

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ELISA SCHREINER

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
RESIDENCIAL DUQUE DE CAXIAS**

Porto Alegre

2012

ELISA SCHREINER

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
RESIDENCIAL DUQUE DE CAXIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Prof^a. Orientadora: Prof^a Dr^a Cristina Amelia Pereira de Carvalho

Porto Alegre

2012

Elisa Schreiner

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
RESIDENCIAL DUQUE DE CAXIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Conceito final:

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Prof.

Prof.

Orientadora - Prof^a Dr^a Cristina Amelia Pereira de Carvalho

Ao Julio,
Um defensor intransigente dos Direitos Humanos.

La Luna

Hay tanta soledad en ese oro.
La luna de las noches no es la luna
que vio el primer Adán. Los largos siglos
de la vigilia humana la han colmado
de antiguo llanto. Mírala. Es tu espejo.

Jorge Luis Borges

RESUMO

Esse trabalho se propõe a ser um Relatório de Intervenção do Programa Minha Casa Minha Vida desenvolvido pela Secretaria de Habitação de São Leopoldo - SEMHAB. Seu objetivo principal é descrever o Projeto Residencial Duque de Caxias do PMCMV e sua contribuição na promoção dos direitos habitacionais no município de São Leopoldo, RS. Para tanto, relata-se o projeto, explicitando a forma de acesso da população a ele e o seu desenvolvimento pela equipe da SEMHAB; investigando os critérios para hierarquização e seleção das famílias. O referencial teórico se apoia em Aldaíza Sposati, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, João S. W. Ferreira, entre outros. A pesquisa é documental junto ao banco de dados da SEMHAB, no sistema de cadastramento do PMCMV e documentação relativa ao empreendimento Duque de Caxias, com entrevistas semiestruturadas com o coordenador do Setor de Serviço Social e com a Secretária Municipal de Habitação e relato pessoal da autora. Verifica-se que o projeto garantiu efetivamente o acesso à moradia para famílias de baixa renda do município, havendo a inclusão social de mulheres chefe de família e idosos.

ABSTRACT

This study is a management report of the housing Program My House My Life developed by the Municipal Housing Department of Sao Leopoldo. Its main objective is analyzing the Housing Estate Duque de Caxias and its contribution in promoting housing rights in the city of São Leopoldo, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. The project was analyzed describing how citizens accessed the program and how the team of civil servants of the housing department operated it, investigating the families' selection criteria. The theoretical references are based on the authors Aldaíza Sposati, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, João S. W. Ferreira, among others. This is a documental research at the housing department database and documentation regarding the My House My Life Program and the housing project Duque de Caxias. There were also made semi structured interviews with the chief of the department and the social services coordinator, as well as a personal report from the author. Through this project, low income families were able to have access to housing, especially women and citizens with age over 60.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 EXCLUSÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO URBANO E DIREITO À MORADIA	11
1.1 DIREITO À MORADIA E EXCLUSÃO SOCIAL	11
1.1.1 A exclusão social	13
1.1.2 A exclusão no território urbano	16
1.2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	18
1.2.1 Política Nacional de Habitação	19
1.2.2 Sistema Nacional de Habitação: a articulação e competência dos entes federativos	23
1.2.3 O programa minha casa minha vida	24
2 RESIDENCIAL DUQUE DE CAXIAS	33
2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO	33
2.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PMCMV	38
2.2.1 O Setor de Serviço Social da SEMHAB	39
2.2.2 Sistema de Cadastro do PMCMV	39
2.2.3 Elaboração dos critérios de hierarquização	41
2.2.4 Divulgação da lista de pré-selecionados	43
2.2.5 Entrevista e apresentação dos documentos	43
2.2.6 Perfil dos mutuários do Residencial Duque de Caxias	46
2.2.7 Reuniões e entrega	50
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

O mercado residencial privado legal historicamente tem sido restrito a uma pequena parcela da população brasileira e aos que não têm acesso ao mercado legal resta a informalidade, a ocupação e a insegurança. O direito à moradia é como um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988, e deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações governamentais.

Como uma alternativa à situação da precariedade habitacional brasileira, em 2009 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida, que se propõe o desafio de garantir o acesso das camadas de baixa renda à moradia através de um subsídio maior para a parcela da população que tem renda de zero a três salários mínimos, incluindo famílias que não têm como comprovar sua renda.

As diretrizes básicas do PMCMV incluem a redução do déficit habitacional; distribuição de renda e inclusão social; e a dinamização do setor da construção civil e geração de trabalho e renda. A meta do programa, nas suas duas fases, é a construção de três milhões de moradias em todo o país.

O município de São Leopoldo, RS, atualmente tem 1461 unidades habitacionais em fase de construção e/ou entrega pelo PMCMV. Há previsão de construção de mais 500 unidades habitacionais na Região Norte II, no Bairro Campina. Com esses empreendimentos o programa já abrangeu três regiões do município.

A Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo aceitou o desafio de contribuir para o acesso da parcela mais carente da população do município à moradia, apesar da precariedade da sua estrutura física e dos recursos escassos, tanto físicos quanto materiais. Houve união de esforços das diversas secretarias municipais para dar conta desse desafio, sabendo-se do grande número de famílias cadastradas no programa.

Assim sendo, esse trabalho se propõe a ser um Relatório de Intervenção de uma política pública, mais especificamente o Programa Minha Casa Minha Vida, desenvolvido pela Secretaria de Habitação de São Leopoldo. O relatório tem uma forma descritiva, fazendo um relato da experiência prática, conciliando-o com o processo de aprendizagem que ocorreu ao longo do curso.

O foco desse relatório é o Programa Minha Casa Minha Vida e o projeto analisado o

Empreendimento Duque de Caxias, iniciado em meados de 2010 e desenvolvido e entregue até o final do ano de 2011, no município de São Leopoldo, RS.

Para embasamento teórico do desenvolvimento do relatório abordam-se, inicialmente, os temas exclusão social e o direito à moradia. Também é feito um breve histórico sobre as políticas habitacionais no Brasil, com o objetivo de contextualizar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, fazendo referência à legislação que rege o programa.

Após o embasamento teórico, apresenta-se um relato detalhado de gestão do projeto Residencial Duque de Caxias, situado no bairro Duque de Caxias, na região sul do município. O relato procura trazer informações sobre o gerenciamento das ações operacionais na Secretaria de Habitação, especificamente dentro do Setor de Serviço Social, o qual ficou responsável pela execução das mesmas.

A seguinte pergunta orienta o desenvolvimento do relatório: Como a execução do projeto do Residencial Duque de Caxias do PMCMV contribuiu na promoção do acesso aos direitos habitacionais das famílias de baixa renda no município de São Leopoldo?

O objetivo principal é analisar o projeto Residencial Duque de Caxias do PMCMV e sua contribuição na promoção dos direitos habitacionais no município de São Leopoldo. Os objetivos específicos da pesquisa são:

- Analisar o projeto Residencial Duque de Caxias, explicitando a forma de acesso da população a esse projeto e o seu desenvolvimento pela equipe da SEMHAB;
- Investigar quais foram os critérios prioritários levados em conta na hierarquização e seleção das famílias; e
- Identificar se as famílias consideradas como prioridade na região do empreendimento efetivamente tiveram acesso à moradia.

A coleta de dados foi realizada junto ao banco de dados da SEMHAB, no sistema de cadastramento do PMCMV e documentação relativa ao empreendimento Duque de Caxias. Para melhor compreensão do fenômeno foram feitas entrevistas semiestruturadas com o coordenador do Setor de Serviço Social e com a Secretária Municipal de Habitação, ambos diretamente envolvidos com o projeto, bem como o relato da experiência da autora na execução do mesmo.

1 EXCLUSÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO URBANO E DIREITO À MORADIA

A realidade urbana no Brasil se caracteriza pela exclusão social e segregação da população menos favorecida. O processo de urbanização tem raízes na sociedade patrimonialista e clientelista, próprias do Brasil pré-republicano, trazendo como consequência a favelização das grandes cidades, a ocupação de terras, a degradação do meio ambiente, a falta de infraestrutura urbana e condições extremamente precárias de moradia para uma parte muito grande da população.

Maricato (1999) afirma com muita propriedade que “sociedades desiguais produzem cidades desiguais”, sendo a luta pelo acesso à moradia uma luta pela transformação de toda uma sociedade. A autora lembra que a moradia é uma mercadoria muito valiosa que demanda terra, urbanização, financiamento para produção e para a venda, estando, portanto, vinculada à macro economia.

A moradia, sendo também um bem de valor mercadológico, se inclui no mercado imobiliário, seja ele formal ou informal, atraindo interesses de diversos segmentos, especialmente das empreiteiras e imobiliárias, passando pelos setores de produção e indústria de matéria-prima. O mercado informal também existe e tem influência nas áreas não legalizadas, gerando conflitos, despejos, invasões e aluguéis exorbitantes. Nesse jogo de poderes ganha quem tem mais recursos e perde aquele que necessita de moradia e não tem condições financeiras para sua aquisição, ficando na dependência de políticos e refém da especulação imobiliária.

Na maioria das cidades, o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que, às vezes, nem ultrapassa 50% dos habitantes, e é para essa parcela que as leis e os códigos são válidos. Havendo a ampliação do mercado para atingir as classes média e média baixa, os recursos subsidiados podem, então, concentrar-se no atendimento da população de baixa renda (MARICATO, 1999). Esse é o desafio ao qual o Programa Minha Casa Minha Vida se propõe, o acesso das camadas de baixa renda à moradia, com um subsídio maior para a parcela da população que tem renda de zero a três salários mínimos, incluindo famílias que não têm como comprovar sua renda, a qual vem do mercado informal.

1.1 DIREITO À MORADIA E EXCLUSÃO SOCIAL

A partir da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas se estendeu

à política habitacional, com estados e municípios atuando mais fortemente na produção de moradia popular. A mudança ocorrida no que tange à defesa da política habitacional foi não apenas de intensidade, mas de sua própria natureza, deixando de ser vista como parte do problema econômico do setor da construção civil e passando a associar moradia a direito humano (PENALVA e DUARTE, 2010).

