas e procedimentos de implementação devemos utilizar a fim de garantir o maior grau de realização dos objetivos oficiais?

Hill (2004:83) entende que em um cenário de implementação de uma política explícita, iniciada de cima e direcionada por metas, é justificável usar uma metodologia de “*top-down*” e trabalhar com a noção de “déficit de implementação”.

## 6.2) Aplicação do Quadro Conceitual do Processo de Implementação de SABATIER E MAZMANIAN sobre o Trabalho Social no PMCMV-FAR

Para Sabatier e Mazmanian (1995) o processo de elaboração de uma Política Pública (PP) consiste em identificar o problema a ser tratado, estipular o objetivo a ser alcançado e, a partir de uma variedade de formas, estruturar o processo de implementação. No caso do TS no PMCMV o problema a ser tratado é a mudança de moradia e a nova dinâmica social relacionada ao morar que exigirá aprendizados das famílias e, possivelmente, permitirá

também avanços na qualidade de vida e na busca de direitos dessas famílias. Os objetivos das ações específicas do TS geralmente são a apreensão de informações, o desenvolvimento de comportamentos e de habilidades que promovam a organização comunitária, a manutenção adequada da nova morada e a qualidade de vida.

Uma das finalidades do Quadro Conceitual do Processo de Implementação de Políticas Públicas, criado por Sabatier e Mazmanian (1995), foi mostrar como mesmo problemas relativamente difíceis podem ser resolvidos através de uma maior compreensão de como as variáveis políticas e normativas afetam a mobilização do apoio necessário para provocar mudança comportamentais significativas.

Segundo Sabatier e Mazmanian (1995), o papel crucial no estudo da implementação é identificar os fatores que afetam o alcance dos objetivos ao longo de todo o processo. Esses fatores podem ser divididos em três categorias: 1) Tratabilidade do problema alvo da política; 2) A capacidade do estatuto para estruturar coerentemente o processo de implementação; 3) O efeito das variáveis políticas não estatutárias afetando a implementação.

Analisaremos a implementação do Trabalho Social no PMCMV considerando que a capacidade de alcance dos objetivos é afetada pelos seguintes aspectos:

### 6.2.1) Tratabilidade do problema alvo da política;

O público alvo do PMCMV-FAR é reconhecido pela população em geral como a camada da população mais empobrecida e desprovida de acesso a serviços e recursos. Embora para muitos envolvidos com a implementação do PMCMV possa faltar clareza sobre qual é o escopo do Trabalho Social. Pode-se notar, de uma maneira geral, que existe um reconhecimento sobre a sua importância. Em que pese muitas vezes ser esperado que o Trabalho Social resolva todos os problemas que gerados por gerações de exclusão social e a inevitável frustração dessa expectativa, o reconhecimento de sua utilidade e a importância do TS é praticamente unânime. Evidenciado especialmente pela sua execução junto a famílias com históricos mais graves exclusão e das quais serão exigidas mudanças de comportamento mais extensas para se adequar à nova estrutura física e à nova dinâmica de se relacionar com vizinhos. O desafio do TS em “*promover o exercício da participação cidadã e a inserção social das famílias, em articulação com as demais políticas públicas*” é tido, de uma forma geral, como possível de tratamento e, se não totalmente solucionável, pelo menos sempre é possível se avançar nesse sentido.

Com o objetivo de contribuir para o sucesso do TS em promover a participação cidadã e a inserção das famílias atendidas, prosseguiremos à análise dessa política pública,



nos próximos 4 tópicos verificando a tratabilidade do problema alvo do TS, como constou no Quadro Conceitual de Implementação de Sabatier e Mazmanian (1995).

### 6.2.1.1) Dificuldade em mensurar as mudanças

Para Sabatier e Mazmanian (1995) se falta uma teoria causal válida que demonstre como a implementação da Política Pública (PP) resolverá o problema, ou se falta uma tecnologia para a mensuração dos resultados da PP implementada, isso colocará uma série de dificuldades para a implementação. Primeiro, qualquer programa representa custos para os contribuintes e, se estes custos não podem ser justificados por melhorias demonstráveis do problema alvo, o apoio político decairá e os objetivos serão ignorados ou modificados. Segundo, divergências quanto à tecnologia necessária para implementação ou avaliação produzirão atrasos para a consecução dos objetivos. Portanto, os objetivos terão mais chances de serem alcançados se há informações claras das causas e efeitos do problema, se há tecnologia disponível para tratá-lo e ainda, se a mensuração da mudança desejada é pouco dispendiosa.

Num primeiro momento da implementação, digamos que o TS vise basicamente que o público-alvo acesse informações, faça reflexões e adquira habilidades relacionais e comportamentais. As tecnologias e teorias causais disponíveis, para esses objetivos, encontram-se especialmente em campos como a didática, a pedagogia e a psicologia. Mesmo para leigos nessas ciências, há um reconhecimento social de sua validade causal. Sabemos, por exemplo, que ações didático-pedagógica são eficazes no alcance de objetivos como transmissão de conteúdos e desenvolvimento de habilidades. Seus efeitos podem ser verificados por meio de testes, avaliações e observações. Portanto é possível verificar os efeitos da execução do Trabalho Social, desde que os seus objetivos estejam claros e sejam mensuráveis. Veremos adiante que atualmente há lacunas na definição dos objetivos do Trabalho Social que impactam negativamente na escolha das tecnologias adequadas de intervenção e na avaliação dos resultados.

### 6.2.1.2) Diversidade de comportamentos a proibir

Quanto maior a quantidade de comportamentos a se proibir, menos provável será o alcance dos objetivos (SABATIER e MAZMANIAN, 1995). O TS não objetiva proibir comportamentos. Este seria o caso de políticas ambientais ou de tráfego de veículos, por exemplo. Os autores pretenderam um quadro conceitual no qual coubessem diferentes Políticas Públicas a serem avaliadas. Mas apesar do TS não visar proibir comportamentos, o

diagnóstico prévio junto ao público-alvo (necessário para a elaboração do Projeto de Trabalho Social), pode apontar comportamentos pré-existentes que precisem ser inibidos ou alterados. Como por exemplo, comportamentos de violência contra a mulher ou de cuidados inadequados com a moradia. Os autores apontam que quanto maior a quantidade de comportamentos a se alterar/inibir mais difícil o sucesso da PP. Nesse sentido, no planejamento do TS a ser executado nos empreendimentos, pode ser mais indicado estabelecer poucos comportamentos para serem trabalhados com profundidade do que objetivar trabalhar muitos comportamentos problemáticos superficialmente.

### 6.2.1.3) Porcentagem da população cujo comportamento necessita mudanças

Quanto mais homogêneo e restrito o público-alvo da mudança, mais provável a mobilização de apoio político a favor do programa e mais provável que os objetivos sejam alcançados (SABATIER e MAZMANIAN, 1995). Pois o acesso para a comunicação com esse grupo, bem como para a avaliação das mudanças, serão facilitados. Nesse aspecto o tamanho e a dispersão do público-alvo do Trabalho Social não configuram um problema, pelo contrário. Pois para cada conjunto residencial do Programa, haverá um Projeto de Trabalho Social com objetivos específicos, o qual deverá contemplar estritamente os moradores daquele residencial, que residem no local e possuem os dados já cadastrados e disponíveis para a equipe de implementação.

### 6.2.1.4) Extensão da mudança dos comportamentos esperados do grupo-alvo

A hipótese por trás dessa questão é que quanto maior a mudança comportamental exigida do público-alvo, quanto mais arraigados aos hábitos e comportamentos nas personalidades dos indivíduos, mais problemático é o sucesso da implementação. A extensão da mudança comportamental necessária será uma função dos comportamentos progressos verificados e dos comportamentos futuros almejados. Assim, em cada local, em cada empreendimento diferente. Essa extensão será diferente, e os resultados da PP também.

No atual desenho do Trabalho Social no PMCMV, há a indicação de que sejam trabalhados comportamentos de participação comunitária, por exemplo. Para se mensurar o grau de dificuldade que será enfrentado, será preciso conhecer os comportamentos preexistentes e definir os desejados. Ou seja: o quanto o grupo já participa comunitariamente e qual seria a participação esperada. Se pudéssemos considerar que existe uma situação ideal

de participação comunitária, o grau de dificuldade em alcançá-la seria uma função da participação prévia verificada.

As normas reguladoras do Trabalho Social ao longo do tempo foram construídas a partir da observação de situações indesejadas, bem como de situações desejadas. A prescrição de ações prevê que o público a ser atendido apresentará as situações indesejadas (p.e. ausência de participação comunitária) possivelmente maléficas, e também prevê que o alcance da situação desejada (participação comunitária) trará benefícios ou evitará malefícios.

### 6.2.2) A capacidade de o estatuto estruturar coerentemente o processo de implementação;

Sabatier e Mazmanian (1995) chamam de estatuto a decisão política fundamental sendo implementada na qual está indicado o problema alvo e que estipula o objetivo a ser perseguido. Defendem que um estatuto cuidadosamente elaborado pode afetar substancialmente o alcance dos objetivos da política:

Na medida em que o estatuto estipula um conjunto de objetivos claros e consistentes, incorpora uma teoria sólida que relaciona a mudança de comportamento com esses objetivos e, em seguida, estrutura o processo de implementação de uma forma condizente com a obtenção dessa mudança comportamental, as possibilidades de atingir os objetivos estatutários são reforçadas. Mesmo se a quantidade de mudança comportamental esperada dos grupo-alvo é considerável (SABATIER e MAZMANIAN, p. 1995, tradução nossa).

Desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, as diretrizes do Trabalho Social sofreram alterações periódicas com publicações de novas portarias pelo órgão Gestor que é o Ministério das Cidades. O estatuto mais recente é a Portaria 21 de Janeiro de 2014. Esta Portaria reuniu em um único estatuto o Trabalho Social no PMCMV Rural, PMCMV Urbano (municípios com mais de 50 mil habitantes e municípios com menos de 50 mil), PCMV-Entidades e PMCMV destinado a famílias removidas pelas obras PAC, cada programa com as orientações em um capítulo diferente. Nossa análise será sobre o Capítulo III dessa portaria que orienta a implementação do Trabalho Social no MCMV-FAR, para municípios com população acima de 50 mil habitantes.

Verificaremos a seguir em que medida o Capítulo III Portaria 21, atende aos requisitos definidos no quadro conceitual de Sabatier e Mazmanian (1995), para um maior sucesso na alteração significativa do comportamento do grupo-alvo:

### 6.2.2.1) Precisão e clareza dos objetivos em ordem de importância

Objetivos precisos e classificados por ordem de importância são de grande ajuda quando desejamos empreender ações de avaliação. Também oferecem instruções claras para os funcionários da implementação. Objetivos claros podem ainda servir de recurso aos atores dentro e fora das instituições implementadoras que perceberem discrepâncias entre os resultados e esses objetivos (SABATIER e MAZMANIAN, 1995, p.157).

Segundo Cohen e Franco (2016) *“Objetivo é a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas”*.

Os objetivos do Trabalho Social explícitos na Portaria 21, Capítulo I, referem-se a ações a serem desenvolvidas pelos implementadores e não a situações a serem alcançadas.

## II OBJETIVOS

### 1 Objetivo Geral

Promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.

### 2 Objetivo Específicos

2.1. Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias.

2.2. Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa dos processos implantados.

2.3. Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários. [...] (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014)

As ações elencadas como objetivos na Portaria 21 (“promover”, “fomentar”, “estimular”, “apoiar”, “articular”, “articular”, “contribuir” e “gerir”) possuem inúmeras possibilidades de forma e intensidade de execução, com resultados também inúmeros. Esse

tipo de objetivo não permite avaliar se foram ou não alcançados. Pois é como o desafio-anedota que pergunta: se dois trabalhadores conseguem cavar um buraco ao longo de um dia, quantos buracos um trabalhador sozinho consegue cavar ao longo de um dia? A resposta correta é “um buraco”, mas a resposta automática seria “meio buraco”. Acontece que qualquer buraco é um buraco independentemente do tamanho. Não existe meio buraco. Da mesma forma, toda ação de fomento, incentivo e promoção o é, independentemente da extensão dos seus resultados. O objetivo poderia ser “alcançar a participação de forma que...” ao invés de “promover a participação”; “alcançar o desenvolvimento de...” ao invés de “estimular o desenvolvimento”. Se os objetivos fossem assim reescritos ainda seria necessário estabelecer a extensão ou a quantidade dessa “participação” e desse “desenvolvimento” pretendidos, de forma que ações possam ser planejadas visando o seu alcance.

O trecho a seguir da entrevista com a “Entrevistada D”, funcionária de uma prefeitura, traz a questão da ausência de objetivos mensuráveis no TS:

O Trabalho Social tem por objetivo a formação de uma consciência crítica, apropriação e valorização do investimento público para garantia do direito à moradia ou à cidade, e uma empresa [contratada pelo município para executar o TS] tem por objetivo o lucro, ela tentará reduzi-lo em atividades para cumprir cronograma. Como o resultado também tem sua subjetividade, fica como critério de medição a realização da atividade e não o resultado de um processo de trabalho social. (ENTREVISTADA D)

O Capítulo III da Portaria 21 contém em seu Item “V” as atividades que deverão serem planejadas nas diferentes fases do empreendimento do PMCMV, a partir das quais podemos deduzir os objetivos pretendidos do Trabalho Social. Por exemplo: a atividade “divulgação da relação dos candidatos aptos a serem beneficiários[...]” tem como objetivo a transparência no uso de recursos públicos e favorecer o controle social. Uma forma de descrever essa finalidade como um objetivo claro e mensurável, que garantirá a transparência e permitirá o controle social, poderia ser: “dar conhecimento à toda população do município da lista dos candidatos aptos”. Esse tipo de mudança garantirá que independente da forma escolhida para divulgação, que o objetivo seja atingido. Pois da forma como está (“divulgação da relação...”), algum funcionário poderá entender que deixando a lista de candidatos em um balcão da Prefeitura ou sobre uma mesa, estará cumprindo a exigência de divulgação.

Não estamos aqui defendendo que os Projetos de Trabalho Social devam ser sejam ainda mais padronizados, dados *a priori*, e que deixem de considerar as particularidades das

famílias, das equipes executoras e da região. Pelo contrário! O que estamos defendendo é a possibilidade de uma melhor definição dos objetivos do Trabalho Social, de forma que os resultados desejados possam orientar o planejamento das ações.