As políticas habitacionais desenvolvidas nas décadas de 60 e 70 eram de cunho desenvolvimentista e não estavam vinculadas à concepção de moradia como direito fundamental, o que só passou a ocorrer com a Constituição de 1988. A primeira menção ao direito à moradia ocorreu em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu Art. 25º: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e o bem estar próprio e de sua família, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)” (PENALVA e DUARTE, 2010).

Em razão da carta constitutiva das Nações Unidas, todos os seus Estados membros são obrigados a respeitar esse direito, protegendo-o de violações. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia passou a ser reconhecido em um grande número de tratados e convenções internacionais, entre eles o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 1966 e em vigor desde 1976; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951); a Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e Membros de sua Família (1990) (PENALVA e DUARTE, 2010).

Penalva e Duarte (2010) destacam também a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), que ocorreu na 1ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver em 1976. Essa declaração reafirma, em seu parágrafo 8º, o direito universal à moradia adequada, que deve ser garantida a todos sem discriminação social ou racial. Posteriormente, foi realizada em Istambul, em 1996, a 2ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, que aprovou a Agenda Habitat. Por essa agenda, os Estados comprometeram-se a, de forma progressiva, possibilitar às pessoas moradia adequada, ou seja, uma moradia segura, acessível física e economicamente.

No Brasil, o direito à moradia é garantido pela Constituição Brasileira, em seu Art. 6º que diz: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência

aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A Constituição Brasileira protege a moradia de forma indireta ou implícita em outros dispositivos, como quando determina que a competência para desenvolver políticas habitacionais é da União, estados e municípios – Artigo 23, IX – e ainda assegura ao trabalhador o direito a receber um salário mínimo que possibilite custear sua moradia, uma necessidade básica – Artigo 7º, IV. A Constituição também trata da usucapião especial urbana que garante a posse daquele que utiliza prédio alheio para sua moradia, dando-lhe função social (PENALVA e DUARTE, 2010).

O Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enumerou os elementos do direito à moradia no *General Comment n° 4 on the Right to Adequate Housing*. Segundo esse documento, os componentes desse direito são: segurança na posse; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural.

Moradia adequada então é aquela protegida contra desalojamentos e desapropriações arbitrárias; atendida por serviços como rede de água e esgoto, rede elétrica e próxima a transporte público; seu gasto para manutenção não pode impossibilitar o custeio de outras necessidades básicas; protetora contra sol, chuva e permissora da intimidade; possibilitadora do acesso a todos, inclusive a pessoas com necessidades especiais; próxima de postos de trabalho, escolas e hospitais; adequada aos costumes locais. Penalva e Duarte (2010) destacam que dentre esses elementos do direito à moradia apresentados pelo Comitê DESC, é importante destacar a segurança na posse, elemento fundamental de uma moradia adequada, pois havendo ameaça de perda da moradia, seja em razão de despejos ou de eventuais aumentos excessivos no preço do aluguel, não se pode afirmar que a moradia é adequada.

A cultura patrimonial predominante no Brasil constrói a sociedade por castas divididas entre proprietários e não proprietários e a capacidade de pagar ou não por algum bem ou serviço diferencia ricos de pobres. O acesso à moradia serve como exemplo de diferenciação entre aqueles que podem pagar e aqueles que não podem, ficando os pobres dependentes da boa vontade dos governantes em ofertar programas habitacionais públicos.

1.1.1 A exclusão social

Para se conhecer o tamanho da discrepância das condições de qualidade de vida, de desenvolvimento humano, de autonomia e de equidade entre os habitantes da cidade de São Paulo, foi usado um Mapa da Exclusão/Inclusão Social, apresentado pelo Núcleo de

Seguridade e Assistência Social da PUC/SP com outras organizações da sociedade civil. Com o objetivo de construir uma concepção de exclusão/inclusão social em São Paulo foram configuradas quatro grandes utopias de inclusão social: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, relacionadas a seguir (SPOSATI, 1999):

Autonomia: o conceito de autonomia é compreendido, no âmbito do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, como a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito às ideias individuais e coletivas, supondo uma relação com o mercado, onde parte das necessidades deve ser adquirida, e com o Estado, responsável por assegurar outra parte das necessidades; a possibilidade de exercício de sua liberdade, tendo reconhecida a sua dignidade, e a possibilidade de representar pública e partidariamente os seus interesses sem ser obstaculizado por ações de violação dos direitos humanos e políticos ou pelo cerceamento à sua expressão. Sob esta concepção o campo da autonomia inclui não só a capacidade do cidadão se auto suprir, desde o mínimo de sobrevivência até necessidades mais específicas, como a de usufruir de segurança social pessoal mesmo quando na situação de recluso ou apenado. É este o campo dos direitos humanos fundamentais.

Qualidade de vida: a noção de qualidade de vida envolve duas grandes questões: a qualidade e a democratização dos acessos às condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Sob esta dupla consideração entendeu-se que a qualidade de vida é a possibilidade de melhor redistribuição – e usufruto – da riqueza social e tecnológica aos cidadãos de uma comunidade; a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza, com o menor grau de degradação e precariedade.

Desenvolvimento humano: o estudo do desenvolvimento humano tem sido realizado pela ONU/PNUD, por meio do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). Com base em suas reflexões, entende-se que o desenvolvimento humano é a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade melhor desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento; a possibilidade da sociedade poder usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana.

Equidade: o conceito de equidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, equidade é entendida como possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de

preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias e assim por diante.

Sposati (1999) também relaciona as formas concretas de expressão da exclusão social, usadas na construção do mapa em São Paulo:

Tabela 1 – As formas concretas de expressão da exclusão social.

<p>1. Viver em precária qualidade de vida urbana, provocada pela segregação espacial da pobreza com poucos serviços instalados e difíceis condições de acesso aos serviços.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa possibilidade de uso dos serviços públicos. - Ausência de infraestrutura - Baixa e precária oferta dos serviços sociais à população - Dificuldade de acesso a recursos para qualidade de vida urbana. - Precária condição ambiental. - Moradia em áreas de risco sujeitas a desabamento, incêndios, pedreiras, junto a depósitos de lixo, inflamáveis, etc. - Incompatibilidade da oferta de serviços e as condições de vida efetiva da população. - Ineficiência dos serviços públicos e desrespeito, em seu funcionamento, à dignidade do cidadão.
<p>2. Vivência sob situação de sofrimento e violência e sob crise social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de segurança. - Alto índice de violência física. - Grande número de casos de ocorrência de violências detectadas nas delegacias, nos prontos socorros, nos conselhos tutelares.
<p>3. Presença de movimentos e grupos de luta contra a exclusão social e pelos direitos humanos e sociais gerais e das minorias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de fóruns de grupos de defesa de políticas sociais, de direitos. - Presença de conselhos tutelares, da criança e do adolescente, do idoso, da saúde, de educação, da assistência social, etc. - Presença de movimentos de luta. - Presença de solidariedade da sociedade e da comunidade.

Situações de exclusão: Expressão

Fonte: Mapa da Exclusão e Inclusão Social da Cidade de São Paul (SPOSATI, 1999).

Condições precárias de moradia são formas concretas de exclusão social, gerando a segregação espacial da população menos favorecida, isolando-a em locais de difícil acesso. A exclusão é a negação da cidadania, sendo que cidadania inclui ter acesso à moradia legalizada, em local acessível, com segurança, com infraestrutura e equipamentos públicos.

1.1.2 A exclusão no território urbano

O Brasil tem hoje cerca de 80% da sua população vivendo nas cidades, com isso havendo um agravamento dos problemas ambientais e das desigualdades socioespaciais. As cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da sociedade. Sempre houve o controle do acesso à terra por parte das elites dominantes, gerando uma forte segregação socioespacial nas grandes cidades. As migrações rurais com origem no nordeste brasileiro aumentaram ainda mais a exclusão social e a segregação nas grandes cidades do sudeste e sul do país (FERREIRA, 2010).

Ao contrário do que ocorrera nos EUA após a depressão de 1930 e o lançamento do New Deal, e na Europa, no pós-guerra, onde a expansão industrial se deu em um processo de inclusão social capitaneado pelo Estado do Bem-Estar Social, com vistas à estruturação de um mercado de consumo de massa, elevando os níveis de renda da população, por aqui se estruturou um sistema oposto, de “deixe-estar” social, em que a população pobre era relegada ao abandono, mantendo os baixos preços da mão de obra, enquanto o Estado-empresarial agia em total harmonia com os interesses das empresas que sustentavam nossa industrialização (FERREIRA, 2010, p.13).

Assim, as melhorias realizadas nas cidades acabaram privilegiando as parcelas mais ricas da população e os pobres sendo preteridos e empurrados para as periferias urbanas. “Um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o País, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar (...) (FERREIRA, 2010)”.

As cidades foram se conformando de forma informal, sem planejamento nem suporte público ao processo de desenvolvimento. Segundo Ferreira (2010, p. 14), a partir de meados do século XX, “a ‘melhor’ política habitacional e urbana era a da ‘não ação’, deixando as cidades brasileiras conformarem suas enormes periferias sob o signo da informalidade urbanística e da autoconstrução como única solução habitacional”.

Para ter-se uma ideia do crescimento da população nas áreas urbanas no Brasil, em 1940, a população urbana no Brasil era de apenas 26,34%, em 1980 ela já era de 68,86%, para

chegar em 81,20% em 2000. Em dez anos, de 1970 a 1980, as cidades com mais de um milhão de habitantes dobraram, passando de cinco para dez (MARICATO, 1996, apud FERREIRA, 2010). As 11 regiões metropolitanas do país apresentam taxas que giram em torno de 40% da sua população vivendo na informalidade urbana em assentamentos precários, seja em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (BUENO, 2000, apud FERREIRA, 2010).

Outra realidade presente nos grandes centros urbanos hoje é a ocupação de áreas de preservação ambiental, nas quais as famílias de baixa renda acabam construindo suas casas de forma totalmente irregular e/ou clandestina. São situações que acabam se consolidando, frequentemente com a anuência dos próprios governantes.

A partir da década de 1990, quando a escassez de áreas para assentamento dos mais pobres se tornou dramática, só restou a essas faixas da população instalarem-se — não sem o apoio muitas vezes irresponsável dos próprios políticos — nas únicas áreas onde, por lei, nem o Estado nem o mercado imobiliário podem atuar: as áreas de proteção ambiental, beiras de córregos, mananciais, encostas de florestas protegidas foram pouco a pouco sendo ocupadas, sob a benevolência do Estado e de toda a sociedade (FERREIRA, 2010, p. 16).

Verificam-se hoje, áreas de preservação permanente com sua área totalmente ocupada por moradores, loteamentos irregulares, porém totalmente consolidados. É para essas áreas que os investimentos públicos precisam ser direcionados, para que essas famílias que ali residem de forma precária e, muitas vezes, até correndo sérios riscos por conta dos desastres ambientais, possam ter acesso à moradia com infraestrutura adequada.

Maricato (2002) cita o exemplo de São Paulo e Curitiba, onde as regiões onde a ocupação mais cresce são as Áreas de Proteção dos Mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável, onde a ocupação é proibida na lei, mas não o é na prática. As ocupações dessas áreas colocam em risco o abastecimento de água potável de toda a população. Lixo espalhado e esgoto doméstico não coletado também vão para os rios e arroios, contaminando o solo e a água.

Sabe-se que é preciso haver políticas públicas de habitação para que a população de baixa renda consiga ter acesso ao mercado formal de habitação, em áreas urbanizadas e com infraestrutura e acesso aos serviços urbanos de educação, transporte, saúde, segurança, entre outros. É preciso, de acordo com Ferreira (2010), “(...) a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal impõe a necessidade de mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade.”

1.2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A política habitacional no país tem sido marcada por diferentes modelos de intervenção do poder público visando atender a população de baixa renda. A primeira política nacional de habitação foi criada em 1946, a Fundação da Casa Popular, com atendimento restrito a alguns estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades.

A partir de 1964 foi implantado o Banco Nacional de Habitação - BNH, o qual foi determinante para a concepção da política dos anos que se seguiram. As críticas feitas ao modelo do BNH incluem sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda, que era o principal objetivo que justificou sua criação. Havia também forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. Os conjuntos habitacionais eram grandes e localizados em áreas distantes e sem infraestrutura. Na época, a economia sofria um grande processo inflacionário, o que contribuiu para o insucesso do BNH.

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (FERREIRA, 2010).

As atribuições do BNH foram transferidas em 1986 para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal.

Em 1988, com a nova Constituição e a reforma do Estado, dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e municípios a gestão dos programas sociais e, dentre eles, o de habitação, seja por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo ou por imposição constitucional.

Em 1995 houve a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Nesse período, as áreas da habitação e do desenvolvimento urbano não contaram com recursos financeiros expressivos e tiveram pouca capacidade institucional de gestão, no

plano federal.

O sistema habitacional foi mantido de forma centralizada, com linhas de crédito sob o controle do governo e sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação. Ocorre a desarticulação institucional e a extinção de várias Companhias de Habitação (COHABs) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais.

A partir de 2003, é criado o Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Criou-se também o Conselho das Cidades, que vem a ser um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação das políticas do Ministério, bem como acompanhar sua execução. Ele é uma instância de controle social muito importante, fruto da mobilização social da sociedade.

1.2.1 Política Nacional de Habitação

Nesse subcapítulo se fará uma contextualização da Política Nacional de Habitação, abordando suas diretrizes e seus objetivos, bem como os seus princípios. O Programa Minha Casa Minha Vida será detalhado, apresentando-se a legislação que serve de base ao programa.

1.2.1.1 Diretrizes e objetivos da Política Nacional de Habitação

O Ministério das Cidades é o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que inclui a Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004. Esta vem a ser o principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo governo federal. A Política Nacional de Habitação está de acordo com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, e também com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade. A PNH também preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática.

Ao proporcionar o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, a PNH contribui para a inclusão social. A formulação e a implementação da nova PNH dependem fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2010).

Segundo Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2010), a Política Fundiária tem um papel

estratégico para a implantação da Política Nacional de Habitação, especialmente nos aspectos relacionados aos insumos para a realização de programas habitacionais nos municípios. Como elementos básico dessa política os autores citam “a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional”.

O Plano Diretor Participativo é o instrumento que permitirá, no âmbito do município: definir instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada, indicar áreas específicas para habitação de interesse social, criar mecanismos para obtenção de recursos a serem aplicados em moradia e infraestrutura urbana e assegurar a gestão democrática das cidades.

As proposições contidas na PNH podem ser agrupadas em:

I - Princípios norteadores e diretrizes para as ações em política habitacional, a serem perseguidos pelo governo federal e por todos os agentes que se relacionam com o âmbito federal (por meio de recursos, programas, parcerias, convênios etc.) e que integram o Sistema Nacional de Habitação;

II - Definição da estruturação institucional do setor de habitação e de instrumentos de implementação da PNH. Dentre eles destacam-se o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação;

III - Estabelecimento das principais linhas de ação que direcionam os recursos e os financiamentos na área habitacional, isto é: Integração Urbana de Assentamentos Precários (urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários na cidade), a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BONDUKI, ROSSETO E GHILARDI, 2010).

1.2.1.2 Princípios da Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios (BRASIL, 2005):

- Direito à moradia, como um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo;
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e
- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

1.2.1.3 Diretrizes da Política Nacional de Habitação

São diretrizes da Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2005):

- Garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população a permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas do ponto de vista socioambiental, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- Promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até três salários mínimos;
- Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à

cidade;

- Estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;
- Atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários; quanto preventivo, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas;
- Atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;
- Definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana de forma a orientar os programas e políticas federais, estaduais e municipais, levando-se em conta as dimensões fundiária, urbanística e edilícia, a dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura e nível de habitabilidade) e a dimensão da vulnerabilidade social, compatíveis com a salubridade, a segurança e o bem-estar da população, respeitando-se as diferenças regionais e a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- Estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais, levando em consideração as características da população local, suas manifestações culturais, suas formas de organização e suas condições econômicas e urbanas, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender às diferentes realidades do país.

Para que essas diretrizes se concretizem, a PNH enumera uma série de objetivos específicos dentre os quais Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2010) salientam:

- Garantir linhas de financiamento e subsídio, no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Apoiar e incentivar os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios na elaboração de programas, planos e no desenho das intervenções em assentamentos precários;

- Promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional;
- Estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas.

1.2.2 Sistema Nacional de Habitação: a articulação e competência dos entes federativos

O Sistema Nacional de Habitação (SNH), segundo Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2010), foi previsto como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços dos governos (União, Estados e municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

De acordo com os autores, a proposta do SNH está baseada na integração das ações dos agentes que o compõem, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de fontes de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e das ações, que deverão, paulatinamente, ser implementadas de forma prioritária pela instância local.

A seguir, Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2010) trazem uma relação dos principais agentes públicos do Sistema Nacional de Habitação:

Ministério das Cidades – é o órgão responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação. Está também sob a sua responsabilidade a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização.

Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, uma das principais fontes de recursos do sistema, de modo compatível com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação.

Conselho das Cidades – é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. Em relação à Política Nacional de Habitação, tem algumas atribuições centrais especialmente no que tange às prioridades, estratégias, instrumentos e normas da política; além de fornecer subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, acompanhar e avaliar sua implementação, recomendando providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da

política.

Caixa Econômica Federal – como agente operador do sistema é o responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS. É também quem intermedeia o repasse de recursos do FNHIS para os beneficiários dos programas e é, ainda, o agente que operará os repasses fundo a fundo previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Como operador, perfaz também a função de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários nos casos dos programas do FGTS e avalia o cumprimento das etapas para liberação de recursos de outras fontes.

Órgãos descentralizados – constituídos pelos estados, DF e municípios, conselhos estaduais, distrital e municipais, com atribuições específicas de habitação no âmbito local.

Agentes promotores - tais como associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional.

Agentes financeiros - autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A lei determina que o acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as três esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

1.2.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado oficialmente em 25 de março de 2009, através da Medida Provisória 459, a qual foi convertida na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, regulamentada pelo Decreto 6.962 de 17 de setembro de 2009. A Lei 11.977, além de ser o marco legal do PMCMV, regulamentando um programa de financiamento imobiliário para a população de baixa renda, “pretende ser um instrumento para a regularização fundiária urbana e o consequente conhecimento da titularidade dos imóveis no Brasil” (DUARTE, 2011). Tinha a meta inicial de construção de um milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos, em todo o Brasil.

Em 16 de junho de 2011 foi lançado a segunda fase do programa, passando então a existir uma divisão do programa em Programa Minha Casa Minha Vida 1 e 2 (PMCMV-1 e PMCMV-2), com as modificações trazidas através da Medida Provisória 514, de 2010, que, em 16 de junho de 2011 seria convertida na Lei 12.424. A segunda fase do programa passa a reger os contratos efetuados a partir do segundo semestre de 2011 tem como meta a construção de 2 milhões de moradias, destes sendo 1,2 milhão para a faixa de 0 a 3 salários

mínimos. O conjunto normativo do programa ainda é composto por uma série de dispositivos legais, tais como portarias e instruções normativas.

As diretrizes básicas do PMCMV incluem a redução do déficit habitacional; distribuição de renda e inclusão social; e a dinamização do setor da construção civil e geração de trabalho e renda. Sua meta, na primeira fase, é a construção de um milhão de moradias no período de um ano. O programa, na sua segunda fase, se insere nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e, por isso, passou a estar cada vez mais identificado como um plano de apoio à construção civil, com conseqüente aumento de oferta e preços dos imóveis (DUARTE, 2011).

O PAC foi lançado em janeiro de 2007 e se trata de um conjunto de políticas econômicas planejadas com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. Em 29 de março de 2010 foi lançado o PAC2, a segunda fase do programa, atraindo investimentos de R\$ 1, 59 trilhão e dando destaque ao Minha Casa Minha Vida.