Apenas para ilustrar nossa proposta com um tipo de objetivo que permita a mensuração dos resultados e ao mesmo tempo não restrinja as possibilidades de busca desses resultados, apresentamos um objetivo hipotético: “Prover condições para que os beneficiários permaneçam residindo no empreendimento pelo tempo mínimo do contrato”. As ações que poderão ser planejadas para se atingir este objetivo dependerão das peculiaridades do público alvo. Por exemplo: conhecendo-se a capacidade de pagamento das famílias é possível prever aquelas que terão dificuldades para arcar com as novas despesas (taxas condominiais, prestações, contas de energia elétrica, etc.) ficando propensas a vender ilegalmente seus imóveis (considerando que a inadimplência aumente a probabilidade de venda). Diante disso ações que aumentem a renda das famílias ou reduzam os custos podem ser planejadas.

Definir objetivos mensuráveis também não intenta condicionar o desembolso dos recursos apenas quando o objetivo total for alcançado. O cumprimento total dos objetivos será sempre buscado, utilizando-se todas as informações e instrumentos disponíveis, experiências progressas e revisão das estratégias, mas os insucessos poderão ser usados como experiências para outras ações, para outros projetos ou, até mesmo, para a revisão dos próprios objetivos do TS.

Mencionamos acima que a definição das estratégias mais adequadas para o alcance dos objetivos depende do diagnóstico do público alvo. Considerando um dos objetivos como sendo a manutenção adequada dos espaços públicos e privados. Conhecer o grau de vivência da população quanto aos novos equipamentos e seus comportamentos progressos quanto à manutenção da moradia, ajudará a planejar ações que incidam mais eficientemente no alcance desse objetivo. O diagnóstico é, portanto, uma parte fulcral no planejamento de todas as ações para alcance dos objetivos.

Sabatier e Mazmanian (1995) ressaltam que é importante que o estatuto indique claramente a prioridade que o programa terá na totalidade dos programas do departamento. Se isto não for feito, as novas diretrizes sofrerão atraso considerável e será dada baixa prioridade enquanto os envolvidos tentam incorporar as ações dentro dos procedimentos operacionais do departamento.

No Trabalho Social do MCMV-FAR, as prefeituras possuem outras atribuições, muitas delas urgentes e que competem com a implementação do TS. Muitas vezes o TS não entra na agenda do departamento responsável, como mencionamos acima nos números da

não-execução do TS. Porém, o Ministério das Cidades, gestor do programa, ou a Caixa, operadora, não possuem autoridade suficiente junto aos municípios para que estes compartilhem as mesmas prioridades. Abaixo apresentamos relatos de funcionários de prefeituras sobre os atrasos nos prazos do TS:

Nós tivemos alguns atrasos [no cumprimento de prazos do TS], em parte pelo excesso de atribuições da própria política de assistência social que também possuem suas exigências e prazos, insuficiência de profissionais para atender as demandas apresentadas e despreparo da equipe [...] pois pelo escopo da secretaria de assistência social, não tínhamos essa vivência no cotidiano do trabalho. Tivemos que buscar referências e informações com os próprios profissionais da Caixa e também profissionais de outros municípios. (ENTREVISTADA G)

Nunca [os prazos das etapas do TS foram cumpridos no município] devido o entendimento de que o Trabalho Técnico Social é secundário, sendo realizado de forma precária, sem equipe técnica adequada. Apesar dessa visão estar sendo mudada, porém com pouco avanço para o desenvolvimento do trabalho. (ENTREVISTADA E).

A falta de equipe técnica qualificada, recursos materiais e transportes dificultam muito a elaboração dos trabalhos. O quadro de funcionários é composto por funcionários que ocupam cargos de confiança, a grande maioria de vereadores que nem sempre tem formação voltada para questões habitacionais. As opções em contratar empresas para elaboração de projetos também tornam difícil o controle e monitoramento das ações principalmente quando a empresa não tem conhecimento da realidade do município. (ENTREVISTADA H).

Nos chama a atenção o último relato que faz menção às dificuldades em controlar e monitorar a atuação da empresa contratada. Apesar dos recursos disponibilizados para terceirização do TS, o programa exige que o ente público se responsabilize pela execução, acompanhando todo o projeto. Portanto, exigindo, certa dedicação.

Vale lembrar que no PMCMV-Fase 1 o Trabalho Social era executado pela Caixa com empresas credenciadas, seguindo as diretrizes normativas do Ministério. Por ser uma empresa pública, a Caixa, assim como as prefeituras, deve realizar suas contratações conforme legislação específica, dando publicidade e permitindo a concorrência. As prefeituras realizam um processo licitatório a cada contratação, já a Caixa publica um edital para credenciamento de várias empresas, que após classificadas e contratadas, dando-se todos os prazos para contestações e recursos, são chamadas para realizarem os serviços de Trabalho Social em cada empreendimento. Sem a necessidade de um processo de contratação a cada empreendimento.



Embora no TS do PMCMV-1 realizado pela Caixa houvesse dificuldades para que as ações do Trabalho Social encontrassem ressonância nas outras políticas públicas do município, os prazos de execução do TS eram estritamente cumpridos. O mesmo ocorre atualmente com as ações de apoio e assessoramento à Gestão Condominial e Patrimonial (GCP) nos condomínios verticalizados do MCMV-FAR. A Caixa passou a ter a prerrogativa de executar essas ações (a partir da Portaria 518 de 8 de novembro de 2013 do Ministério das Cidades), com empresas credenciadas, quando o município se omite em executá-las. Nesse caso também os prazos são cumpridos. Além da forma de contratação das empresas executoras, outra explicação para a discrepância de efetividade entre o TS executado pela Caixa e pelas as prefeituras pode ser o fato da Caixa possuir escritórios regionais especializados em serviços técnicos de habitação, com profissionais dedicados ao Trabalho Social, fazendo do TS e da GCP suas prioridades. Já os profissionais responsáveis pelo Trabalho Social do PMCMV nas prefeituras possuem outras atribuições urgentes, às quais geralmente são dadas maior prioridade.

#### 6.2.2.2) Validade da teoria causal incorporada ao estatuto

Segundo os autores uma teoria causal deve estar incorporada no estatuto, ainda que de forma implícita, evidenciando como a intervenção proposta atingirá os objetivos da política e também que os recursos (institucionais, legais, materiais e humanos) necessários são possíveis de se acessar (SABATIER e MAZMANIAN, 1995, p. 158).

Como dito acima a importância do Trabalho Social é reconhecida, porém, como um novo projeto de Trabalho Social é elaborado e executado em cada empreendimento, com ações e estratégias próprias, estas ações podem não ser claramente relacionáveis ao atingimento dos objetivos. Por exemplo: vamos supor que um dos objetivos da Portaria seja “aumento da renda das famílias cuja renda mensal seja menor do que meio salário mínimo por pessoa” e que uma das estratégias para alcançar esse objetivo seja a realização de curso de formação de manicures. A relação causal do aumento da renda com o curso de manicure não é evidente se não for informado como os conhecimentos do curso resultarão em renda. O que seria possível de se afirmar é que o curso (desde que bem ministrado e bem aproveitado pelos participantes) resultará que os participantes desenvolverão competência para tratar de unhas, mas para que essas competências se convertam em renda são necessárias outras informações, como por exemplo, a oportunidade do mercado para manicures e quais outras ações garantirão o acesso das manicures recém-formadas a esse mercado.



Considerando a relação causal entre os objetivos da Portaria Ministerial e as ações finais propostas somente ficarão evidenciadas com os Projetos de Trabalho Social, podemos propor que os Projetos de TS sejam os sub-estatutos na linha da definição estatuto por Sabatier e Mazmanian (1995).

### 6.2.2.3) Recursos financeiros disponíveis para a agência implementadora

No Trabalho Social do PMCMV-FAR a existência de recursos não é um problema pois é um recurso fixo que corresponde a 1,5% do valor da construção do empreendimento. Porém, se houver empreendimentos com maior carência de ações para alcance dos objetivos, o recurso será sempre a mesma quantidade por família.

### 6.2.2.4) Integração hierárquica interna e entre as instituições envolvidas

Embora no Trabalho Social do PMCMV não haja uma hierarquia legal, nem formal, entre as instituições envolvidas (Ministério das Cidades, Caixa e Entes públicos locais), há uma tendência natural de colaboração uns com os outros. Contribui para isso o fato desses entes tratarem também de outros interesses uns com os outros. Por exemplo: a Caixa também oferece serviços bancários à Prefeitura, a qual pode deter contratos de financiamento para saneamento ou mobilidade urbana. O Ministério das Cidades também estabelece outros fluxos de relacionamento com a Caixa e com os municípios além do Trabalho Social e do PMCMV.

Podemos dizer que os processos do Trabalho Social seguem um fluxo hierárquico, já que o Ministério estabelece as atribuições e os prazos, a Caixa atua como uma prestadora de serviços ao Governo Federal e o ente público local deve cumprir o estabelecido pelo programa e está sujeito ao crivo da Caixa para ter seus projetos e prestações de contas aprovados. Apesar desse fluxo, a baixa porcentagem de execução do Trabalho Social sugere que a colaboração entre os entes não é suficiente para a efetividade da implementação do TS.

Outra questão relacionada a hierarquia que Sabatier e Mazmanian (1995) apontam como relevante no alcance dos objetivos são os vetos possíveis das instâncias envolvidas. No TS, tanto o município quanto a Caixa podem impor veto (no sentido de bloquear o prosseguimento das ações) no âmbito das ações sob sua responsabilidade. O município pode não colocar em prática as ações para elaboração do Projeto de Trabalho Social ou para a conclusão da contratação de empresa executora, comprometendo os prazos. A Caixa possui a

prerrogativa de, a partir da análise técnica de seus funcionários, reprovar projetos e prestações de contas que se encontrem em desconformidade com o programa. Para os autores, quanto mais pontos de veto ao longo do caminho para alcançar os objetivos, mais chances de haver atrasos. Porém, as possibilidades de veto podem ser contrabalanceadas pelas possibilidades de gratificação ou de sanção, previstas no estatuto, que os promotores do programa dispõem para garantir a aquiescência dos vetadores potenciais.

A Portaria 21 não prevê gratificações ou incentivos. Como sanção estabelece: “A não realização do Trabalho Social impede o Ente Público de efetuar novas contratações com recursos do FAR.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). Pela baixa execução do TS verificada, logo deduzimos que esta sanção não é suficiente para incentivar a superação dos pontos de veto.

#### 6.2.2.5) O quanto as decisões das agências implementadores estão assentadas nos objetivos estatutários

SABATIER e MAZMANIAN (1995: 159) afirmam que, além de estabelecer objetivos claros e consistentes, o estatuto pode também definir alguns pontos de veto, incentivos que promovam a conformidade e, ainda, estipular regras de decisão das agências implementadoras que favoreçam a implementação, por exemplo, estabelecendo que na necessidade de decisões, elas sejam tomadas pelos agentes (profissionais, cargo ou instituições, por exemplo) mais propensos a apoiar o alcance dos objetivos. Dependendo da política, como nas regulatórias, o estatuto também pode estabelecer que para colocação de vetos é necessário que haja consenso entre agentes ou determinada maioria.

Conforme o Capítulo III da Portaria 21 cabe à Caixa analisar e aprovar projetos e as prestações de contas do Trabalho Social mediante apresentação destes pelos entes públicos responsáveis pela execução. A ação da Caixa de analisar e aprovar projetos foi considerada pela então secretária nacional de habitação “empobrecedora de possibilidades” (MAGALHÃES, 2016). A ex-secretária se referia à análise que funcionários da Caixa fazem para aprovação dos projetos e prestações de conta, a partir das portarias ministeriais e normativos internos.

A partir de relatos, Gomes (2013), avaliou em sua dissertação de mestrado que nas análises de projetos e autorizações de reembolso pela Caixa:

A eficiência do trabalho social era (e continua sendo) medida pelo método descrito nos projetos técnicos de trabalho social e pelas formalidades administrativas exigidas pelos programas e não por sua qualidade e

resultados alcançados junto às comunidades/população participante, pois o desenho institucional e operacional dos programas acontece *a priori* e independe da realidade e especificidades territoriais. (GOMES, 2013, p. 24)

Os empregados da Caixa autorizados a realizar essas análises e aprovações são os aqueles com formações em Serviço Social, Sociologia, Psicologia e Pedagogia que ocupam funções de “Assistentes de Projetos Sociais” ou de “Técnicos Sociais” (ambas funções com as mesmas atribuições), que passam por capacitações internas e são têm sua atuação orientada por instrumentos normativos interno, que contém orientações para a execução de suas atividades. Embora os profissionais nessas funções possuam diferentes níveis de encarecimento (júnior, pleno e sênior), essa distinção não representa necessariamente diferentes atribuições, capacitações ou experiência. Na prática, todos empregados do Trabalho Social na Caixa estão igualmente habilitados para fazer análises e aprovações. Portanto, na Caixa não haveria *a priori* funcionários mais propensos a apoiar os objetivos da política pública, como colocaram Sabatier e Mazmanian, muito embora a atuação dos técnicos da Caixa envolva uma quantidade considerável de discricionariedade. Ou seja: as análises dos projetos e relatórios desses técnicos são resultado da *“interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições”*, segundo a definição de discricionariedade por Lotta (2012). Essa autora observa, porém, que as instituições podem aumentar ou diminuir o exercício da discricionariedade por meio do controle da atuação dos funcionários, porém, esse controle é dificultado pela assimetria de informações, experiências e vivências entre os burocratas.

Quando perguntada sobre as dificuldades ao elaborar projetos e relatórios para aprovação da Caixa uma funcionária de prefeitura relatou:

A dificuldade é adequar os Planos e Relatórios no Padrão Caixa, apesar dos cadernos de orientação e normas técnicas, precisamos também trabalhar com o entendimento do técnico que analisa, que em sua maioria faz a interpretação do conteúdo teórico, e sempre faz sua personalização, das quais precisamos seguir. (ENTREVISTADA E)

Convém observar que aumentar o detalhamento e a rigidez dos controles não garante que as decisões tomadas pelos profissionais das agências implementadoras favoreçam o alcance dos objetivos da política, pois a complexidade das orientações, segundo Meyers e Vorsanger (2010), geram efeitos contrários à obediência às orientações, uma vez que

aumentam a necessidade de decisões discricionárias, pois muitas regras e procedimentos fazem com que o burocrata tenha que selecionar as regras a serem aplicadas.

Outra funcionária de prefeitura expõe dessa forma as dificuldades para aprovação de seus projetos e prestações de contas:

A dificuldade é como o técnico da Caixa gerencia o projeto. O engessamento de uma diretriz que é mais conceitual, na interpretação do técnico, dificultando o diálogo e desconsiderando a autonomia do município e sua realidade. (ENTREVISTADA D)

Quando a funcionária menciona o engessamento de uma diretriz, se refere às ações descritas nas peças normativas (no nosso caso a Portaria 21/2014) que seriam seguidas “à risca” pelo empregado, o qual a partir de sua interpretação faz exigências à funcionária para que os projetos e prestações de contas possam ser aprovados, sem permitir que o município opte por não realizar parte dessas ações ou incluir outras ações não descritas nas diretrizes.

Veamos um trecho da Portaria 21 contendo diretrizes para a elaboração do Projeto de Trabalho Social (PTS):

3.1 O PTS deve conter, obrigatoriamente, no mínimo:

[...]

h) ações/atividades do PTS: a serem desenvolvidas com as famílias beneficiárias, de acordo com o item V, subitem 4, deste normativo

[...]

V FASES DE EXECUÇÃO

[...]

4 Fase Pré-contratual com o beneficiário, que abrange as seguintes atividades:

a) repasse aos beneficiários de informações sobre: a.1) o Programa MCMV/FAR, os critérios de participação e as condições contratuais; a.2) os procedimentos para a entrega dos imóveis; a.3) oferta e localização de serviços públicos de educação, saúde, lazer, esporte, segurança pública, assistência social, cultura entre outros, e acompanhamento dos processos de transferência escolar e demais serviços de educação; a.4) acesso às tarifas sociais; a.5) processo de atualização no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; a.6) noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários; a.7) noções básicas sobre organização e planejamento do orçamento familiar, racionalização dos gastos com moradia e especificidades relacionadas ao novo morar; b) acompanhamento do acesso dos beneficiários às tarifas sociais e serviços públicos; c) realização de visitas à obra com os beneficiários ou seus representantes; d) compatibilização das atividades do Trabalho Social, com as desenvolvidas no âmbito da gestão condominial e patrimonial conforme normativo específico. (BRASIL, 2014).

Importante apontar que a obrigatoriedade dessas ações na Portaria 21 não significa que elas vão de fato acontecer ou, acontecendo, cumprirão seu objetivo implícito. Se as ações

estão incluídas no projeto de trabalho social aprovado e não são executadas, o empregado da Caixa pode glosar o pagamento dos valores correspondentes às ações não realizadas. Se as ações de informação aos beneficiários forem executadas, mas não atingirem o objetivo de fazer com que esses fiquem de fato informados, seja pela inadequação das técnicas ou pela baixa participação, ainda assim o executor poderá argumentar que cumpriu as exigências para receber os recursos programados. Por outro lado, se a portaria trouxesse menos ações obrigatórias, ou mesmo não obrigasse, mas apenas sugerisse ações, poderia favorecer que as empresas executoras optassem por executar ações que proporcionem menor esforço e maior lucro, sem que essas ações contribuam, necessariamente, com os objetivos do programa. Portanto, da forma como os objetivos estão estabelecidos, nem um maior engessamento, nem mais flexibilidade das ações permitirão prever a extensão dos resultados, em relação aos recursos investidos.

#### 6.2.2.6) Atribuição das agências e funcionários comprometidos com os objetivos do estatuto

Para Sabatier e Mazmanian a variável que mais afeta o alcance dos objetivos é o compromisso dos funcionários das agências implementadoras com os resultados previstos. Sua persistência é fundamental para desenvolver procedimentos e enfrentar resistências à implementação. Para os autores o compromisso dos funcionários depende de a capacidade dos administradores ordenarem os objetivos da política em conformidade com as prioridades dos funcionários e, em seguida, sua habilidade de realizar essas prioridades, indo além do que seria esperado normalmente, considerando os recursos disponíveis. Os administradores necessitariam de habilidades gerenciais e políticas: Habilidades gerenciais para o desenvolvimento de controles adequados para que o programa não esteja sujeito a acusações de má gestão fiscal, para a manutenção do moral entre o pessoal da agência e se faça a gestão da dissidência interna; e habilidades políticas que envolvem a necessidade de estabelecer boas relações de trabalho com diferentes entes vinculados à agência, de convencer oponentes e grupos-alvo de que eles estão sendo tratados de forma justa, de mobilizar apoio entre os grupos de apoio latentes, apresentar o trabalho da agência através dos meios de comunicação, e assim por diante (SABATIER E MAZMANIAN, 1995).

O Capítulo III da Portaria 21/2014 estabelece em seu item VII que o ente público deverá disponibilizar equipe técnica multidisciplinar “*com experiência de atuação em*

*Trabalho Social, em intervenções habitacionais com população de baixa renda” com disponibilidade para implementação do Trabalho Social. Estabelece ainda que:*

O Coordenador do Trabalho Social, que será Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social, deverá compor o quadro de servidores do Proponente/Agente Executor, ter graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de saneamento e de habitação. (BRASIL, 2014)

Os departamentos designados nas prefeituras para implementação do TS, via de regra, enfrentam dificuldade de priorizar a implementação do Trabalho Social devido a: 1) limitação na quantidade de pessoal; 2) concorrência das exigências do Trabalho Social com as outras atribuições fixas do departamento; e 3) o aumento de trabalho, concentrado no tempo, que o TS representa. Assim, o caminho comum, e esperado, que os municípios tomam é o da contratação de empresas para a implementação do TS. Contratação essa que deve acontecer em observância à lei, e cujo processo costuma causar severos atrasos ao Trabalho Social. Há casos de contratações concluídas quatro anos após a ocupação do empreendimento pelas famílias.

Os relatos a seguir, de funcionárias de prefeitura, mencionam dificuldades para conclusão da contratação de empresa para execução do TS:

[A contratação de empresas capacitadas] nunca acontecem em tempo hábil. Além disso, temos dificuldade que os procuradores que analisam os processos de licitação entendam o que é o TTS. Também não temos capacitação nenhuma para lidar com tudo o que é exigido nas licitações. (ENTREVISTADA L).

A burocracia tem sido o maior dificultador, elevando o prazo de contratação, deixando em descompasso o processo de obra e desenvolvimento social. [...] A burocracia se dá pela secretaria de compras responsável pela Licitação. Que apesar do TR [Termo de Referência] elaborado tecnicamente, solicita modificações muitas vezes inviáveis, e após justificativas técnicas eles acabam aceitando a primeira proposta, esse fato acaba atrasando o processo, que poderia ser resolvido em 1 mês, e passa a durar 6 meses. [...] mas também pelo fato de haver interesses pessoais, de qual é a secretaria responsável pelo projeto, em uma disputa que só prejudica os munícipes. Uma vez que a obra não pára devido a não realização do social, a contratação do TS passa a ser pouco importante. Podemos dizer que o processo burocrático é humano, defendendo seus egos. Em outros programas como Habitar Brasil, PSH, FHNIS etc. o TS deveria acompanhar a obra, com risco de parar as medições em caso de atraso de relatório.

Diferente do MCMV que a obra segue até o fim, sem interrupções por falta de Social. Às vezes para a contratação sair você tem que ir lá e sentar do lado da pessoa responsável pela licitação e fazer junto. Às vezes tem que ir na mesa da pessoa e mostrar que o papel que ela está cobrando está lá, ou então enviar o mesmo documento 3, 4 vezes (ENTREVISTADA E).

A contratação de recursos e serviços pelos entes públicos é crucial para a efetividade das políticas públicas. A fim de se evitarem o mau uso dos recursos, as contratações públicas devem obedecer à legislação específica, com seus prazos e exigências, que tornam o processo de contratação mais lento do que no setor privado, bem como sujeito a contestações e embargos. Contudo, a legislação vigente não é capaz e se evitar desvios como verificou Herrmann (1998): “*A ausência de órgãos de controle independentes em um ambiente caracterizado pela incerteza e assimetria de informações leva a falhas na aplicação da legislação, permitindo a proliferação de práticas oportunistas*”.

#### 6.2.2.7) A participação de atores externos tende a apoiar os objetivos definidos no estatuto;

Sabatier e Mazmanian (1995) entendem que o desenho estatutário, além de influenciar a implementação através do desenho das agências implementadoras também podem definir a participação de dois atores externos às agências implementadoras: I) os potenciais beneficiários e grupos-alvo da política; e II) as esferas do legislativo, executivo e judiciário referentes à esfera do implementador.

Os beneficiários do PMCMV apresentam maior propensão a participar das atividades do Trabalho Social que são realizadas antes do recebimento das chaves e assinaturas dos contratos. Uma hipótese para isso é a receio do candidato de ser excluído ou substituído em caso de falta, deixando de ser contemplado com a moradia. Por outro lado, após a mudança, as famílias estarão morando no mesmo local, obviamente, e reuni-las fica mais fácil. A participação nas atividades depende de fatores como a capacidade de mobilização da equipe implementadora, do planejamento de atividades que vão ao encontro das necessidades do público-alvo, do perfil de participação do público-alvo e do interesse dos participantes em se utilizarem dos espaços do TS para dar solução a questões de seu interesse.

Além do departamento implementador, outras esferas do poder público local costumam participar dos eventos festivos como sorteios, entregas de chaves, etc., que reúnem um grande número de famílias. Especialmente os membros eleitos dos poderes executivo e



legislativo. Já o poder judiciário apenas intervém quando é demandado por alguma queixa ou denúncia dos envolvidos.

A Portaria 21 prevê a articulação do TS com outros entes a fim de promover parcerias e obter os aportes necessários à melhoria das condições de vida das famílias. Porém, quando o TS é executado (pois, como vimos, a efetividade é baixa), essas parcerias raramente acontecem.

#### 6.2.2.8) Compromisso e habilidade de liderança dos funcionários de apoio à implementação.

Para Sabatier e Mazmanian (1995, p. 166) o compromisso dos funcionários implementadores com a realização dos objetivos estatutários é a variável que mais impacta no resultado das políticas. Esse compromisso está relacionado a pelo menos duas habilidades: primeiro, ao quanto as preferências e prioridades dos funcionários estão relacionados com os objetivos da política, e, segundo, à capacidade dos funcionários fazerem, com os recursos disponíveis, mais do que seria razoavelmente esperado. A importância de ambas atitudes para o sucesso da implementação varia em função da quantidade de discricionariedade concedida aos funcionários. Os autores afirmam que o compromisso pode de certa forma ser favorecido desde o desenho da política por meio da definição de quais instituições ou de quais funcionários serão os responsáveis pela implementação, considerando que normas profissionais, valores pessoais, apoio de grupos de interesse e de gestores no ambiente político das agências interferem no alcance dos objetivos.

A "liderança", na definição dos autores, envolve dois tipos de elementos: políticos e gerenciais. A habilidade política refere-se à capacidade de desenvolver boas relações de trabalho com os gestores nos subsistemas da agência, de convencer os opositores da política e o público-alvo de que eles estão sendo tratados de forma justa, de mobilizar o apoio entre os grupos de apoio latentes, de apresentar habilmente o trabalho da agência através dos meios de comunicação, e assim por diante. A habilidade gerencial envolve o desenvolvimento de controles adequados para que o programa não esteja sujeito a acusações de má administração e envolve manter o moral do pessoal da agência elevado, administrando a dissidência interna de tal forma que os opositores sejam alocados em posições não-cruciais. Entretanto, colocam os autores, a habilidade de liderança continua um conceito bastante indescritível. *“Embora todos reconheçam sua importância, os seus atributos variam de situação para situação e, portanto, é extremamente difícil prever se indivíduos específicos irão além do razoavelmente*



*esperado no uso dos recursos disponíveis para alcançar objetivos estatutários. ” (SABATIER E MAZMANIAN, 1995, p. 167, tradução nossa).*

### 6.2.3) Variáveis externas ao processo de formulação influenciando a implementação;

Sabatier e Mazmanian reconhecem que o processo de execução de uma política pública pode ser fortemente influenciado por variáveis externas ao estatuto e ao processo de formulação, podendo produzir resultados não previstos no plano original. Os resultados da implementação seriam uma função entre o desenho previsto no estatuto e o processo político em si. Quanto menos o estatuto estruturar o processo, maior a probabilidade de variáveis externas influenciarem nos resultados.

Mudanças nas condições econômicas, nos arranjos e decisões governamentais, na pressão da opinião pública, na forma de atenção da mídia ou alterações nas alçadas de decisão, podem favorecer uma mudança na percepção geral da gravidade ou da urgência do problema que está sendo abordado. Quanto mais intensas as mudanças, maior é a probabilidade de pressões para flexibilizar regulamentos e critérios vencerem. Entretanto, os autores colocam que, o enrijecimento das normas do estatuto a fim de impor um padrão de conduta, a despeito das mudanças, em diferentes lugares, com situações variando de formas diferentes em cada lugar, poderá aumentar a rejeição e a oposição à implementação da política.

Outro fator que merece menção, e é de grande influência no processo de implementação, são as alternâncias de gestões municipais: Eleições a cada quatro anos, mudanças nas alianças partidárias e até cassações de mandatos fazem alternar as pessoas que ocupam altos cargos nos órgãos executores, já que, normalmente, os cargos de direção e coordenação são ocupados por indicação política. Decisões judiciais que exigem atendimento do município a famílias em situação de vulnerabilidade, também podem, a depender da frequência, ser um fator de interferência na execução do Trabalho Social, pois costumam demandar as mesmas equipes. Caso a contratação da execução tenha sido concluída, esse efeito é minimizado.

### 6.2.4) Retroalimentação para aperfeiçoamento da política

Por fim, Sabatier e Mazmanian (1995) apontam a necessidade do acompanhamento e avaliação dos estágios da implementação, verificando as entregas das agências implementadoras e a conformidade com os objetivos da política, levantando se o grupo alvo

está em conformidade com o que foi planejado e se os impactos estão de acordo com os previstos inicialmente. Essas avaliações devem embasar revisões no estatuto, revisões estas que seriam a fase culminante do todo processo de análise da implementação.