O PMCMV pretende a redução do déficit habitacional através da produção habitacional para famílias de baixa renda; subsídio de acordo com a capacidade de pagamento das famílias; fundo garantidor para redução do risco do financiamento; e barateamento dos custos cartoriais. A cartilha de lançamento do programa anunciou que o objetivo do programa era "Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil", mantendo assim o direito de moradia atrelado a geração de renda e fortalecimento da cadeia produtiva da construção (DUARTE, 2011).

O PMCMV estabelece uma política de subsídios através de um ente financeiro público, a Caixa Econômica Federal – CEF. Sua meta inicial era a construção de um milhão de moradias destinadas a famílias com renda até 10 salários mínimos. O programa, além da construção de unidades habitacionais, teve como meta antecipar outros instrumentos e ações previstos no Plano Nacional de Habitação, como a distribuição dos recursos de acordo com o déficit; a regionalização do custo dos imóveis; a contrapartida dos entes federativos; o cumprimento de papel significativo na regularização fundiária para complementar o acesso à moradia.

Foi prevista a alocação de R\$34 bilhões para a primeira fase do programa, com um aporte da União da ordem de R\$16 bilhões para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. O comprometimento máximo da renda do mutuário na prestação é de 10%, sendo o valor mínimo da prestação de R\$50,00 (DUARTE, 2011). Não se entrará no detalhamento das outras faixas de renda por não fazerem parte do foco deste trabalho.

Foi criado em 13 de abril de 2009 o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab),

com o qual passa a haver garantia do pagamento, aos agentes financeiros, da prestação mensal de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda até 10 salários mínimos e assunção do saldo devedor do financiamento imobiliário em caso de morte ou invalidez permanente.

O Programa Minha Casa Minha vida está estruturado para resultar em cooperação entre a União, estados e municípios, os quais precisam aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para terem recursos repassados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para que o Programa Minha Casa Minha Vida construa moradias adequadas e bem localizadas é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa, especialmente para famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos (ROLNIK, 2010, p. 22).

A tabela a seguir apresenta as diferenças entre a primeira e a segunda fase do programa Minha Casa Minha Vida.

Tabela 1 – Diferenças entre a primeira e a segunda fase do PMCMV

FASES	PRIMEIRA	SEGUNDA
MATÉRIAS TRATADAS		
Subsídio para moradia (menor faixa)	R\$23 mil	R\$23 mil
Aporte de recursos (totais previstos)	R\$ 34 bilhões	R\$125,7 bilhões
Definição das faixas de renda (indexadores)	0 a 10 salários mínimos (dividida em 0 a 3 inteiros; mais de 3 até 6 inteiros; mais de 6 a 10 inteiros)	Até R\$5.000,00 (dividida em até R\$1.600,00; mais de R\$1.600,00 até 3.100,00; mais de R\$3.100 a R\$ 5.000,00)
Custas e emolumentos	Isenção (menor faixa); 80% a 90% (demais faixas)	75% para a faixa até 1.600 reais; 50% para as demais
Quantidade de unidades habitacionais	Um milhão	Dois milhões podendo ser acrescida de 600 mil após balanço de um ano de funcionamento
Divisão das unidades habitacionais segundo as menores faixas de renda	400 mil para faixa de 0 a 3	1,2 milhão para faixa até R\$1.600,00

Fonte: DUARTE, 2011.

Observa-se então que, na primeira fase do programa, o referencial de renda é em

salários mínimos, o que não ocorre na segunda fase, na qual os valores passam a ser fixos. Outra diferença importante que a segunda fase traz é o foco nas mulheres, as quais não precisam mais da outorga uxória para a assinatura do contrato, ou seja, podem assinar sozinhas sem o consentimento do cônjuge. Essa medida visa garantir o acesso à moradia às mulheres que se encontram em situação de violência doméstica ou cujos cônjuges tenham saído de casa e não sejam mais localizados.

A Presidenta Dilma Rousseff anunciou em 08 de março de 2012 que, em caso de divórcio ou dissolução de união estável, a propriedade da moradia adquirida pelo PMCMV ficará com a mulher. Exceção será dada nos casos em que a guarda dos filhos tenha ficado com o homem. Essa determinação vale para as famílias enquadradas na modalidade de 0 a 3 salários mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).

A legislação da primeira fase do PMCMV determina que as formas de atendimento às famílias com renda até 3 salários mínimos (400 mil unidades) são as seguintes:

- Fundo de Arrendamento Residencial - FAR
- PMCMV Entidades
- Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR / Grupo 1
- PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes

O estudo exposto no próximo capítulo tem como foco as famílias atendidas pela Prefeitura de São Leopoldo, as quais se enquadram no grupo de renda de zero a três salários mínimos, atendidas então através do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

A Lei 12.424 de 16 de junho de 2011, no seu Art. 3º, determina os requisitos para a seleção das famílias beneficiárias do programa:

- I. Comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);
- II. Faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
- III. Prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- IV. Prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- V. Prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Na faixa de renda até 3 salários mínimos, as unidades habitacionais são construídas e

depois vendidas às famílias selecionadas com seguintes condições:

- Haverá contribuição mensal do beneficiário (10% da renda, sendo o mínimo de R\$ 50,00, por um período de 10 anos)
- Nas operações do FAR os agentes financeiros poderão dispensar a contratação do seguro MIP e DFI.

Nos municípios, a contratação do programa se dá da seguinte forma (ROLNIK, 2010, p. 26):

- 1) O governo estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a CAIXA e a partir desse momento a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária.
- 2) Estados e Municípios, a partir dos cadastros existentes, indicam à CAIXA as famílias a serem beneficiadas, de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos para o Programa.
- 3) As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios.
- 4) Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação.
- 5) A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.
- 6) Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CAIXA.

Ainda segundo Rolnik (2010), o manual da CAIXA determina que os projetos de condomínios e loteamentos devam ter, no mínimo, as seguintes características:

- Inserção na malha urbana;
- Existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos;
- Existência de infraestrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana;
- Existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer;
- Loteamentos: limite de 500 unidades habitacionais;
- Condomínios: limite de 250 unidades habitacionais.

Quando os conjuntos forem realizados em loteamentos ainda não servidos de infraestrutura, o valor de investimento pode compreender os custos com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos.

Rolnik (2010, p. 34) menciona a importância do papel dos municípios e respectivos órgãos das administrações direta ou indireta (companhias de habitação e outros) no desenvolvimento de algumas ações:

- Planejar as ações no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida de modo que os empreendimentos sejam elaborados de acordo com as diretrizes de planejamento da cidade
- Identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos, promovendo ações para facilitar o uso de terrenos bem localizados para sua implantação.
- Identificar e apresentar a demanda
- Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis
- Providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares e de implantação de infraestrutura básica, incluindo a aprovação do licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes e nas situações que envolvam concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento.
- Doar terrenos
- Os Estados e Municípios poderão, ainda, combinar subsídios com os que já estão disponíveis no programa de forma acumulativa para o beneficiário.

1.2.3.1 Critérios de elegibilidade

A Portaria 140, de 5 de abril de 2010 dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O objetivo da portaria é de estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV no que se refere às operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, foco deste trabalho, e as operações do PMCMV em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, bem como os procedimentos operacionais para seleção da demanda ao Programa Habitacional Popular – Entidades - Minha Casa, Minha Vida.

A portaria, no que se refere ao cadastro dos candidatos, determina o seguinte:

- Os candidatos compreendem as pessoas físicas com renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 1.395,00 (um mil trezentos e noventa e cinco reais) e que se enquadrem nas demais diretrizes dos programas integrantes do PMCMV, referidos no item 1 deste Anexo.
- Os candidatos devem estar inscritos junto aos cadastros habitacionais do DF, estados, municípios, ou da Caixa Econômica Federal, quando for o caso.
- Os dados cadastrais do candidato devem contemplar as informações necessárias à aplicação dos critérios de elegibilidade, hierarquização e seleção.
- A inscrição do interessado será gratuita.

A indicação dos beneficiários será realizada, preferencialmente, pelo município onde será executado o empreendimento e essa indicação dos beneficiários se dará a partir da aplicação dos critérios de hierarquização e seleção definidos na Portaria 140. Será admitida a indicação de um grupo de famílias provenientes de um mesmo assentamento irregular, em razão de estarem em área de risco, terem sido desabrigadas por motivo de risco ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária e que tiverem que ser realocadas, ficando dispensadas da aplicabilidade dos critérios de hierarquização e seleção previstos na normativa. Nesse caso, a indicação fica limitada a cinquenta por cento da quantidade de unidades habitacionais produzidas no município.

De acordo com a normativa, o ente público indicará as pessoas com deficiência de acordo com a quantidade de unidades habitacionais adaptadas ou adaptáveis do empreendimento e os candidatos idosos de acordo com os percentuais mínimos previstos nos normativos específicos dos programas integrantes do PMCMV. Quando a demanda para este público específico exceder a quantidade de candidatos a serem indicados, deverá ser realizado sorteio.

Para fins de hierarquização e seleção da demanda serão observados critérios nacionais e locais, conforme segue:

- Critérios nacionais
 - Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres;
 - Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.
- Critérios locais - De forma a complementar os critérios nacionais, DF, estados e municípios poderão estabelecer até 3 (três) critérios.

- O ente público não poderá definir critérios que priorizem o atendimento de candidatos inscritos em data anterior à publicação da Medida Provisória Nr. 459, de 25 de março de 2009, nem deixar de considerar as inscrições coletadas pela CAIXA até a publicação desta portaria.
- O ente público poderá definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos: que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intra-urbanos extensos e desnecessários; ou que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.
- Os critérios locais deverão ser aprovados nos conselhos locais de habitação ou, nos casos em que o município não possua conselho de habitação constituído, os critérios deverão ser submetidos à apreciação do Conselho de Assistência Social.
- Nos casos em que os estados indiquem a demanda, os critérios locais poderão ser definidos em acordo com o município, devendo, em todos os casos, ser aprovados pelos conselhos estaduais de habitação.
- Os critérios locais deverão ser divulgados nos meio de comunicação do município onde será executado o empreendimento, ou no DF, se for o caso.