O Programa Minha Casa Minha Vida tem sido foco de variados estudos acadêmicos e pesquisas, algumas inclusive, encomendadas pelo próprio Ministério das Cidades. As avaliações de questões como a localização dos empreendimentos, disponibilidade de serviços e facilidades, qualidade da construção entre outros, frequentemente apontam para a tensão entre garantir o acesso da população à habitação de qualidade de um lado e os interesses dos mercados imobiliário e da construção civil de outro (AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). Evidentemente os achados dos estudos servem de base para o aperfeiçoamento dos programas e para as reivindicações de diferentes grupos de interesse. Há, contudo, um percurso possivelmente árduo, sujeito a conflitos de interesses e entraves burocráticos, inerentes ao processo político das políticas públicas, até que melhorias sejam incorporadas à política pública.

## 7) Conclusões

Para empreendermos nossa análise de implementação do TS no PMCMV-FAR procuramos situar o PMCMV no percurso das políticas de habitação social do Brasil e também em relação a outros países. Buscamos dentre os países da Europa Ocidental, onde há reconhecido histórico de políticas abrangentes de assistência social, os 5 países com maior número de habitações sociais, de acordo com Pittini et. al (2015). Notamos que nesses países (Inglaterra, França, Holanda, Alemanha e Itália) o termo habitação social (*social housing*) é utilizado como sinônimo de habitação para aluguel a preços módicos. E as políticas de promoção da moradia para as faixas de renda mais baixa da população são preferencialmente de posse neutra, ou seja, sem a vinculação da ocupação com a propriedade do imóvel. Sem, contudo, que isso signifique que as habitações sociais sejam de ocupação temporária.

Os proprietários das habitações sociais de aluguel são predominantemente entidades privadas sem fins lucrativos, reguladas ou controladas, pelas municipalidades. No caso das entidades privadas, elas recebem isenções e incentivos e assinam acordos com o poder público local. A partir do início dos anos 80, com as políticas neoliberais em voga, a habitação social passou por movimentos de privatização do estoque público, sendo vendida para: a) entidades sem fins lucrativos que continuaram a administrar aluguéis sociais, b) para ocupação dos proprietários ou c) para empresas que passaram a administrar aluguel de mercado. Após os efeitos da crise internacional de 2008, o número das habitações de aluguel

social voltou a crescer. Na Alemanha toda habitação social é privada. Há empresas municipais que administram habitação social mas estas são regidas pelo direito comercial e o município detém suas ações. Na Itália, a maioria das habitações sociais pertence a entidades locais gerenciadas pelos municípios. Na Holanda praticamente todas as habitações sociais pertencem a associações de habitação e cooperativas (normalmente garantidas pelos municípios). Na Inglaterra e na França a divisão da habitação social entre municípios e instituições privadas sem fins lucrativos é equilibrada.

Todos os países possuem legislação regulatória dos aluguéis em geral, geralmente com definição de percentuais limites para reajuste dos contratos. Em 2015 algumas cidades e regiões da Alemanha passaram a limitar por 5 anos o reajuste dos novos contratos a 10% em relação ao valor de referência para moradia similar na mesma localização e mesmo tamanho (PITTINI et. al, 2015).

Os valores dos aluguéis sociais são, via de regra, abaixo dos valores de mercado, mas os inquilinos também podem receber subsídios calculados pela renda. Na Europa, para cálculo dos valores dos alugueis, são considerados os custos de produção das moradias, a renda dos moradores ou uma mistura dos dois. Quando as famílias aumentam suas rendas elas geralmente têm seus subsídios cessados ou reduzidos, mas não são forçadas a sair da moradia social. A Alemanha chegou a introduzir no passado aumentos desproporcionais nos aluguéis das famílias que extrapolavam o limite de renda, tanto para aumentar a arrecadação para os fundos de habitação como para forçar a família que melhorou sua condição a dar lugar a outra em situação pior. Mas esta prática acabou por ocasionar o desinteresse pelas habitações sociais, causando o esvaziamento dos conjuntos, queda na arrecadação com aluguéis e degradação das moradias, num processo cíclico. (DROSTE; KNORR-SIEDOW; 2007). A definição dos preços dos aluguéis pelos custos de construção pode ocasionar que propriedades antigas e melhor localizadas tenham aluguéis mais baixos do que unidades mais novas, porém menores e pior localizadas. A partir de 2012 a Inglaterra passou a adotar um cálculo que considera o valor dos salários de trabalhadores manuais na região, tamanho da moradia e valor da propriedade (WHITEHEAD, 2007).

Trouxemos também a experiência de um país em desenvolvimento: a Companhia de Habitação de Johannesburgo (JHC), uma empresa autônoma e sem fins lucrativos, que recebe incentivos e isenções para seus empreendimentos e destina uma parcela de suas moradias para atender inquilinos indicados pelo município com aluguel subsidiado. Essa prática pioneira na África do Sul contribuiu para melhorar a mistura social e para reverter o processo de deterioração no centro de Johannesburgo.

A importância do aluguel social verificada em outros países nos levou a buscar compreender, através do resgate histórico das políticas de habitação brasileiras e das análises de autores que se debruçaram sobre o tema, quais os motivos pelos quais o Brasil não possui políticas de aluguel social. Para resgatar esse histórico, partimos de um decreto de 1882, que concedia terrenos e favores para a construção de habitações para “trabalhadores e classes pobres” e seguimos percorrendo os decretos seguintes sobre este assunto. Pudemos notar que houve incrementos cumulativos de um decreto para o seguinte. Como se para a redação de um decreto, o anterior tivesse sido tomado em conta. No primeiro decreto não há qualquer menção à venda das habitações a serem construídas, apenas determinação dos preços máximos dos aluguéis. Já no decreto seguinte, de 1890, já há também a delimitação dos valores máximos de venda das habitações. Em 1911 são concedidos favores e incentivos a associações que empreendessem habitações e em 1920 um decreto permite ao governo finalizar algumas obras abandonadas por associações e administrá-las, configurando a primeira incursão do governo federal como empreendedor de habitação.

No decreto de 1932 que aprovou o regulamento para que as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) construíssem casas para seus associados, já não há menção à prática de aluguel. Os decretos que criaram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) não normatizavam inicialmente os valores de aluguéis, mas a partir de 1939 os institutos passaram incluir em seus regulamentos a possibilidade de operar no mercado, ou seja, fornecer habitações também para não associados e também a possibilidade de alugar aos seus associados as habitações construídas pelos próprios institutos (FARAH, 1983). Com a inflação em alta neste período, combinada com a Lei do Inquilinato de 1942, que passou a regular os reajustes dos aluguéis, o investimento em alugueis passou a configurar prejuízos para os IAPs, que eram instituições previdenciárias antes de serem promotoras de habitação. Com isso os IAPs deixaram de fornecer habitações de aluguel.

Após os IAPs, as experiências mais próximas de aluguel social que a política de habitação no Brasil alcançou foi em duas ocasiões com o BNH (em 1973 e 1983) que imóveis ociosos foram alugados com prazo determinado de 30 meses, após o qual deveria haver a venda (BONATES, 2007), e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que, apesar do imóvel permanecer como propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) até a compra final pelo beneficiário, e de haver possibilidade de desistência e também de troca entre unidades habitacionais, o restante do desenho do programa foi similar a outros programas de venda subsidiada, como por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que o sucedeu.

Trouxemos também a experiência do aluguel social da cidade de São Paulo que surgiu em 2002, e atualmente conta com 5 empreendimentos. Esse programa encontra melhores resultados nos conjuntos menores, ocupados predominantemente por inquilinos com renda de aposentadoria, do que nos empreendimentos maiores, ocupados inclusive por famílias em situação de vulnerabilidade extrema, nos quais há alta taxa de inadimplência e de apartamentos ocupados por famílias que não foram inicialmente selecionadas pela prefeitura. Gatti (2015a) aponta sérias falhas na execução do Trabalho Social, decorrentes da falta de uma estrutura organizacional adequada para acompanhamento e gestão dos objetivos do programa.

Uma das vantagens do aluguel social é permitir à municipalidade a gestão do perfil das famílias que ocuparão as habitações e a promoção da mistura de diferentes perfis socioeconômicos num mesmo conjunto habitacional, ou numa mesma vizinhança. Mistura essa, cuja ausência é relatada como um problema nos países europeus estudados, pois, mesmo com a disponibilidade de aluguel social, a mistura de perfis é preterida pela necessidade de se atender as famílias mais necessitadas. Pois, como a fila geralmente é maior do que a disponibilidade de vagas, a opção é por atender aqueles que se encontram em maiores dificuldades.

Como a maioria das habitações sociais na Europa são administradas por entidades privadas, os gestores geralmente têm liberdade de selecionar seus inquilinos entre candidatos habilitados, tendendo a optar por perfis com menos chance de trazer-lhes problemas (trabalhadores com empregos estáveis, famílias com pouco filhos, etc.), assim os perfis mais problemáticos ficarão concentrados em lugares menos desejados, menos providos de atrativos e serviços, aumentando a concentração de comportamentos antissociais (DROSTE; KNORR-SIEDOW, 2007).

Comportamentos antissociais relacionados à violência e criminalidade também são relatados nos empreendimentos do PMCMV em diversas pesquisas (AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). Outra coincidência com os países europeus estudados é a localização periférica do PMCMV e o perfil homogêneo dos moradores. Localização periférica e perfil homogêneo são apontados por diversos analistas como relacionados a comportamentos sociais problemáticos (DROSTE e KNORR-SIEDOW, 2007; LEVI-VROELANT e TUTIN, 2007; WHITEHEAD, 2007; SCANLON e WHITEHEAD, 2007; ROLNIK et al., 2015), e a grande maioria dos empreendimentos do PMCMV foi construída nas franjas das cidades e o perfil socioeconômico dos moradores é relativamente homogêneo, já que há o limite máximo de renda familiar de R\$ 1800,00 (esse limite passa para R\$3.600,00 quando a família é removida

para obras do PAC ou quando perdeu sua única moradia em decorrência de desastres naturais).

Embora a violência e a criminalidade nos empreendimentos do PMCMV se mostrem temas afetos ao escopo de intervenção do Trabalho Social, a sua resolução, via de regra, extrapola o alcance dos Projetos de Trabalho Social, mesmo que majestosamente planejados e perfeitamente executados. Violência e criminalidade existem também fora dos empreendimentos do PMCMV, com maior frequência em regiões periféricas de grandes centros urbanos. Se a violência dentro dos condomínios do PMCMV é mais evidente do que fora, isso pode estar relacionado com o fato de – além da concentração de perfis socioeconômicos desfavorecidos em locais periféricos, como dito acima – pela maior presença de atores externos (poder público local, Caixa, construtora, pesquisadores, etc.) que identificam e relatam as situações problemáticas, contribuindo para sua divulgação. De forma semelhante ao que ocorre no domínio de favelas e comunidades pelo crime organizado, também os condomínios do PMCMV estão sujeitos a esse domínio.

O PMCMV prevê que ações do trabalho social e ações de apoio e assessoramento à gestão condominial aconteçam após a mudança das famílias por até no máximo um ano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013; 2014). Após esse período o programa não mais prevê recursos para ações com as famílias. Já no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) a gestão condominial e patrimonial era realizada por empresas contratadas pela Caixa durante os 15 anos de vigência do arrendamento. Ainda que pesem os custos desse serviço e seu caráter mais administrativo do que social, ele possibilitava uma presença institucional potencialmente preventiva contra o domínio do crime e da violência nos condomínios.

Nesta pesquisa nós levantamos algumas vantagens e desvantagens da habitação social alugada e ocupada por proprietários e verificamos que, dentre outras, o aluguel social possibilita um melhor gerenciamento do perfil das famílias residentes e a composição de uma melhor mistura de perfis socioeconômicos. Além do mais o aluguel social garante a destinação dos subsídios para a finalidade da moradia. A moradia-própria também possui vantagens como a assunção dos custos de manutenção pelo proprietário e uma maior liberdade para se fazer alterações e melhorias internas. Porém, uma vez entregue ao beneficiário, a moradia-própria entra no mercado imobiliário, muitas vezes ilegalmente, e é repassada para ocupação de famílias com perfil social diverso do esperado. O Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (CRECISP), após assinatura de acordo de cooperação operacional com a Caixa, passou a realizar fiscalizações em empreendimentos do PMCMV-Faixa 1, a partir de denúncias de negociações ilegais, tendo

identificado suspeitas de irregularidades (locação, venda, cessão, permuta, doação, invasão, etc.) em 19% das unidades dos 21 condomínios que visitou (CRECISP, 2016).

No resgate das políticas de habitação social brasileiras verificamos que o TS é parte integrante das políticas de habitação social desde os anos 70. Suas técnicas, objetivos e abordagens evoluíram ao longo do tempo, como também o reconhecimento da sua necessidade, graças ao trabalho dedicado dos profissionais na área e à militância dos defensores da sua importância. Atualmente o TS é evidenciado principalmente pela vinculação a programas como o PMCMV e Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC).

Considerando a importância das ações do TS como parte integrante das políticas de habitação social e o fato de, no PMCMV-FAR, menos de 40% dos recursos disponíveis para sua execução terem sido acessados (SILVA, 2015), empreendemos uma análise da implementação dessa política pública, tomando como instrumento orientador da análise o Quadro Conceitual do Processo de Implementação de Sabatier e Mazmanian (1995). Seguindo a proposta dos autores discutimos o TS sobre quatro grupos de variáveis: 1) as variáveis relacionadas à tratabilidade dos problemas-alvo; 2) a capacidade do estatuto estruturar coerentemente o processo de implementação; 3) variáveis externas ao processo de formulação influenciando a implementação; e 4) A retroalimentação para aperfeiçoamento.

Quanto à tratabilidade do problema-alvo, o TS apresentou alto potencial de sucesso, pois as mudanças pretendidas são passíveis de mensuração, não há, *a priori*, uma diversidade de comportamentos que se pretende inibir - como pode acontecer com outros tipos de políticas; e a porcentagem da população é relativamente pequena e concentrada no espaço. A variável de maior complexidade, quanto à tratabilidade do o TS é a extensão da mudança comportamental esperada em alguns casos. O programa PMCMV espera que todos os beneficiários possam arcar com as despesas da moradia, como prestações, impostos, contas de concessionárias, taxas condominiais e manutenção dos imóveis, mas se, por exemplo, o novo morador for alguém que durante muito tempo de sua vida esteve em situação de rua, a extensão da mudança esperada será grande e muito provavelmente difícil. Para prever a extensão das mudanças necessárias e planejar ações que contribuam para elas é necessário, antes, a realização de um diagnóstico adequado. E antes do diagnóstico é necessário também que os objetivos do TS estejam claros. Pontos estes que entendemos passíveis de aperfeiçoamento no estatuto do TS no PMCMV-FAR.

Quanto à capacidade do estatuto do TS (Portaria 21/2014) estruturar o processo de implementação, notamos que nesse estatuto objetivos não há, se considerarmos como objetivo a situação de se deseja obter ao final do projeto (COHEN E FRANCO, 2016). Isso dificulta a



realização do diagnóstico, o planejamento de ações, e as avaliações e pode, inclusive, prejudicar o emprego eficiente dos recursos públicos.

Sugerimos que os objetivos sejam revistos para as situações finais que o TS deseja promover, sem, porém, engessar as possibilidades de inovação e de adequação às características do público-alvo. Uma possibilidade que se mostra é de o estatuto do TS estabelecer objetivos gerais, porém mensuráveis, e permitir que os projetos de trabalho social, elaborados para cada empreendimento, destrincem estes objetivos gerais em objetivos específicos, adequados ao diagnóstico realizado. Sem, também, condicionar o repasse de recursos aos resultados alcançados. Por exemplo, se um dos objetivos fosse “garantir que os moradores permaneçam residindo pelo prazo contratual”, os motivos de possíveis desocupações deverão ser levantados. Sabemos que a inadimplência condominial, inadimplência com o financiamento e com os impostos municipais podem levar a processos judiciais e a tomada do imóvel para quitação da dívida. De posse dessas informações e com base no diagnóstico das famílias, o projeto de trabalho social deverá planejar ações para que todas as famílias possam ser adimplentes. Outros motivos de desocupação dos imóveis podem ser o desconhecimento das condições contratuais que proíbem a venda ou as relações conflituosas entre vizinhos, por exemplo. Nesses casos, ações que intervenham nessas situações podem ser planejadas, executadas e avaliadas, de forma que as avaliações mensurem os resultados e apontem a necessidade de ajustes nas estratégias. Os objetivos devem, na medida do possível, estar em ordem de prioridade. Assim, um objetivo prioritário, que não tenha sido atingido após as ações programadas, deverá ser novamente perseguido com a revisão das estratégias, ainda que outros objetivos secundários sejam, por isso, prejudicados.

A falta de objetivos claros, que permitam planejar ações conforme as necessidades locais e avaliar os resultados alcançados, pode, também, dificultar a utilização eficiente dos recursos e a atuação das instâncias que controlam a qualidade da implementação. Atualmente, como vimos acima, inclusive pelos relatos de funcionários, da forma como a o estatuto está desenhado, as ações do TS executadas e os recursos disponibilizados não são contingentes aos resultados.

Verificamos que os funcionários responsáveis pela implementação do TS nas prefeituras, comumente já têm sua rotina de trabalho toda tomada pelas atribuições inerentes ao cargo, com as quais o TS compete e, via de regra, perde. Devido à carência de recursos humanos capacitados, as prefeituras podem terceirizar o TS, mas ainda assim deverão coordenar o trabalho contratado. O processo de terceirização do TS no PMCMV se mostrou merecedor de um outro estudo específico, pois, dos 5 municípios na região metropolitana de



São Paulo/SP dos quais entrevistamos funcionárias de prefeituras, todos eles sofreram atrasos na contratação de empresas. Nessas prefeituras todas as contratações, das diferentes secretarias e departamentos, são conduzidas por um único departamento, os quais, segundo os relatos, solicitam alterações, informações e documentos que atrasam o lançamento e a conclusão do processo. Muitas vezes o objeto de contratação termina por constar diferente do solicitado pelo departamento responsável pelo TS. Há também casos de participantes do processo de concorrência contestarem a lisura do processo e isso também causar atrasos. Enquanto o município não contrata equipe para executar o TS, deve executar com pessoal próprio. Mas, como os profissionais das prefeituras já se encontram saturados de tarefas e compromissos outros, a execução do TS se torna um “apagar incêndios”.

Apesar de ser um modelo genérico aplicável a diferentes tipos de políticas públicas, o Quadro Conceitual do Processo de Implementação de Sabatier e Mazmanian (1995) se mostrou de excelente aplicação para nossa análise de implementação, uma vez que permitiu que partindo de cada uma de suas variáveis, trouxéssemos características do desenho do TS juntamente com informações sobre sua implementação. Isso nos permitiu identificar gargalos no fluxo de implementação, lacunas no estatuto da política e características institucionais e interinstitucionais que intervêm no resultado da política.

## 8) Considerações Finais

Sabatier e Masmanian (1995:170) defenderam que a finalidade das análises de implementação de políticas públicas deve ser a de retroalimentar as políticas e embasar revisões no estatuto. Isso é o que esperamos com nosso estudo. Esperamos ter contribuído para a revisão do TS no MCMV-FAR e que essa contribuição possa ser estendida aos demais programas com TS vinculado, seja de habitação social ou de desenvolvimento urbano.

Como vimos, o aluguel social é a grande lacuna nas políticas federais de habitação do Brasil dos últimos 70 anos. Uma experiência local, mas valiosa, e que tem necessitado de maior investimento do poder público para a execução do TS é o Programa de Locação Social da cidade de São Paulo. Novas soluções podem ser propostas a partir dos erros e acertos na execução desse programa, com ressalvas para que as soluções de aluguel social não vinculem a ocupação com a propriedade. Pois, como vimos no PAR, a promessa de venda, ainda que futura, faz com que as vendas ilegais aconteçam da mesma forma que acontece nos programas de ocupação por proprietários. Além disso, uma vez permitida a venda, o imóvel estará sujeito às forças do mercado que promovem a gentrificação e a segregação espacial. Se hoje as equipes que executam o TS nos empreendimentos do PMCMV enfrentam a baixa participação

das famílias porque muitas delas já não são as beneficiárias originais e se esquivam para não serem denunciadas. Em programas de aluguel social de posse neutra, ou seja, sem a promessa de venda, não haverá motivo para vendas ilegais.

Ressaltamos que o aluguel social se oferece como mais uma possibilidade de enfrentamento do déficit habitacional no país e também como uma forma de melhorar a mistura social nas cidades. Mas que, o grande desafio que o país enfrenta na área da habitação adequada, exige variadas modalidades de atendimento, como as descritas no Plano Nacional da Habitação (BRASIL, 2010).

## 9) Referências Bibliográficas

- ABREU, M. G. Habitação de interesse social no Brasil: caracterização da produção acadêmica dos Programas de Pós-graduação de 2006 a 2010. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Edificações e Ambiental, Cuiabá, 2012.
- AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org) Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- ARRETCHE, M. Uma Contribuição Para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC . 2002.
- AZEVEDO S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre. ANTAC, 2007
- AZEVEDO, S.; Andrade, L. A. G. Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais . Rio de Janeiro, 2011.
- BANCO DO BRASIL. BB entrega 976 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, em Sobral, no Ceará. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page118,3360,3367,1,0,1,0.bb?codigoNoticia=49367>>. Acesso em Mar de 2017.
- BARROS, M. C. Autogestão na implementação de políticas habitacionais: o mutirão autogerido Brasilândia. São Carlos, 2011.
- BIDONE, E. D.; CASTILHOS, Z. C.; GUERRA, T. Integração dos estudos através de uma abordagem (sócio) econômico-ambiental. In: CARVÃO e meio ambiente. Porto Alegre: UFRGS, 2000. p.271-439.
- BOLAFFI, G. Os Mitos Sobre o Problema da Habitação. In: Espaço e Debates, n. 17, Ano VI, p. 24-32.
- BONATES, M. F. Ideologia da Casa Própria... Sem Casa Própria – O Programa de Arrendamento Residência, na cidade de João Pessoa – PB. Dissertação de Mestrado (Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2007
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. Análise Social. vol. xxix, 1994 (3.º), 711-732.

\_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade, FAPESP, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo. RISCO. 2008

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, n. 1, p. 70-104, 2008.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate (São Paulo). N.82, maio/jun 2009.

BRASIL. Decreto Nº 843, de 11 de outubro de 1890.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 3.151, de 9 de dezembro De 1882.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 2.407, de 18 de janeiro De 1911.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 4.209, de 11 de dezembro de 1920.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 14.813, de 20 de maio de 1921.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 21.326, de 27 de abril de 1932.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 22.872, de 29 de junho de 1933.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 9.218, de 1º de maio de 1946a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 9.777, de 6 de setembro de 1946b.

\_\_\_\_\_. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades. Página de internet <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades> Acesso em: outubro de 2015

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Nº 8 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 93, de 24 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 325 de 7 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 518, de 8 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 21, de 22 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Programa Habitar Brasil – HBB. Página de Internet. <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programas-e-acoes-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/106-hbb>>. Acesso em: Janeiro de 2017a.

\_\_\_\_\_. Programa Habitar Brasil/BID – Regulamento Operacional. Maio de 2004. Página de internet:<<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/RegulamentoOperacional-1-20.pdf>> Acesso em: 24 de julho de 2016

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação: versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades. 2010 .

BRUNA, P. Habitação social no Brasil. Estudos Avançados 29 (83), 2015

BURGOS, A. L. A.; BRITTO, P. S.; CARON, R. K. S. O Desenvolvimento Urbano e o Trabalho Técnico Social na Caixa. CAIXA – SUPES/SUDUP. 2006. Documento Interno.

CAIXA. Programa de Arrendamento Residencial – PAR. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programa\\_des\\_urbano/programas\\_habitacao/par/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/saiba_mais.asp)>. Acesso em: jan de 2017

CAMARGO, C. P. F.; CARDOSO, F. H.; et al. São Paulo 1975: crescimento e pobreza. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1976.

CFMH - Conselho do Fundo Municipal de Habitação. RESOLUÇÃO CFMH nº23, de 12 de junho de 2002. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23\\_1252610964.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf)> Acesso 10 Jan. 2017

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de Projetos Sociais. Editora Vozes. Petrópolis. 2016.

CORREIO BRASILIENSE. Banco do Brasil não quer saber do Minha Casa, Minha Vida por dar prejuízo. Publicado em 12/10/2016. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/banco-do-brasil-nao-quer-saber-do-minha-casa-minha-vida-por-dar-prejuizo/>> Acesso em Mar de 2017.

CRECISP - CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE SÃO PAULO. Relatório De Fiscalização Do Programa Minha Casa Minha Vida No Estado De São Paulo. São Paulo. 03 de out de 2016. Disponível em: <[http://spw.crecisp.gov.br/spw/PortalDocumentos/CRECISP/\\_ArquivoPortalTransparencia\\_ba213cd1-f14e-48ce-8bcc-8eec788fa813.pdf](http://spw.crecisp.gov.br/spw/PortalDocumentos/CRECISP/_ArquivoPortalTransparencia_ba213cd1-f14e-48ce-8bcc-8eec788fa813.pdf)> Acesso em mar de 2017

DROSTE, C.; KNORR-SIEDOW, T. Social Housing in Germany. In: Social Housing in Europe. Christine Whitehead; Kathleen Scanlon. (Ed.) London School of Economics and Political Science. Julho de 2007.

ELSINGA, M. & HOEKSTRA, J. Homeownership and housing satisfaction. Journal of Housing and the Built Environment December. 20, 401–424. 2005.

- ELSINGA, M.; WASSENBERG, F. Social Housing in the Netherlands. In: Social Housing in Europe. Edited by Christine Whitehead; Kathleen Scanlon . London School of Economics and Political Science. Julho de 2007.
- FARAH, M. F. S. Estado, Previdência social e habitação. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFCLCH/USP, 1983
- OBSERVATÓRIO DO FGTS. Sobre o direito à estabilidade. A ESTABILIDADE E O FGTS. Link de Internet: <[http://guiadofgts.com.br/?category\\_name=estabilidade](http://guiadofgts.com.br/?category_name=estabilidade)>. Acesso em: 23 Jul. 2016.
- FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 . Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)>. Acesso em: 16 Jan. 2017.
- GATTI, S. F. Entre a Permanência e o Deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS # C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Tese de Doutorado. FAUUSP. São Paulo, 2015a.
- \_\_\_\_\_. O Programa de Locação Social em SP: uma revisão necessária. Publicado em junho 22, 2015b. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/06/22/o-programa-de-locacao-social-em-sp-uma-revisao-necessaria/>> Acesso em: 10 Jan. 2017.
- GOMES R. P. Avanços, Impasses E Desafios Do Trabalho Social No Âmbito Dos Programas Federais De Urbanização De Favelas. Dissertação de Mestrado. UFABC. Santo André. 2013
- HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. 1998. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_1999/AP/1999\\_AP1.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1999/AP/1999_AP1.pdf) Acesso em: mar de 2017
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico 2010 - Famílias e domicílios - Resultados da amostra. Rio de Janeiro, 2010.
- \_\_\_\_\_. Séries Históricas e Estatística. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> Acesso em: Fev de 2017.
- IPEA. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR. 2014
- JHC - Johannesburg Housing Company. Tenant Induction Manual. 2010. Disponível em: <[http://www.jhc.co.za/tenant/applications/tenant\\_manual](http://www.jhc.co.za/tenant/applications/tenant_manual)> Acesso em: 10 Jan 2017.
- \_\_\_\_\_. About The Johannesburg Housing Company. Página de Internet. Acesso em: Janeiro de 2017a <[http://www.jhc.co.za/about\\_us/about\\_johannesburg\\_housing\\_company](http://www.jhc.co.za/about_us/about_johannesburg_housing_company) Acesso em: 10 Jan 2017.
- \_\_\_\_\_. Funding Models. Página de Internet. <[http://www.jhc.co.za/funders/funding\\_models](http://www.jhc.co.za/funders/funding_models)>. Acesso em: 10 Jan 2017b.