A Portaria Nr. 140, em relação à seleção da demanda para os empreendimentos, determina que a demanda deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atribuídos ao candidato, devendo ser agrupada conforme segue:

Grupo I – Representado por 75% (setenta e cinco por cento) dos candidatos que preenchem 4 (quatro) ou 5 (cinco) critérios entre os nacionais e locais; e,

Grupo II – Representado por 25% (vinte e cinco por cento) dos candidatos que preenchem até 3 (três) critérios entre os nacionais e locais.

Os candidatos, dentro de cada grupo, serão selecionados e ordenados por meio de sorteio e quando a quantidade de candidatos do grupo exceder a quantidade a ser selecionada, deverá ser aplicado o sorteio. O número de candidatos selecionados deverá corresponder à quantidade de unidades habitacionais acrescida de 20%.

A seleção de candidatos para as unidades habitacionais dos empreendimentos oriundos

das operações realizadas pela CAIXA no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, conforme disposto na Portaria MCIDADES No 93, de 24 de fevereiro de 2010, observará que, a cada empreendimento contratado, 180 (cento e oitenta) dias antes da conclusão das obras, a CAIXA deverá informar ao ente público a quantidade de unidades, a localização e as especificações do empreendimento, e a data prevista para conclusão e entrega das unidades, solicitando a relação de candidatos selecionados.

Nos procedimentos operacionais, a Portaria 140 determina que o município deverá providenciar a inclusão ou atualização da família selecionada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, antes da indicação do candidato para a CAIXA ou para as Instituições Financeiras ou Agentes Financeiros do SFH,

A mesma portaria determina também que sejam usados os conceitos de família, pessoa responsável pela unidade familiar, morador e outros previstos na legislação do CADÚNICO, notadamente no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e na Portaria MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008. Nos casos em que, em qualquer das fases do processo de seleção, for identificada a existência de candidatos que não possuam os requisitos exigidos para a participação no programa, deverá ser providenciada sua exclusão e substituição.

2 RESIDENCIAL DUQUE DE CAXIAS

Nesse capítulo, descrever-se-á de forma detalhada como se deu a operacionalização do Residencial Duque de Caxias, do Programa Minha Casa Minha Vida, pela Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo, RS. Será desenvolvido o histórico dessa experiência, identificando os atores e os papéis desempenhados na operacionalização do projeto. Procurar-se-á apresentar os principais resultados atingidos, buscando compreender as dificuldades encontradas e propondo alternativas. A partir da revisão teórica apresentada, será realizada uma reflexão crítica sobre o desenvolvimento do projeto, buscando apontar soluções ou trazendo novos questionamentos sobre o tema.

2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO

O Município de São Leopoldo se localiza na Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. Possui uma área de 72,67 km² fazendo divisa ao norte com o município de Estância Velha, ao sul com Sapucaia do Sul, ao leste com Novo Hamburgo e ao oeste com Portão. A cidade está distante 31 km da capital Porto Alegre. A população atual é de 214.210 habitantes (IBGE/2010), sendo 213.361 habitantes na área urbana e 849 na área rural do município.

A prefeitura municipal está, desde o ano de 2005, sendo governada pela Frente Popular, uma coligação formada pelo PT, PCdoB, PDT, PV, PSC, PSB, PP e PRB. O Prefeito Municipal é Ary José Vanazzi, atualmente no seu segundo mandato. A Secretaria de Habitação durante a elaboração deste trabalho era liderada pela arquiteta Isabella da Costa Albrecht.

A Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB, em 2005 foi separada da Secretaria de Assistência Social e teve configurada sua estrutura atual. Tem a responsabilidade de implantar uma política habitacional inclusiva, que atenda prioritariamente famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos. Segundo o site oficial do município, é de competência da SEMHAB o reassentamento de famílias que estão em áreas de risco, a preservação ambiental e regularização urbanística e jurídica de áreas ocupadas. A SEMHAB fomenta, assessora e subsidia as cooperativas habitacionais e articula parcerias com órgãos públicos e entidades privadas na produção de projetos sustentáveis na área da habitação.

A Assistente Social Viviane Borges (2011) apresenta na sua dissertação de mestrado

um histórico sobre a política de habitação em São Leopoldo a partir do ano de 1975, o qual é apresentado de forma resumida a seguir. Segundo Borges (2011), entre 1975 e 1990, a produção de habitação social no município de São Leopoldo ocorreu prioritariamente por meio de programas de financiamento federal e de produção pública pelo Banco Nacional da Habitação - BNH, através da Companhia de Habitação Popular COHAB, que construiu casas populares no Bairro Jardim América, Feitoria e Duque de Caxias.

Nessa época ocorreram em São Leopoldo várias ações populares como as ocupações. O governo então viabilizou loteamentos para assentamentos da população em áreas públicas, os quais são conhecidos hoje como loteamentos populares.

Em 1990, constituiu-se o Serviço Municipal de Habitação, por meio da criação de uma autarquia, definida pela Lei Municipal 3.643 de 26 de dezembro de 1990. Em 1994, a lei municipal 3.932 de 20 de janeiro de 1994, alterou a autarquia existente para Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB. A Lei 4.717 de 27 de dezembro de 1999 instituiu o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH) como instrumento para efetivação da política municipal de habitação.

Entre 1998 e 2000 houve uma série de programas e ações implementados no município. Foi dado apoio às cooperativas habitacionais com objetivo de promover a autogestão do processo de regularização de assentamentos em áreas particulares. O Programa Morar Legal teve objetivo de regularizar assentamentos em áreas públicas que não envolvem situações de risco e/ou conflito de uso, com atuação em 8 assentamentos, totalizando 2.300 famílias.

A prefeitura desenvolveu o Programa de Arrendamento Residencial, o qual é um programa da Caixa Federal executado em parceria com municípios e setor privado consistindo no financiamento para a aquisição de moradias, via arrendamento, destinadas a população na faixa de renda entre 04 e 06 salários mínimos. Consistiu em três empreendimentos em diferentes áreas da cidade.

Foram produzidas unidades habitacionais com apoio de órgãos públicos estaduais e federais, entre elas, a implantação do Loteamento Progresso com 629 unidades habitacionais e a implantação de Loteamento Tancredo Neves, área de propriedade do município com capacidade para reassentamento de 2000 famílias.

No período, entre 2000 e 2004, Borges (2011) identifica, entre as intervenções municipais, o Programa Minha Casa, uma parceria entre o governo do Estado e município para a construção de 89 unidades habitacionais na Vila Brás; e também o Programa Habitar Brasil/ BID, um programa federal com parceria entre União, Estado e Municípios. É

executado também o Projeto Retorno à Querência, o qual seria uma proposta de auxílio no transporte de famílias carentes para outros municípios.

Em 2005, ocorreram alterações significativas em toda a estrutura municipal. A Secretaria de Habitação passou a funcionar no seu formato atual e criou-se a Secretaria do Orçamento Participativo, a qual trouxe mudanças nos critérios para o acesso aos programas e recursos na política habitacional.

Quando ocorreu a implantação do Orçamento Participativo em São Leopoldo, houve a divisão da cidade em oito regiões, cada uma delas abarcando de dois a quatro grandes bairros (os quais são divididos em uma série de vilas e comunidades). A SEMHAB, bem como a maioria das Secretarias Municipais, passou a utilizar essa referência espacial para os seus projetos.

Tabela 2 – Regiões do Orçamento Participativo de São Leopoldo.

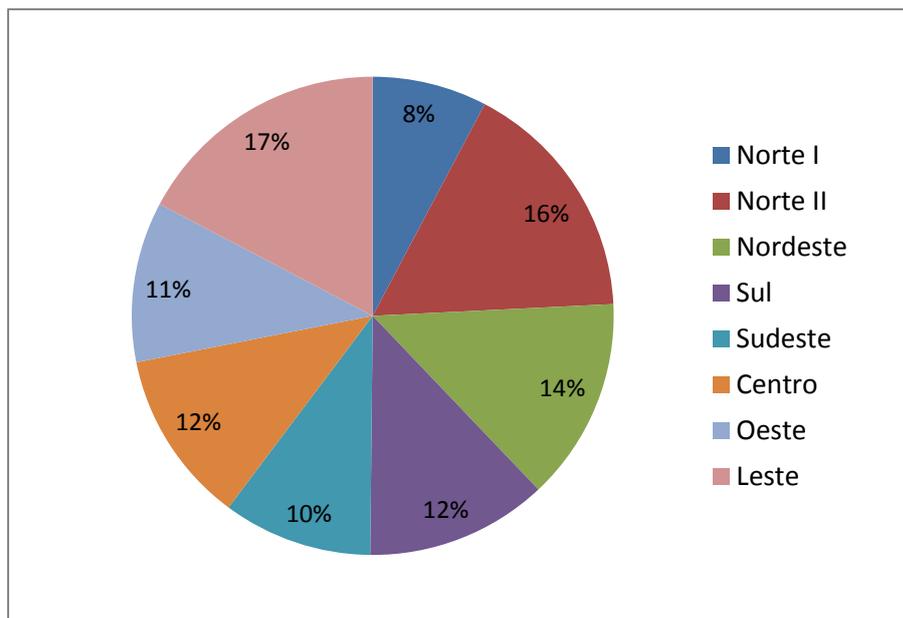
Região	Bairros
Região Norte I e II	Boa Vista, Scharlau, Arroio da Manteiga, Campina
Região Nordeste	Santos Dumont, Rio dos Sinos
Região Oeste	São Miguel, Vicentina, São João Batista
Região Centro	Centro, Fião, Cristo Rei, São José, Morro do Espelho, Padre Réus
Região Sudeste	Pinheiro, Rio Branco, Santo André, Campestre
Região Sul	Jardim América, Santa Teresa, Duque de Caxias, Fazenda São Borja
Região Leste	Feitoria

Fonte: Site oficial da Prefeitura Municipal de São Leopoldo.

As oito regiões do Orçamento Participativo em São Leopoldo se encontram distribuídas conforme o mapa abaixo.

O gráfico que segue demonstra a distribuição da população nas oito regiões do município de São Leopoldo. Pode-se verificar que as Regiões Norte I e II são compostas por praticamente um quarto da população leopoldense, configurando uma grande região separada do centro da cidade pelo Rio dos Sinos e BR116. Outra região bastante povoada é a Região Leste, formada pela grande Feitoria.