- JUNIOR, H. F. L.; Elsinga, M.; Hoekstra, J. LAR: A New Affordable Housing Rental System for Brazil. 2016. Disponível em: <<http://www.hamiltonleite.com.br/1-a-r.pdf>> . Acesso em: 16/01/2016.
- JUNIOR, N. S.; Uzzo, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em: Out. de 2015.
- KRAUSE C.; BALBIM R.; NETO V. C. L. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde Fica A Política Habitacional? IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 2013.
- LAGO, L. C. Autogestão habitacional no Brasil : utopias e contradições. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2012.
- LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LUZIO, N. W. História da Caixa Econômica Federal (1861-1998).Brasília, Impresso. 2001.
- MAGALHÃES, I. O Trabalho Social na Política Nacional de Habitação: Avanços e Desafios. Palestra na mesa de abertura do Seminário Internacional Trabalho Social em Habitação: Desafios do direito à cidade. PUC. São Paulo/SP 15/03/2016. Vídeo na Internet: 29” <[https://www.youtube.com/watch?v=Voju4\\_OLXsY](https://www.youtube.com/watch?v=Voju4_OLXsY)> Acesso em: 31 de jul de 2016
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In. THEODOLOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. (org.) Public Policy: The essential readings. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1995.
- MARICATO. E. O Impasse da Política Urbana no Brasil. São Paulo, Vozes, 2012
- METTENHEIM, K. E. Para uma Análise Transdisciplinar dos Bancos Públicos Federais na Democracia Brasileira. In: Jayme, Frederico G. Jr., e Crocco, Marco. (Org.). Bancos Públicos e Desenvolvimento. Iaed.Rio de Janeiro: IPEA, 2010a
- \_\_\_\_\_. Federal Banking in Brazil. Policies and Competitive Advantages. London. Pickering & Chatto, 2010b
- \_\_\_\_\_. Commanding Heights: Para Uma Sociologia Política dos Bancos Federais Brasileiros. RBCS Vol. 20 nº. 58. jun 2005
- MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 249-270.
- MILANO, J. Z Aluguel Social no Brasil: Algumas Reflexões Sobre a Ideologia da Casa Própria. Anais Encontros Nacionais da ANPUR. 2013.
- MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Lago, Luciana Corrêa. Rio de Janeiro : Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012



- MINORA, F., Social Housing in Italy: Outlines of innovation. paper presented at the conference “Social Innovation through Social Entrepreneurship in Civil Society”, 3rd EMES International Research Conference on Social Enterprise. Roskilde, Jullho de 2011
- NAÇÕES UNIDAS. The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No. 21/Rev.1. Genebra, 2014.
- PITTINI, A. et al. The State Of Housing In The EU 2015. A Housing Europe Review. Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing. Brussels, 2015.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação de São Paulo -Caderno para Discussão Pública. Secretaria Municipal de Habitação. São Paulo, SP. Junho de 2016.
- PRESSMAN, J., e WILDAVSKY, A. Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley: University of California Press. 1973.
- REINO UNIDO. Department for Communities and Local Government. English Housing Survey: Headline Report 2012-13. February 2014 Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284648/English\\_Housing\\_Survey\\_Headline\\_Report\\_2012-13.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284648/English_Housing_Survey_Headline_Report_2012-13.pdf)> Acesso em: Jan. 2017
- ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? R. B. Estudos Urbanos e Regionais V.16, N.2, p.149-165, / NOVEMBRO 2014.
- ROLNIK, R. et al.- O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015 Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>> Acesso em: Jan. de 2017.
- ROYER L. O. Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas. Tese de Doutorado. USP – FAU. SÃO PAULO – 2009.
- RUFINO, M. B. Um Olhar Sobre a Produção do PMCMV A Partir de Eixos Analíticos. In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (Orgs). - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015a.
- RUFINO, M. B. et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C (Orgs).. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015b.
- SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. (Ed.) Public policy: the essential readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995. p. 153-172.
- \_\_\_\_\_. The implementation of Public Policy: a framework for Analysis. Policy Studies Journal, 8: 538-560. 1980.
- SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. Social Housing in Europe. In: Social Housing in Europe. Christine Whitehead; Kathleen Scanlon. (Eds.) . London School of Economics and Political Science. Jul 2007.



- SELIPSKY, L. Johannesburg housing company: Innovation through rejuvenation. *The Social Work Practitioner-Researcher*, 21(2): 259–267. 2009.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: Caderno nº 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP. Campinas, 2000.
- SILVA, G. J. P. O Trabalho Social da Caixa. Seminário Trabalho Social em Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano. FGV-EAESP. Apresentação. 26 set. 2015.
- SUBIRATS, J. Analisis y gestión de políticas públicas. Capítulo 9. 2008
- SUBIRATS, J et. al. Analisis y gestion de politicas publicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.
- TABOADA, K. J.; PAZ, R.O. de. Política Nacional de Habitação, Interesetorialidade e Integração de Políticas Públicas. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: EAD, 2010.
- UNITED NATION. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The Right to Adequate Housing. Genebra, 2014.
- VALERIANO, D. V. Política econômica e legislação trabalhista: fim da estabilidade no emprego e o FGTS. (UFF). Link de Internet: <<http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/98T.pdf>> Acesso em: 23 de jul de 2016>.
- VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas Em Políticas Públicas. *RAP*. Rio de Janeiro 30(2): 5-43. MAR/ABR. 1996
- WHITEHEAD, C. Social Housing in England. In: *Social Housing in Europe*. Editado por Christine Whitehead; Kathleen Scanlon (Eds.) . London School of Economics and Political Science. Jul de 2007.
- WHITEHEAD, C.; SCANLON, K.. Social Housing in Europe. In: *Social Housing in Europe*. Christine Whitehead; Kathleen Scanlon. (Eds.) . London School of Economics and Political Science. Jul de 2007.

## 10) ANEXOS

### 10.1) Entrevista com A (funcionário da Caixa)

ENTREVISTADOR: O objetivo dessa entrevista é uma dissertação de mestrado que estou concluindo sobre habitação social. Estou estudando um pouco mais do PAR e do PMCMV, minha esperança é contribuir para aperfeiçoar as políticas de habitação para baixa renda. Você não será identificado. As respostas serão anônimas e as informações serão editadas de forma a não identificar os fatos e pessoas que acaso você cite. Eu fico à disposição para qualquer esclarecimento.

ENTREVISTADOR: Quanto tempo você trabalhou com o PAR e em qual período?

RESPOSTA: Trabalhei na Agência XX - Habitação até 2001 onde tive a oportunidade de realizar entrevistas com as famílias indicadas por um movimento de moradia específico para ocupar empreendimento do PAR XXXXXXXXX, de Reforma. Depois trabalhei na GILIE com o PAR de 2001 a 2014.

ENTREVISTADOR: Sabe como as prefeituras faziam a seleção das famílias? Se as prefeituras faziam sorteio?

RESPOSTA: A Prefeitura apenas indicava as famílias, as Administradoras do PAR é que faziam o sorteio dos endereços, acompanhadas pela Prefeitura e Superintendência Regional da Caixa.

ENTREVISTADOR: Havia famílias com rendas abaixo de um salário mínimo? ou mesmo com renda zero?

RESPOSTA: Não havia. Diferente do PMCMV onde a renda é declarada, portanto não comprovada, no PAR a renda era comprovada, ainda que informal. Depois passava pela avaliação de risco de crédito (SIRIC), onde o comprometimento de renda era de 30%.

Assim, eram feitos dois enquadramentos, primeiro se a renda estava dentro do limite máximo, e segundo se o SIRIC aprovava a prestação mínima de arrendamento. No PMCMV só é verificado o enquadramento da renda máxima. No PAR as famílias eram reprovadas por diversos motivos: prestação aprovada insuficiente, restrição cadastral, CADMUT, etc.

ENTREVISTADOR: Você sabe como está a inadimplência (mais ou menos quantos %)? E como a inadimplência é tratada? Depois de quanto tempo era retomado o imóvel? Aconteceu alguma retomada do imóvel por inadimplência?

RESPOSTA: Hoje não sei em que patamar está a inadimplência. Até 2009, quando finalizou o programa, a meta era a inadimplência ficar limitada a 6%, caso contrário no município não poderia contratar novos empreendimentos. A Administradora fazia a cobrança administrativa. Quando restava não êxito na cobrança, a Administradora montava o dossiê de execução e enviava para a GILIE, que ainda tentava fazer algum tipo de ação de cobrança. Depois era ajuizada a ação de reintegração de posse. Assim como em todos os casos judiciais não havia padrão de prazo para reintegração de posse. No PAR era permitido fazer acordo e regularizar o atraso, mesmo depois de ajuizada a ação, desde que pagando também as despesas judiciais. Na maioria dos casos ajuizados sem regularização era reintegrada a posse da unidade.

ENTREVISTADOR: Havia muitos casos de troca entre imóveis e desistências?

RESPOSTA: Desistência quase não havia, pois não eram devolvidos os valores pagos. Não lembro. Trocas houveram muitas, inclusive um caso específico do empreendimento XXXXXXXX, onde todas as unidades do térreo ficaram sem habitabilidade depois de um alagamento no bairro que perdurou por semanas. As famílias fizeram trocas de imóvel para outros empreendimentos. No PAR a substituição de imóvel era prevista contratualmente, ainda que houvesse requisitos de enquadramento (estes eu não lembro quais eram).

ENTREVISTADOR: Nos casos de descumprimentos das normas do programa, inadimplência condominial, mal comportamento... como são tratados? A administradora trata tudo, ou chega alguma coisa direto para a Caixa?

RESPOSTA: Tudo era tratado administrativamente pela Administradora, uma vez que ela também exercia o papel de síndica. No caso de inadimplência da taxa condominial, efetivamente ensejava a rescisão contratual, mas a CAIXA sempre buscava ajuizar ação para os casos em que havia dívida também das prestações da CAIXA. Não lembro se haviam muitos casos de execução quando o arrendatário devia só condomínio e estava em dia com as prestações.

ENTREVISTADOR: Como você avalia a previsão da Caixa fazer a administração como é feito pelas credenciadas? Cobrando os aluguéis, administrando o condomínio, etc.? O que funciona bem e o que poderia ser melhor?

RESPOSTA: No PAR era diferente do PMCMV. Pela questão dos beneficiários serem apenas arrendatários, não possuíam a propriedade, somente a posse. Assim o FAR sendo proprietário do empreendimento não permitia que o síndico fosse um dos beneficiários, tinha que ser a Administradora. Já no PAR era difícil para as administradoras fazerem valer as regras e conseguir viabilizar o equilíbrio financeiro do condomínio. Em muitos casos os arrendatários não concordavam com o aumento do valor mensal da taxa de condomínio e a CAIXA tinha que intervir. Assim, muitas reclamações acabavam parando no Ministério Público, Defensoria, etc. No PMCMV, sendo o síndico um dos moradores e os beneficiários terem uma condição financeira diferente, acredito que seria muito mais difícil. Tanto é que, uma empresa credenciada do PAR conhecida, no início foi contratada como Administradora em alguns empreendimentos do PMCMV e com pouco tempo desistiu.

ENTREVISTADOR: Como você avalia o PAR em relação ao MCMV? Quais as vantagens e desvantagens de um e de outro?

RESPOSTA: Em quase 7 anos do PMCMV não temos tantos problemas com órgãos externos como no PAR. Acredito que diferente do PAR, os beneficiários do PMCMV se consideram mais "donos", o que efetivamente são, e assumem melhor a responsabilidade pela manutenção. No entanto, no PAR havia o acompanhamento da CAIXA e a manutenção preventiva muitas vezes era forçosamente aplicada. No PMCMV nem sabemos se está sendo feito. Tanto um quanto o outro, acredito que na finalidade de dar opção de moradia cumpre seu papel. Ocupação irregular sempre houve no PAR, como há no PMCMV. Mas com certeza a influência dos movimentos, representantes de comunidades e mesmo comissão fiscal trazia muito estresse para dentro da CAIXA, o que não acontece no PMCMV.

ENTREVISTADOR: Você teria sugestões para aperfeiçoamento do MCMV ou mesmo do PAR?

RESPOSTA: No momento não. Acredito que, como não temos uma Administradora contratada pela CAIXA presente no empreendimento, o Programa De Olho na Qualidade foi bem-vindo e deve ser mantido.

ENTREVISTADOR: Você sabe a quantidade de empreendimentos e de unidades habitacionais do PAR na região metropolitana de São Paulo/SP?

RESPOSTA: São 171 empreendimentos entregues do PAR com mais ou menos 24.000 unidades.



## 10.2) Entrevista com B (funcionária de empresa contratada pela Caixa, administradora de conjuntos do PAR)

ENTREVISTADOR: Boa Tarde! As respostas serão anônimas e as informações serão editadas de forma a não identificar os fatos e pessoas que acaso você cite. Eu fico à disposição para qualquer esclarecimento.

ENTREVISTADOR: Quais os maiores problemas e/ou desvios que vocês presenciam no PAR? Tendo em vista os objetivos do programa de fornecer moradia subsidiada a famílias de baixa renda?

RESPOSTA: A criação do Programa de Arrendamento Residencial dependia de legislação complementar que fornecesse subsídios para a criação de um entendimento de como é a vida em condomínio e quais são os deveres e responsabilidades dos arrendatários/condôminos.

Vale destacar, que era perceptível que alguns empreendimentos não foram corretamente adequados ao programa (quando falamos na modalidade REFORMA) e outros não detinham uma construção plena que garantisse a continuidade do empreendimento sem que houvesse a necessidade de grandes reformas. Em poucas palavras, diversos empreendimentos foram entregues sem a qualidade necessária para a habitação, o que gerou a necessidade de grande implementação de manutenção, onerando, e muito, as famílias de baixa renda.

Além dos vícios construtivos, os grandes problemas decorrentes do PAR foram as exigências contidas em normativas administrativas da CEF, que iam de encontro as diretrizes legais do Código Civil, dificultando, e muito, o amplo desenvolvimento do trabalho administrativo.

ENTREVISTADOR: Quantos empreendimentos vocês atendem e quantas unidade habitacionais eles têm?

RESPOSTA: Chegamos a atender dezenas condomínios perfazendo milhares de unidades, hoje a CAIXA aderiu a Gestão Compartilhada que beneficia o arrendatário, retirando a função de síndico da administradora. Hoje temos ainda alguns condomínios sendo administrados.

ENTREVISTADOR: Algum dos empreendimentos foi reformado para ser entregue como PAR?