Gráfico 1 - Distribuição da população IBGE 2010



Fonte: Latus, 2012.

Os três primeiros empreendimentos do PMCMV no município se localizam na região Sul. O primeiro empreendimento é o Residencial Duque de Caxias, objeto desta pesquisa. Logo depois foram lançados os Residenciais Mauá I e Mauá II, todos os três no Bairro Duque de Caxias.

Na região oeste, no Bairro Vicentina, está em andamento o chamado Loteamento Cerâmica, uma iniciativa feita em parceria com um movimento social de luta pela moradia, que prevê a construção de 309 casas. Também na região oeste, no Bairro São Miguel, os Residenciais Creta e Malta estão sendo construídos com 256 apartamentos cada.

Tabela 4 – Empreendimentos do PMCMV em São Leopoldo até janeiro de 2012

PMCMV	REGIÃO	NÚMERO DE UHs	TIPOLOGIA
Residencial Duque de Caxias	Sul	240	Apartamentos
Residencial Mauá I	Sul	144	Apartamentos
Residencial Mauá II	Sul	256	Apartamentos
Coopernova	Oeste	309	Casas
Residencial Creta	Oeste	256	Apartamentos
Residencial Malta	Oeste	256	Apartamentos
Número total de unidades habitacionais		1461	

Fonte: SEMHAB, 2012.

2.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PMCMV

Segundo a Secretária de Habitação Isabella da Costa Albrecht (2011), a demanda do empreendimento Duque de Caxias chegou até a SEMHAB em 2009 pela Construtora Baliza, que já tinha em vista um terreno para a construção dos imóveis e queria saber se a prefeitura tinha interesse nessa parceria. O local da obra se localizava na região Sul da cidade, onde ainda não havia projetos habitacionais e isso foi um motivador para a participação da SEMHAB no projeto. A aquisição do terreno foi feita pela empreiteira, sem haver nenhum desembolso da prefeitura e o projeto previa a construção de 240 unidades habitacionais na modalidade condomínio de apartamentos.

2.2.1 O Setor de Serviço Social da SEMHAB

O Setor de Serviço Social da Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo faz parte da Diretoria de Relações Comunitárias e conta, atualmente, com quatro assistentes sociais, sendo um deles o coordenador do setor, com função gratificada. Existem também duas estagiárias de Serviço Social que trabalham junto aos assistentes sociais e cinco cadastradores. Os assistentes sociais atuam na operacionalização dos programas habitacionais desenvolvidos pela Secretaria, tendo contato direto com a população beneficiária dos mesmos.

Os cadastradores tem a tarefa específica de realizar o Cadastro Único e confecção do dossiê a ser enviado para a Caixa Federal dos usuários pré-selecionados no Programa Minha Casa Minha Vida. Realizam também tarefas afins, tais como efetuar ligações telefônicas, atender ao público prestando esclarecimentos, fazer pesquisas nos bancos de dados do CadÚnico e PMCMV, visitas domiciliares, entre outras.

O Setor de Serviço Social teve origem no ano de 2005, a partir de uma demanda da Caixa Federal, a qual era o agente financiador dos programas habitacionais e exigia o acompanhamento de um Assistente Social na execução dos mesmos. Em 2006, o primeiro assistente social é contratado via concurso público e, a cada ano, houve a contratação de mais um profissional, até o número de quatro.

Toda a operacionalização do PMCMV hoje é executada por este setor, desde o atendimento inicial e acolhida da demanda, até a operacionalização final de todas as etapas envolvendo o mesmo. O setor atende das 10h as 17h, as portas estão sempre abertas e todo o cidadão que solicitar atendimento é atendido sem precisar marcar horário. Existe prioridade no atendimento das demandas encaminhadas pela rede socioassistencial do município.

As inscrições para o PMCMV estão encerradas, porém a população comparece constantemente na secretaria em busca de informações e solicitações. Pessoas de outros municípios também se inscreveram, como por exemplo, moradores das cidades vizinhas de Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo.

2.2.2 Sistema de Cadastro do PMCMV

Quando esse primeiro projeto surgiu, a SEMHAB já havia elaborado um sistema de dados para realizar o cadastramento dos interessados no PMCMV. Através do setor de informática da prefeitura, se chegou a uma empresa especializada que elaborou o sistema. As informações que estariam contidas nesse banco de dados foram elaboradas pela equipe da

SEM HAB, unindo os esforços do Gabinete da Secretária e do Setor de Serviço Social. Depois de pronto, chegou-se à conclusão que esse sistema seria útil também como um banco de dados dos outros projetos da Secretaria, facilitando a localização de informações e centralizando as mesmas em um único local.

O sistema reúne uma série de informações do usuário, as quais, mais tarde, no momento da seleção, são utilizadas para embasar a pontuação desse usuário. Algumas informações são imprescindíveis, tais como nome do usuário, data de nascimento, CPF, endereço. Outras são complementares, a fim de levantar dados sobre a situação habitacional da família.

As inscrições para o PMCMV estiveram abertas no período de 04 de maio de 2009 a 09 de agosto de 2010. O número total de inscrições foi de 11.005, representadas na tabela abaixo, de acordo com a opção de região de cada usuário. O quadro demonstra um grande número de pessoas inscritas para a região sul, mesmo esta sendo uma região menos populosa, isso provavelmente ocorreu devido ao fato de haver rumores na cidade de que haveria empreendimentos nessa região. A tabela encontra-se disponível no site da Prefeitura Municipal de São Leopoldo.

Tabela 5 - Resultado da demanda habitacional PMCMV

OPÇÃO POR REGIÃO	OUTROS	CASA	APTO	INDIF.	TOTAL ATÉ R\$ 1395,00
NORTE I	1	260	35	68	364
NORTE II	4	310	35	131	480
NORTE	7	613	84	115	819
NORDESTE	4	375	50	144	573
SUL	2	791	521	499	1.813
SUDESTE	0	176	39	69	284
CENTRO	1	225	230	101	557
OESTE	2	617	110	177	906
LESTE	1	971	131	368	1.471
QUALQUER REGIÃO	12	1.447	539	1.740	3.738
TOTAL	34	5.785	1.774	3.412	11.005

Fonte: SEMHAB, 2012.

2.2.3 Elaboração dos critérios de hierarquização

Os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV foram estabelecidos pela Portaria N. 140, de 05 de abril de 2010, já apresentada no capítulo anterior. Como se viu, para fins de hierarquização e seleção da demanda, são observados critérios nacionais e locais. Os critérios nacionais levam em conta famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; e famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

Na elaboração do sistema de hierarquização da Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo, esses critérios não receberam pontuação, foram usados apenas para a formação dos grupos. Os critérios locais foram estabelecidos pelo município, de acordo com a determinação da Portaria N. 140 e aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, em 26 de agosto de 2010. Os critérios locais estão disponíveis no site da Prefeitura Municipal e são os seguintes:

Candidatos

Os candidatos compreendem as pessoas físicas com renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 1.395,00, inscritas junto ao cadastro de demanda habitacional do PMCMV, realizado pela Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB, no período de 04 de maio de 2009 a 09 de agosto de 2010.

Indicação de beneficiários

A indicação se dará a partir da aplicação de critérios nacionais e locais, conforme abaixo. O ente público indicará as pessoas com deficiência de acordo com a quantidade de unidades adaptadas ou adaptáveis do empreendimento e os candidatos idosos de acordo com os percentuais mínimos previstos em normativo específico.

O número de candidatos selecionados deverá corresponder a 1,2 vezes o número de unidades habitacionais previstas no empreendimento. Ainda segundo a Portaria Nr. 140, a demanda para os empreendimentos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atribuídos ao candidato, devendo ser agrupada conforme segue:

- Grupo I – Representado por 75% (setenta e cinco por cento) dos candidatos que preencham 4 (quatro) ou 5 (cinco) critérios entre os nacionais e locais; e,
- Grupo II – Representado por 25% (vinte e cinco por cento) dos candidatos que preencham até 3 (três) critérios entre os nacionais e locais.

Critérios Nacionais

- Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou

insalubres

- Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar

CrITÉRIOS Locais

Os critérios locais foram aprovados no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, em 26 de agosto de 2010 e estão relacionados na tabela que segue.

Tabela 6 – Critérios de hierarquização

	Pontuação	
Tempo de Moradia		
sem informação	0	
01 - 05 anos	10	
05 – 10 anos	20	
mais de 10 anos	30	
2. Região do empreendimento		
Não mora na região	10	
Mora na região	20	
3. Tipologia do empreendimento	Apartamento	Casa
Casa	0	20
Apartamento	20	0
Indiferente	10	10

Foi levada em consideração a determinação da Portaria N. 140 no que se refere a priorizar candidatos que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intra-urbanos extensos e desnecessários; ou que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.

O Setor de Serviço Social da SEMHAB conta com um cadastro de demanda social, do qual fazem parte as famílias atendidas pelos profissionais do setor. Essas famílias são aquelas identificadas como estando em situação de vulnerabilidade social e econômica, e residindo de forma precária, contando com atendimento prioritário. Os assistentes sociais da SEMHAB trabalham em rede com os outros serviços do município e acolhem a demanda encaminhada pelos mesmos.

2.2.4 Divulgação da lista de pré-selecionados

A lista com os nomes dos pré-selecionados foi divulgada no site da prefeitura Municipal de São Leopoldo em 04 de maio de 2009. Não foi feita divulgação por outros meios, tais como o rádio ou o jornal. A partir da divulgação, foi feito o trabalho de telefonar para as famílias para chamá-las para entrega de documentos. Algumas famílias foram contatadas pessoalmente por meio da assessoria comunitária da Semhab.

De acordo com Bier (2011), nessa etapa o governo poderia ter disso mais atuante, mobilizando a região sul da cidade onde o empreendimento se localiza, levando as informações até a comunidade, em vez de esperar que as pessoas viessem até a prefeitura. Da mesma forma, Bier (2011) considera que o Conselho Municipal de Habitação poderia ter atuado de forma mais incisiva, chamando a comunidade a participar. A participação do Conselho, segundo Bier, foi apenas na aprovação dos critérios do Programa Minha Casa Minha Vida.

2.2.5 Entrevista e apresentação dos documentos

Após a divulgação da lista com os nomes dos pré-selecionados no empreendimento Residencial Duque de Caxias, servidores da SEMHAB fizeram contato com as famílias agendar para uma entrevista. Nessa entrevista, seriam preenchidos dois documentos diversos: o Cadastro Único para Programas Sociais e o dossiê com a cópia dos documentos e cadastro para o contrato junto a Caixa Econômica Federal - CEF.

A operacionalização da elaboração de Cadastro Único e apresentação dos documentos pelos beneficiários do programa se deu de forma gradual. O coordenador do setor Adilson Bier (2011) lembra que houve uma construção desse processo, pois ele era novo. A CEF determinou quais seriam os documentos exigidos e a forma da montagem do dossiê, realizando uma capacitação com a coordenação do Setor de Serviço Social e a Secretária de Habitação. A partir disso, o Setor de Serviço Social passou a operacionalizar todas as etapas do processo.

Apresentou-se, logo de imediato, o desafio da entrevista e preenchimento do Cadastro Único, o qual é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Esse cadastro possibilita conhecer a realidade socioeconômica das famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos

essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

O Cadastro Único é regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Esse cadastro é obrigatório para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, nesse caso então, dos programas habitacionais (MDS, 2011).

Na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, o Cadastro Único está sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e Cidadania - SACIS. Foi feita uma parceria com essa secretaria a fim de que se conseguisse dar conta dessa demanda, havendo o treinamento de toda a equipe de Serviço Social da SEMHAB. Foram também contratados cadastradores especificamente para realização dos cadastros e montagem dos dossiês e, aos poucos, a SEMHAB foi adquirindo autonomia nesse trabalho.

A estrutura disponível para esse trabalho era reduzida, a SEMHAB acolheu da melhor forma possível as necessidades que vinham surgindo, havendo revezamento no uso de equipamentos e salas. Foram realizados diversos encontros com a SACIS para treinamento de servidores e planejamento das tarefas.

Verificou-se, no decorrer desse trabalho, que “a dinâmica do Cadastro Único na SACIS e na SEMHAB é diferente, nosso foco é a inclusão na habitação, precisamos saber da situação legal do casal, enquanto na SACIS isso não interessa” (BIER, 2011). Bier (2011) considera que existe, muitas vezes, um distanciamento entre a vida real das famílias e a sua situação legal, gerando entraves no processo de inclusão de famílias com necessidades habitacionais. Verificaram-se casos nos quais o casal se separou durante o processo de aquisição do imóvel, gerando o questionamento se, de fato, não seria melhor que o contrato fosse feito apenas no nome de um dos cônjuges, dada a volatilidade das relações.

Por outro lado, muitos beneficiários, por conta dessa nova realidade, regularizaram seu estado civil, fazendo divórcios, buscando certidões de nascimento, regularizando seus CPFs, entre outros. Frequentemente se viu resistência por parte dos usuários nessa etapa, mas a maioria deles conseguiu com sucesso regularizar a sua vida legal, principalmente mulheres separadas de fato, mas casadas ainda.

Constatou-se também que existem muitos idosos cujos cônjuges se afastaram a muitos anos, dos quais não têm mais notícias nem sabem do paradeiro. Diante dessa dificuldade, em contato com a Caixa, estabeleceu-se que podiam fazer uma declaração de lugar incerto, dessa forma permitindo o acesso desse usuário ao programa.

Na segunda etapa do PMCMV isso ficou mais fácil de resolver com a aprovação do fim da outorga uxória, permitindo que as mulheres passassem a assinar o contrato sem a

presença do seu cônjuge. De qualquer forma, a CEF exige a declaração de lugar incerto no caso de apenas um dos cônjuges assinar a documentação e, segundo Bier (2011), apenas no caso das mulheres. Essa medida é importante na garantia dos direitos das mulheres à habitação, especialmente em casos de violência doméstica.

A SEMHAB contou com a parceria dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, do município para obtenção dos documentos dos beneficiários. As famílias se dirigiam aos CRAS quando precisavam da segunda via de certidões de nascimento ou casamento, bem como de outros documentos, e não tinham condições financeiras para pagar pelos mesmos.

Segundo Adilson Bier (2011), “os governos e a Caixa não estavam estruturados e nem houve planejamento para a execução desse programa, o Governo Federal tem o recurso, porém os municípios não tem a estrutura para a aplicação do recurso”. Inicialmente houve a exigência de que as certidões de estado civil fossem atuais, gerando uma demanda exagerada nos CRAS, bem como no cartório de registro civil do município. Depois de alguns meses a CEF passou a aceitar certidões mais antigas, desde que em bom estado, o que tornou todo o processo mais fácil.

A SEMHAB não estava preparada em termos de estrutura para o atendimento dessa demanda. Segundo Bier (2011), o espaço era muito pequeno para o grande número de pessoas trabalhando no local; havia dificuldade para utilização do carro da secretaria, já que este funciona em sistema de rodizio; existiam, no início, poucos computadores; o material de expediente era escasso, a sala conta com poucos armários e arquivos; linhas de telefone sempre ocupadas pela alta demanda; e a sala de espera é inadequada para o número de pessoas, sem ventilação nem bebedouro.

Uma das maiores dificuldades, se não a maior, no atendimento à demanda, foi a dificuldade em localizar as pessoas pelo telefone. Os números fornecidos por ocasião da inscrição já não eram mais os mesmos, por conta disso muitas famílias acabaram fora do empreendimento. Outras trocaram de número depois da entrevista e não foram mais localizadas para as reuniões do trabalho técnico social da CEF.

Outro problema enfrentado pela equipe foi a realização das entrevistas com as famílias beneficiárias. Não existem na SEMHAB salas para atendimento individual, são atendidas três famílias na mesma sala, ao mesmo tempo, o que não garante sigilo aos usuários na hora de prestarem informações.

O acesso à moradia não é simples. A população beneficiária apresentou dificuldades em compreender como se dá o processo legal de aquisição de um imóvel. Inicialmente, existe

a falta de documentos ou o mau estado dos mesmos, a situação legal não resolvida dos casais mesmo após anos de separação de fato. Como já mencionado, a equipe da SEMHAB se deparou com algumas situações nas quais os casais entraram juntos com a documentação e, em seguida, decidiram se separar.

Nessas situações se percebe a questão da autonomia citada por Sposati (1999) como fator de exclusão social. Para ser cidadão é preciso portar documentos senão não existe acesso aos bens e serviços e essa é uma das dificuldades mais comuns enfrentadas pela população mais carente. A equipe de Serviço Social da SEMHAB esteve muito atuante para garantir o acesso aos documentos e evitar que famílias ficassem de fora do processo por causa disso.

Os usuários também parecem não perceber a dimensão do processo, não percebem o significado da assinatura de um contrato e os desdobramentos futuros desse ato. Alguns compareceram na SEMHAB depois da assinatura do contrato querendo desfazer o negócio, demonstrando que não tinham consciência do significado de assinar um financiamento de 10 anos junto a uma instituição financeira. Esses fatos demonstram a importância do repasse de informações e do trabalho técnico social junto às famílias para que elas estejam preparadas e tenham consciência do significado da legalização da moradia.

A demora no processo gerou muita ansiedade, pois havia desconhecimento de todas as etapas de registro de imóveis, assinatura de contrato, formação de condomínio, eleição de síndico, e assim por diante. É nesse âmbito que se insere o trabalho do assistente social, na troca de informações, para que as famílias beneficiárias possam se apropriar do processo, serem protagonistas em vez de meros recebedores de um bem. A comunicação entre instituição e população precisa ser clara e objetiva, de modo a haver clareza e transparência em todas as etapas.

2.2.6 Perfil dos mutuários do Residencial Duque de Caxias

Os dados que serão apresentados a seguir foram coletados no sistema de cadastro do PMCMV e são as informações que as pessoas deram no momento do cadastro. Por falta de uma sistematização dos dados no decorrer de todo o processo, não se tem informações mais detalhadas, as quais seriam muito interessantes de se computar, como por exemplo, número de desistentes e motivos, número de famílias encaminhadas pela rede socioassistencial do município, entre outros.

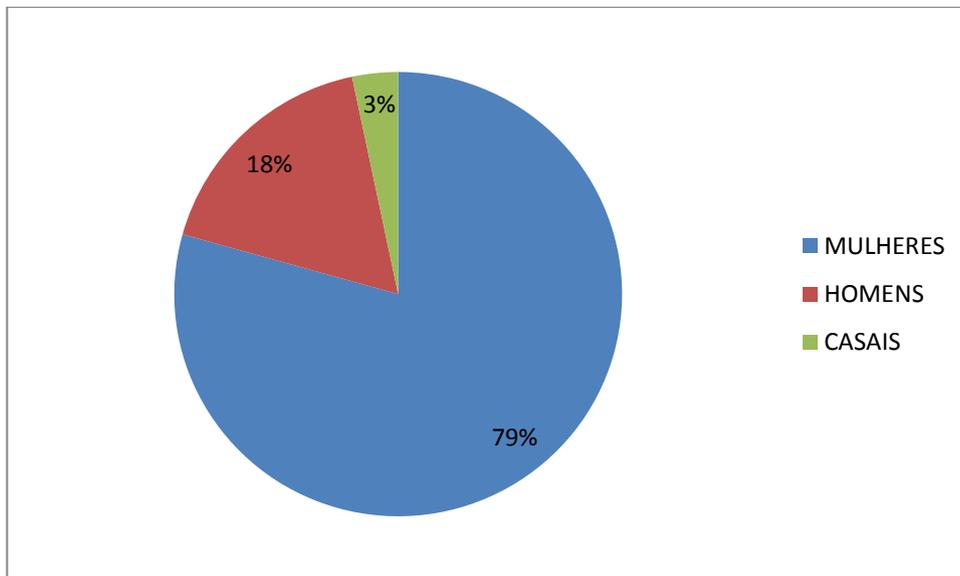
O número de unidades habitacionais do empreendimento Duque de Caxias é de 240 apartamentos. Foram homologados 190 titulares e 52 reservas. A lei determina que sejam

chamados 20% a mais de inscritos como reservas em caso de não aprovação ou desistência dos titulares. No caso do Residencial Duque de Caxias a porcentagem de reservas chamados foi maior do que essa.