RESPOSTA: Sim, existem empreendimentos que foram administrados pela empresa que vieram da modalidade REFORMA, sendo a maioria na região central da cidade de São Paulo.

ENTREVISTADOR: Há diferenças entre os empreendimentos quanto à localização na cidade e disponibilidade de serviços como comércio, saúde, lazer, etc.? Em caso positivo o que há de diferente? O perfil das famílias é diferente? Há mais movimentos para venda dos apartamentos?

RESPOSTA: A maior diferença está nos imóveis localizados no CENTRO da CIDADE DE SÃO PAULO, que tem como grande maioria dos arrendatários/condôminos de movimentos sociais de moradia. No que concerne a disponibilidade de serviços, a própria legislação exigia que houvesse uma equidade nas regiões em que os empreendimentos foram implantados.

O perfil familiar é homogêneo em grande maioria, destacando a diferença no perfil das unidades do Centro, com maior quantidade de arrendatários solteiros, divorciados e homossexuais.

Sim, há um movimento de venda das unidades que hoje é permitido pela CAIXA, diferente de três anos atrás que ingressavam com ação por este fato.

ENTREVISTADOR: Os empreendimentos menores são menos atrativos financeiramente para vocês fazerem a administração do condomínio?

RESPOSTA: Sim, porque recebemos 10% da taxa de arrecadação a título de remuneração, quanto menor o valor arrecadado, menor nosso faturamento.

ENTREVISTADOR: Vocês também trabalham com empreendimentos do Minha Casa Minha Vida. O que há de diferenças mais marcantes? Como são definidos os custos do condomínio? A Caixa precisa aprovar?

RESPOSTA: O perfil do mutuário do MCMV é diverso daquele encontrado no PAR, pois, em grande maioria, as unidades são ocupadas por pessoas que estavam em áreas de risco e/ou comunidades (favelas), sem qualquer condição básica de saúde e habitação.

Os moradores do MCMV, em grande maioria, não possuem noções básicas do convívio condominial, das regras existentes e da necessidade do pagamento da taxa mensal.

Os custos são definidos através de planilhas anuais e previsão orçamentária, sem a necessidade de aprovação da CEF, apenas damos ciência, pois nesta modalidade o síndico que aprova a previsão com a nossa assessoria.

ENTREVISTADOR: No caso dos moradores divergirem da administradora sobre qualquer questão o que eles fazem? Reclamam à Caixa?

RESPOSTA: No PAR Sim, existe a possibilidade de reclamação junto à CEF, através do canal de ouvidoria da CAIXA.

ENTREVISTADOR: Quem executou o Trabalho Social? Houve interlocução com o trabalho de vocês?

RESPOSTA: O trabalho social é executado em parceria com a Municipalidade em que o empreendimento será construído, tanto no PAR quanto no MCMV.

No PAR, não existia parceria com as empresas contratadas pela CEF para assistência social.

Sim, há uma ampla parceria de trabalho entre o lado social e o trabalho da administradora no MCMV de algumas Municipalidades.

ENTREVISTADOR: Haveria algo nos projetos arquitetônicos que pudessem diminuir os custos com condomínio? Por exemplo, porteiro eletrônico, ou elementos que economizassem eletricidade, manutenção, etc.?

Os condomínios de pequeno porte, exemplo 20 unidades, normalmente entregavam com porteiro eletrônico. E na cidade de Guarulhos e Mogi das Cruzes, uma iniciativa da concessionária de energia elétrica Bandeirantes instalou aquecimento solar dos chuveiros.

ENTREVISTADOR: Alguma outra consideração sobre o PAR e o MCMV?

RESPOSTA: São programas de habitação social, com baixo custo, de plataformas diferentes, mas com o mesmo objetivo, erradicar a falta de moradias.

O PAR, se melhor aproveitado fosse, traria benefícios espetaculares, porém, por ausência de legislação complementar e conhecimento da CAIXA em gestão condominial, deixou de existir. O MCMV, por sua vez, precisa criar métodos de educação condominial aos mutuários antes da entrega das unidades, pois há um entendimento entre os beneficiários de que não há necessidade de pagar taxa a título de condomínio, para garantir a eficácia do programa, pois a inadimplência da taxa condominial na maioria dos condomínios chega a ser superior à 60%, sendo o saudável para um condomínio comum na faixa de 15%.



### 10.3) Entrevista com G (funcionária de prefeitura)

ENTREVISTADOR: Uma grande parte dos recursos disponíveis para as prefeituras, no Brasil todo, não é acessada pelas prefeituras. É exigido das prefeituras que elaborem projetos, façam processos licitatórios, acompanhem a execução, etc., ao mesmo tempo que os profissionais têm que dar conta de outras atividades inerentes aos seus cargos na prefeitura. Pergunto: Qual o seu cargo na prefeitura quando do acompanhamento das ações do Trabalho Social e quais suas atribuições, de uma forma geral? Digo todas as atividades, de forma bem sucinta, não só no Minha Casa Minha Vida.

RESPOSTA: Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social e responsável por outra Secretaria de Políticas Afirmativas.

Atribuições: responsável pela coordenação e gestão da política de assistência social e do sistema único de assistência social no âmbito municipal, responsável pela coordenação e gestão de políticas públicas afirmativas em âmbito municipal, gerenciamento de equipes responsáveis pela coordenação das unidades da secretaria de assistência social além de participação em comissões municipais e regionais.

ENTREVISTADOR: Como você avalia as normas e diretrizes estabelecidas nas portarias para a elaboração dos Projetos de Trabalho Social? Você acha que ao cumprir o que é estabelecido na portaria o programa está atendendo às necessidades das famílias e do município?

RESPOSTA: Eu penso que as normas e diretrizes do Programa procuraram considerar a questão social dentro de um programa habitacional, o que sem dúvida nenhuma, significa um grande avanço em se tratando de política habitacional. Entretanto, pela vivência do trabalho na prática, estamos percebendo a necessidade de um trabalho que pudesse ser contínuo e não por um período de tempo dada a complexidade de algumas situações que estamos nos deparando. Neste sentido, eu diria que cumpre parcialmente.

ENTREVISTADOR: Quais dificuldades você encontra/encontrou na elaboração de projetos e na apresentação de relatórios obedecendo às portarias e os apontamentos dos profissionais da Caixa?

RESPOSTA: Para nós a principal dificuldade foi e ainda é um pouco, a falta de familiaridade com a execução de políticas habitacionais, pois pelo escopo da secretaria de assistência social, não tínhamos essa vivência no cotidiano do trabalho. Tivemos que buscar referências e informações com os próprios profissionais da Caixa e também profissionais de outros municípios.

ENTREVISTADOR: As ações do Trabalho Social no seu município conseguiram atender aos prazos para início de cada etapa conforme a portaria vigente na época? Por quê?

RESPOSTA: Nós tivemos alguns atrasos, em parte pelo excesso de atribuições da própria política de assistência social que também possuem suas exigências e prazos, insuficiência de profissionais para atender as demandas apresentadas e despreparo da equipe como citado anteriormente.

5) ENTREVISTADOR: Como é, ou como foi, o processo de contratação de empresas para execução do TS? Quais as maiores dificuldades para que as contratações aconteçam em tempo hábil, com a contratação de empresas capacitadas, e que o trabalho seja bem executado?

RESPOSTA: Ainda não conseguimos contratar a empresa e estamos realizando o trabalho com equipes da própria Secretaria [no momento da entrevista o empreendimento do município havia sido entregue há 9 meses]. Estamos enfrentando dificuldades internas de compreensão das diversas secretarias envolvidas de como encaminhar o processo de contratação.

ENTREVISTADOR: Quais outras dificuldades você encontra na implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida?

RESPOSTA: Uma das principais dificuldades é a adesão de algumas famílias nas atividades propostas, principalmente nos casos em que o responsável pela unidade habitacional não mora no local e deixa outros familiares morando que, muitas vezes, se recusam a seguir as normas gerando diversos conflitos no condomínio. Outra situação é a questão da utilização de substâncias psicoativas por parte de alguns moradores que não aceitam a intervenção dos técnicos.

ENTREVISTADOR: O que mais você poderia falar da sua vivência, de problemas ou soluções, relacionadas ao TS no MCMV ou mesmo ao Programa MCMV como um todo?

RESPOSTA: Em relação à estratégia para busca de soluções conseguimos uma articulação entre as secretarias municipais através da criação de uma comissão de acompanhamento do trabalho social composta por pessoas de diversas secretarias que se reúnem para discussão e encaminhamento das questões mais complexas e levantamento das necessidades que poderão vir a ser transformadas em políticas públicas.

Outra estratégia, é a execução direta do trabalho social que, embora sobrecarregue mais a equipe, tem se mostrado mais efetiva, pois os técnicos envolvidos conhecem a realidade de alguns núcleos familiares e possuem vínculo com eles, por já tê-los atendidos em outros programas e serviços da secretaria, o que vem facilitando a intervenção com os mesmos e o encaminhamento para as demais políticas públicas quando necessário.

#### 10.4) Entrevista com D (funcionária de prefeitura)

ENTREVISTADOR: Uma grande parte dos recursos disponíveis para as prefeituras, no Brasil todo, não é acessada pelas prefeituras. É exigido das prefeituras que elaborem projetos, façam processos licitatórios, acompanhem a execução, etc., ao mesmo tempo que os profissionais têm que dar conta de outras atividades inerentes aos seus cargos na prefeitura. Pergunto: Qual o seu cargo na prefeitura quando do acompanhamento das ações do Trabalho Social e quais suas atribuições, de uma forma geral? Digo todas as atividades, de forma bem sucinta, não só no Minha Casa Minha Vida.

RESPOSTA: Diretora da equipe de trabalho social. Atribuições de coordenação da equipe, estabelecer diretrizes de trabalho social, responder às demandas jurídicas, representar a secretaria em conselhos, atender comissões de moradores, responder administrativamente pelo andamento de trabalho da equipe, plantão social da secretaria, etc.

ENTREVISTADOR: Como você avalia as normas e diretrizes estabelecidas nas portarias para a elaboração dos Projetos de Trabalho Social? Você acha que ao cumprir o que é estabelecido na portaria o programa está atendendo às necessidades das famílias e do município?

RESPOSTA: As normas e diretrizes de um programa são importantes para dar uma direção, e garantir a linha que foi proposta no programa, não é neste quesito que atende à necessidade das famílias e se o município pudesse adequá-las à sua realidade não haveria impacto dificultador.

ENTREVISTADOR: Quais dificuldades você encontra/encontrou na elaboração de projetos e para apresentar relatórios obedecendo às portarias e aos apontamentos dos profissionais da Caixa?

RESPOSTA: Esta questão complementa a anterior, a dificuldade é como o técnico da Caixa gerencia o projeto. O engessamento de uma diretriz que é mais conceitual, na interpretação do técnico, dificultando o diálogo e desconsiderando a autonomia do município e sua realidade.

ENTREVISTADOR: As ações do Trabalho Social no seu município conseguiram atender aos prazos para início de cada etapa conforme a portaria vigente na época? Porquê?

RESPOSTA: Não, primeiro há uma dificuldade nos setores dos municípios em entender as especificidades de trabalho social, sua subjetividade, as leis de licitações estão preparadas para trabalhos concretos, com resultado físico, número de peças adquiridas, quilometragem de via implantada, número de unidades habitacionais, etc. Também há uma dinâmica muito grande nos territórios e entre o processo de contratação e o desenvolvimento de trabalho propriamente dito impacta na necessidade do trabalho a ser desenvolvido, se não houver um entendimento dessa realidade, dos tempos e necessidade de adequações o trabalho pode ser inviabilizado.

ENTREVISTADOR: Como é, ou como foi, o processo de contratação de empresas para execução do TS? Quais as maiores dificuldades para que as contratações aconteçam em tempo hábil, com a contratação de empresas capacitadas, e que o trabalho seja bem executado?

RESPOSTA: Parte dessa questão entendo ter sido respondida na questão anterior, um dificultador da terceirização é a incompatibilidade de objetivos. Tentando esclarecer meu ponto de vista, se o trabalho social tem por objetivo a formação de uma consciência crítica, apropriação e valorização do investimento público para garantia do direito à moradia ou à cidade, e uma empresa tem por objetivo o lucro, ela tentará reduzi-lo em atividades para cumprir cronograma. Como o resultado também tem sua subjetividade, fica como critério de medição a realização da atividade e não o resultado de um processo de trabalho social.

ENTREVISTADOR: Quais outras dificuldades você encontra na implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida?

RESPOSTA: Avalio que as dificuldades são as mesmas de outros programas, porém acrescido dessa nova forma de morar, condomínio, sem ferramentas para superar alguns entraves. A questão de inadimplência condominial, a falta de fiscalização no caso de venda de unidades,

onde a cobrança recai sobre a prefeitura, o descolamento do trabalho de implantação de condomínio com a dinâmica do trabalho social. Novamente há uma dicotomia, a administradora vem com seu programa pronto sem considerar a realidade daquele condomínio, principalmente nas questões de disputas internas. Espero ter atendido, se não ficou claro algum ponto, por favor peça esclarecimento.

### 10.5) Entrevista com E (funcionária de prefeitura)

ENTREVISTADOR: Gostaria de perguntar a você sobre sua experiência na prefeitura. Sua participação ficará anônima, ou seja, você não será identificada. Minha intenção com a pesquisa é ajudar a melhorar o desenho do Trabalho Social nos programas de habitação social. Desde já agradeço sua ajuda.

ENTREVISTADOR: Uma grande parte dos recursos disponíveis para as prefeituras, no Brasil todo, não é acessada pelas prefeituras. É exigido das prefeituras que elaborem projetos, façam processos licitatórios, acompanhem a execução, etc. Pergunto: Qual o seu cargo na prefeitura quando do acompanhamento das ações do Trabalho Social e quais suas atribuições, de uma forma geral? Digo todas as atividades, de forma bem sucinta, não só no Minha Casa Minha Vida.

RESPOSTA: Eu sou assistente Social de Formação, e meu trabalho na Prefeitura é o de Planejamento, execução e gerenciamento dos Projetos sociais, de todos os Programas centrados pela Secretaria, referente à Habitação de Interesse Social.

- Dentre os trabalhos temos:
- Minha Casa Minha Vida/ PAC;
- Minha Casa Minha Vida/FAR;
- FHNIS;
- Auxílio Moradia Emergencial;
- A equipe hoje é composta por uma assistente social responsável pelos projetos, uma orientadora social e um auxiliar administrativo.

Através dos recursos do Minha Casa Minha Vida – foi possível a contratação de uma equipe mínima para auxiliar nos trabalhos, como gestão Condominial e Trabalho Técnico social. Importante ressaltar que o Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento.

ENTREVISTADOR: A) Como você avalia as normas e diretrizes estabelecidas nas portarias para a elaboração dos Projetos de Trabalho Social? B) você acha que ao cumprir o que é

estabelecido na portaria o programa está atendendo às necessidades das famílias e do município?

RESPOSTA: A) Acredito que as normas e diretrizes são fundamentais para direcionar o trabalho técnico social, levando em consideração o embasamento teórico para o desenvolvimento social. B) Não, as normas muitas vezes são um direcionamento de ações para o desenvolvimento do Trabalho Técnico, em alguns casos se faz necessário a complementação para atender a realidade de cada comunidade.

ENTREVISTADOR: Quais dificuldades você encontra/encontrou na elaboração de projetos e na apresentação de relatórios obedecendo às portarias e os apontamentos dos profissionais da Caixa?

RESPOSTA: A dificuldade é adequar os Planos e Relatórios no Padrão Caixa, apesar dos cadernos de orientação e normas técnicas, precisamos também trabalhar com o entendimento do técnico que analisa, que em sua maioria faz a interpretação do conteúdo teórico, e sempre faz sua personalização, das quais precisamos seguir.

ENTREVISTADOR: As ações do Trabalho Social no seu município conseguiram atender aos prazos para início de cada etapa conforme a portaria vigente na época? Porquê?

RESPOSTA: Nunca, devido o entendimento de que o Trabalho Técnico Social é secundária, sendo realizado de forma precária, sem equipe técnica adequada. Apesar dessa visão estar sendo mudada, porém com pouco avanço para o desenvolvimento do trabalho.

ENTREVISTADOR: Como é, ou como foi, o processo de contratação de empresas para execução do TS? Quais as maiores dificuldades para que as contratações aconteçam em tempo hábil, com a contratação de empresas capacitadas, e que o trabalho seja bem executado?

RESPOSTA: No Município tivemos dois tipos de contratação:

MCMV destinado às famílias removidas por obras do PAC – Realizado através de Licitação, seguindo a LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993;

MCMV/FAR – Realizado Através de Carta Convite, seguindo a LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.

A burocracia tem sido o maior dificultador, elevando o prazo de contratação, deixando em descompasso o processo de obra e desenvolvimento social.

ENTREVISTADOR: Quando você fala em burocracia, você pode me esclarecer quais setores, normas ou funcionários você se refere? Como acontece esse atraso, e por que?

RESPOSTA: A referida burocracia, se dá pela secretaria de responsável pela Licitação. Que apesar do TR elaborado tecnicamente solicita modificações muitas vezes inviáveis, e após justificativas técnicas eles acabam aceitando a primeira proposta, esse fato acaba atrasando o processo, que poderia ser resolvido em 1 mês, e passa a durar 6 meses. Porém no nosso município especificamente, acredito que o processo demorou devido a informação acima, mas também pelo fato de haver interesses pessoais, de qual a secretaria responsável pelo projeto, em uma disputa que só prejudica os munícipes. Uma vez que a obra não para devido a não realização do social, assim, a Contratação do TS passa a ser pouco importante. Podemos dizer que o processo burocrático é humano, defendendo seus egos. Em outros programas como Habitar Brasil, PSH, FHNIS etc. o TS deveria acompanhar a obra, com risco de parar as medições em caso de atraso de relatório. Diferente do MCMV que a obra segue até o fim, sem interrupções por falta de Social. Às vezes pra contratação sair você tem que ir lá e sentar do lado da pessoa responsável pela licitação e fazer junto. Às vezes tem que ir na mesa da pessoa e mostrar que o papel que ela está cobrando está lá, ou então enviar o mesmo documento 3, 4 vezes.

ENTREVISTADOR: Quais outras dificuldades você encontra na implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida?

RESPOSTA: O equacionamento da questão habitacional é de grande complexidade, pois envolve desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social. Para tanto, o trabalho técnico social requer intervenções articuladas intersetorialmente que reconheçam a moradia digna como um direito social. A maior dificuldade é articular todas as políticas sociais no mesmo objetivo.

7) ENTREVISTADOR: O que mais você poderia falar da sua vivência, de problemas ou soluções, relacionadas ao TS no MCMV ou mesmo ao Programa MCMV como um todo?

RESPOSTA: A meu ver, o Programa Minha Casa Minha Vida, tem uma ideologia de produção habitacional, que atende ao mercado, muito mais do que Habitação de Interesse Social. Diferente de programas anteriores que tem um cunho mais participativo na elaboração do Projeto. Fica questionável a qualidade construtiva, aonde após a entrega os moradores encontram problemas construtivos tão simples que poderia ter dito uma atenção na hora da execução, como por exemplo, a caída de água do piso do banheiro, que no momento do uso



torna-se um grande transtorno para a família. Ainda podemos apontar a impermeabilização do primeiro pavimento; pisos soltando; etc. O Trabalho Social acaba absorvendo essa demanda, uma vez que não foi trabalhado o Pré-obra e durante- obra, deixando todos os problemas para ser trabalhado no pós- ocupação.

## 10.6) Entrevista com L (funcionária de prefeitura)

ENTREVISTADOR: Uma grande parte dos recursos disponíveis para as prefeituras, no Brasil todo, não é acessada pelas prefeituras. É exigido das prefeituras que elaborem projetos, façam processos licitatórios, acompanhem a execução, etc. Pergunto:

ENTREVISTADOR: Qual o seu cargo na prefeitura quando do acompanhamento das ações do Trabalho Social e quais suas atribuições, de uma forma geral? Digo todas as atividades, de forma bem sucinta, não só no Minha Casa Minha Vida.

RESPOSTA: Fui contratada, através de concurso, como Socióloga. Estou como Gerência I da Seção Técnica de Elaboração e Implantação do Trabalho Técnico Social. Cumpro as seguintes funções no momento: Desenvolvimento de Projetos de Trabalho Técnico Social para as famílias beneficiárias do PMCMV e famílias inseridas em Projetos de Urbanização de Favelas; acompanhamento e monitoramento da execução das atividades do Trabalho Técnico Social contratadas; acompanhamento social das famílias no período pré-contratual e no pós-ocupação dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social.

ENTREVISTADOR: Como você avalia as normas e diretrizes estabelecidas nas portarias para a elaboração dos Projetos de Trabalho Social? Você acha que ao cumprir o que é estabelecido na portaria o programa está atendendo às necessidades das famílias e do município?

RESPOSTA: As normas, no que diz respeito à utilização dos recursos, são bastante genéricas e além disso limitam muito o que se pode propor com relação ao eixo de desenvolvimento socioeconômico. Já escrevi um projeto de incubadora social, utilizando os recursos do TTS, submetido ao Ministério das Cidades, mas foi negado.

ENTREVISTADOR: Quais dificuldades você encontra/encontrou na elaboração de projetos e na apresentação de relatórios obedecendo às portarias e os apontamentos dos profissionais da Caixa?

RESPOSTA: Não encontrei dificuldades com os projetos do MCMV, mas no PAC não podemos propor atividades que não sejam explicitamente educativas, mesmo que sejam para a integração das famílias.

ENTREVISTADOR: As ações do Trabalho Social no seu município conseguiram atender aos prazos para início de cada etapa conforme a portaria vigente na época? Porquê?

RESPOSTA: Nunca. Temos muita dificuldade de planejamento. Isso vem de cima.

ENTREVISTADOR: Como é, ou como foi, o processo de contratação de empresas para execução do TS? Quais as maiores dificuldades para que as contratações aconteçam em tempo hábil, com a contratação de empresas capacitadas, e que o trabalho seja bem executado?

RESPOSTA: Nunca acontecem em tempo hábil. Além disso temos dificuldade que os procuradores que analisam os processos de licitação entendam o que é o TTS. Também não temos capacitação nenhuma para lidar com tudo o que é exigido nas licitações.

ENTREVISTADOR: Quais outras dificuldades você encontra na implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida?

RESPOSTA: Planejamento. Simplesmente não existe e quando existe, não se tem equipe. Além dos recursos do TTS estarem presos aos normativos e ao processo de licitação.

ENTREVISTADOR: O que mais você poderia falar da sua vivência, de problemas ou soluções, relacionadas ao TS no MCMV ou mesmo ao Programa MCMV como um todo?

RESPOSTA: Tenho muitas críticas com relação ao Programa: valores de parcela, localização dos conjuntos habitacionais, tamanho dos mesmos, TS sob a responsabilidade das prefeituras sem que se tenha equipe para tanto, etc.

## 10.7) Entrevista com H (funcionária de prefeitura)

ENTREVISTADOR: Uma grande parte dos recursos disponíveis para as prefeituras, no Brasil todo, não é acessada pelas prefeituras. É exigido das prefeituras que elaborem projetos, façam processos licitatórios, acompanhem a execução, etc., ao mesmo tempo que os profissionais têm que dar conta de outras atividades inerentes aos seus cargos na prefeitura. Pergunto:

ENTREVISTADOR: Qual o seu cargo na prefeitura quando do acompanhamento das ações do Trabalho Social e quais suas atribuições, de uma forma geral? Digo todas as atividades, de forma bem sucinta, não só no Minha Casa Minha Vida.

RESPOSTA: Meu cargo é assistente social concursada lotada na Secretaria de Desenvolvimento Social cedida para Secretaria de Habitação para realizar atendimento social com as famílias em situação de vulnerabilidade social atuar junto as questões de regularização fundiária, acompanhar as famílias residentes em área de riscos, atuar junto a equipe técnica na implementação de projetos e programas habitacionais e na implantação do Conselho Municipal de Habitação.

ENTREVISTADOR: Como você avalia as normas e diretrizes estabelecidas nas portarias para a elaboração dos Projetos de Trabalho Social? Você acha que ao cumprir o que é estabelecido na portaria o programa está atendendo às necessidades das famílias e do município?

RESPOSTA: As normas servem para nortear o atendimento, facilita a seleção das famílias principalmente das que estão inseridas em área de risco, no entanto a minha maior dificuldade é atender as famílias que estão em situação de vulnerabilidade social, ou que por uma razão não estão nos critérios determinado na portaria. Por exemplo atender as famílias que tem seus filhos institucionalizados ou estão sobre proteção do MP. Nem sempre só com recurso das normas existente na portaria se consegue atender as famílias e resolver o problema do município principalmente quando as famílias que residem em área de risco têm renda acima do permitido pelo programa isso é um fator que causa morosidade na seleção das famílias. Outra situação muito comum são os documentos exigidos muitos não têm os documentos e nem recurso financeiro para providenciar. É preciso considerar também que o município não tem estrutura suficiente para atender adequadamente as necessidades das famílias a falta de recurso humano e do Conselho Municipal de Habitação também prejudica a elaboração e o desenvolvimento e dos trabalhos.

ENTREVISTADOR: Quais dificuldades você encontra/encontrou na elaboração de projetos e apresentar relatórios obedecendo às portarias e os apontamentos dos profissionais da Caixa?

RESPOSTA: A falta de equipe técnica qualificada recursos materiais transportes dificultam muito a elaboração dos trabalhos o quadro de funcionário e composto por funcionários que ocupam cargo de confiança a grande maioria de vereadores que nem sempre tem formação voltada para questões habitacionais. As opções em contratar empresas para elaboração de projetos também tornam difícil o controle e monitoramento das ações principalmente quando a empresa não tem conhecimento da realidade do município.

ENTREVISTADOR: As ações do Trabalho Social no seu município conseguiram atender aos prazos para início de cada etapa conforme a portaria vigente na época? Porquê?

RESPOSTA: No nosso município não foi possível atender em tempo hábil os prazos determinados inclusive o trabalho técnico foi interrompido devido a empresa que venceu a concorrência não atender as exigências solicitadas pelo município.

Esse fato prejudicou muito o atendimento junto as famílias sendo necessário elaborar uma força tarefa para realizar os atendimentos básicos as famílias.

ENTREVISTADOR: Como é, ou como foi, o processo de contratação de empresas para execução do TS? Quais as maiores dificuldades para que as contratações aconteçam em tempo hábil, com a contratação de empresas capacitadas, e que o trabalho seja bem executado?

RESPOSTA: O processo se deu por licitação divulgado na mídia local foi selecionada a empresa que chegou mais próximos as exigências do município através de análise feita por uma comissão constituída por funcionários da Secretaria de Habitação. A maior dificuldade foi elaborar normas que adequasse a realidade do município as necessidades das famílias, o nosso município tem grandes problemas socioeconômico o que dificultam o acesso das famílias aos serviços.

ENTREVISTADOR: Quais outras dificuldades você encontra na implementação do Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida?

RESPOSTA: Ajustar as necessidades das famílias com a realidade do município, espaço físico adequado para realização das atividades, o acesso as famílias, e desenvolver atividades que despertasse interesse e adesão das famílias.

ENTREVISTADOR: O que mais você poderia falar da sua vivência, de problemas ou soluções, relacionadas ao TS no MCMV ou mesmo ao Programa MCMV como um todo?

RESPOSTA: Infelizmente a procura é sempre maior que a oferta são grandes os problemas habitacionais no município, no entanto são esses programas voltados a população de baixa renda que permite que muitos realizem o sonho da casa própria, no entanto é preciso comprometimento reponsabilidade coerência e transparência na seleção das famílias e na garantia dos direitos. Vivi momentos de muitas alegrias, de frustrações, risos, lágrimas foram constantes as alterações de sentimentos. Atender as famílias e garantir o direito delas não é fácil principalmente quando se tem empreendimentos a ser entregue em ano político mais e esse grande desafio que nos motiva, assim buscamos junto a essas famílias desenvolver um trabalho de escuta que nos permita adequar as normas exigidas na portaria do MCMV para elaborar um projeto que permita as famílias uma nova filosofia de vida e autonomia. Entendo que é preciso um acompanhamento continuo junto as famílias pois elas mudam de espaço físico mas levam consigo seus problemas suas dificuldades entre outras coisas.