Efetivamente assinaram contrato 192 mulheres, 42 homens e apenas 8 casais. Isso não significa que esses homens e mulheres não tenham companheiros, apenas não os declararam no momento da apresentação dos documentos. A proporção está apresentada no gráfico abaixo e demonstra a maioria dos adquirentes como sendo mulheres, dessa forma ampliando o acesso ao mercado residencial legal às mulheres, mudando o rumo da política urbana, conforme preconiza Ferreira (2010).

Ao passar a ter capacidade de se auto suprirem na questão da moradia, as mulheres passam a ter mais autonomia, tornando-se menos vulneráveis às questões de gênero. Algumas mulheres beneficiárias no Empreendimento Duque de Caxias foram encaminhadas à SEMHAB pelo Centro Jacobina, o qual presta atendimento à mulheres em situação de violência doméstica no município. Estas mulheres conseguiram romper com o ciclo da violência e saíram de situações de vulnerabilidade (uma delas chegou a ficar em situação de rua), passando a serem proprietárias do seu apartamento.

Gráfico 2 – Sexo dos adquirentes



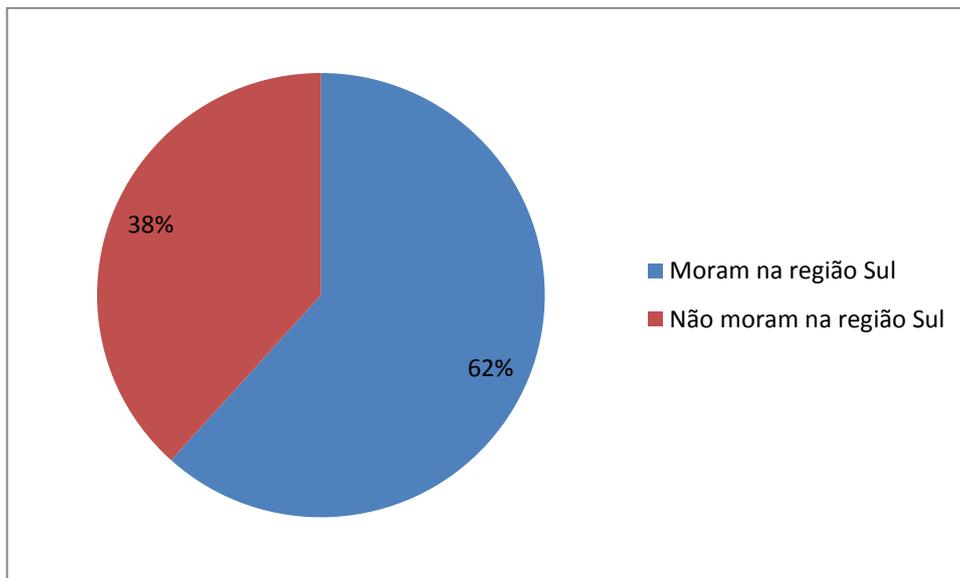
Fonte: SEMHAB, 2012.

A partir das informações dadas no momento da inscrição no programa, verificou-se que a maioria dos beneficiários do empreendimento Duque de Caxias mora na região Sul do município de São Leopoldo. Esse número corresponde ao critério de hierarquização que prevê

a priorização dos candidatos que residam na região do empreendimento.

Do número total de adquirentes, 38% declarou morar em outras regiões da cidade, conforme demonstra o gráfico abaixo. Esse grupo de famílias de outras regiões do município se inclui na previsão da Portaria 140 de que será admitida a indicação de um grupo de famílias que tiverem que ser realocadas, as quais ficam dispensadas da aplicabilidade dos critérios de hierarquização e seleção previstos na normativa.

Gráfico 3 – Região de moradia

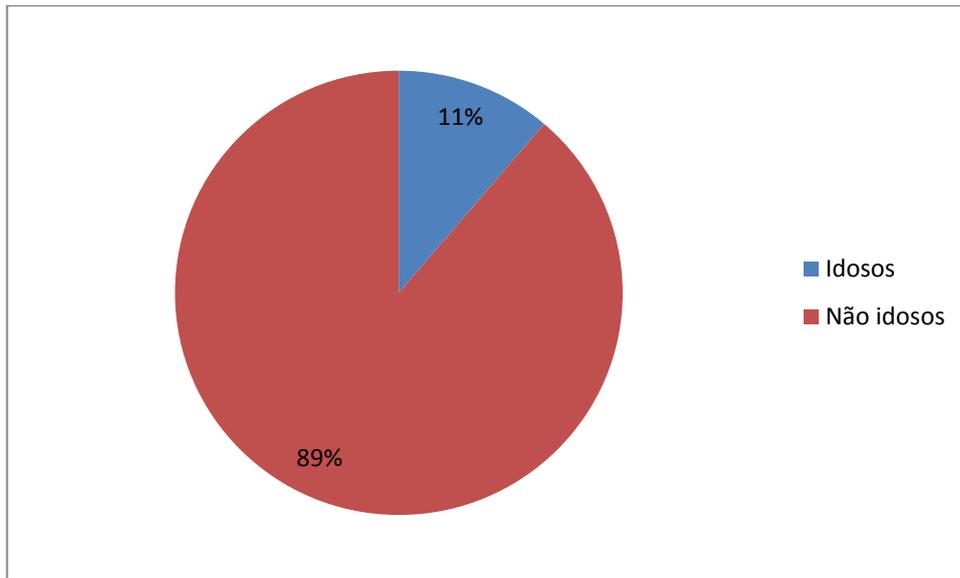


Fonte: SEMHAB, 2012.

De acordo com o Art. 38 do Estatuto do Idoso, nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, com reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos. Prevê também que as unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos devem situar-se, preferencialmente, no pavimento térreo.

No Residencial Duque de Caxias 11% dos adquirentes é idoso, número acima da cota de 3% a lei determina, e os apartamentos são nos pavimentos térreos. Cinco idosos tem entre 70 e 79 anos, e 3 tem de 80 a 83 anos de idade. Não houve restrições da CEF quanto à idade máxima para o financiamento, não havendo discriminação nem restrição ao acesso ao programa por motivo de idade. Aqui se pode falar novamente na autonomia, idosos frequentemente dependem de familiares para cuidado e moradia, ao terem acesso ao PMCMV saem dessa condição de dependentes.

Gráfico 4 – Número de idosos



Fonte: SEMHAB, 2012.

Demais dados tais como escolaridade, profissão, número de filhos, estado civil, entre outros, não foram computados na pesquisa por não terem sido coletados pela equipe da SEMHAB no decorrer do processo. Tem-se somente à disposição os dados que foram declarados no momento da inscrição no PMCMV, o que nem sempre se deu de forma acurada, podendo apresentar desvios. Os dados faltantes podem ser buscados no banco de dados do Cadastro Único. Essa seria uma pesquisa mais abrangente e sugestão para um próximo trabalho.

Após as assinaturas dos contratos houve dois pedidos de distrato. Uma pessoa desistiu do imóvel porque ficou doente e ficou morando com familiares. Houve pessoas que queriam desistir depois de darem-se conta do valor que teriam que desembolsar mensalmente para o pagamento de todas as despesas referentes à nova moradia, o valor de aproximadamente R\$80,00 de condomínio assustou muitos. Depois de serem atendidas pelos profissionais de Serviço Social da SEMHAB mudaram de ideia, porém alguns estão com cotas de condomínio em aberto.

Existe a expectativa de aprovação de uma lei municipal autorizando o pagamento das parcelas do financiamento pelo município de São Leopoldo nos casos de famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social, que precisem ser removidas de áreas de risco. A inadimplência, nesses casos, gera uma dupla exclusão, primeiro sem ter onde morar, depois não conseguindo dar conta das despesas geradas pela moradia regular.

Existem denúncias de venda ou não ocupação dos apartamentos, porém são denúncias

informais. Atualmente existe um movimento para, em conjunto com a equipe do trabalho técnico social da empresa terceirizada pela CEF, se fazer um levantamento desses casos. Em caso de venda, o subsídio será retirado e o mutuário terá que arcar com o valor integral do imóvel.

2.2.7 Reuniões e entrega

No momento em que a fase de documentação terminou e a lista com os 240 nomes foi homologada pela SEMHAB, uma empresa terceirizada pela CEF coordenou uma série de reuniões com as famílias pré-selecionadas. A participação nas reuniões é um pré-requisito para o recebimento das chaves do imóvel, elas visam preparar as famílias para a vida em condomínio. As etapas das reuniões consistem em formação de condomínio, eleição de síndico, assinatura do contrato e entrega das chaves. Existe também uma vistoria que é feita no imóvel antes da entrega do mesmo, a vistoria é com horário marcado com a construtora.

Mesmo não sendo mais responsabilidade da SEMHAB o atendimento às famílias após a entrega dos imóveis, a secretaria ficou como uma referência e sempre que havia alguma dúvida as famílias recorriam a ela. A adaptação à vida em condomínio para alguns foi muito difícil, o relacionamento com vizinhos e síndico, o cumprimento de regras e o próprio pagamento da taxa condominial geraram, e estão gerando ainda, muitos conflitos. A empresa terceirizada demorou para iniciar o trabalho de pós-ocupação e as famílias acabaram vindo até os profissionais da SEMHAB em busca de orientação.

Identificou-se que é de grande importância que haja acompanhamento pós-ocupação nos empreendimentos do PMCMV. A garantia do direito à moradia só se efetiva com a apreensão de todas as dimensões do processo por parte das famílias beneficiárias, elas precisam dar conta de pagar as prestações do apartamento, a taxa do condomínio, água e luz. Nem sempre as famílias mais carentes vão conseguir dar conta disso, grosso modo pode-se falar em uma despesa mensal de R\$200,00.

Algumas famílias indicadas como demanda social pela SEMHAB sobrevivem com o repasse do Bolsa Família e de trabalhos de coleta e separação de resíduos. Essas famílias não poderão mais exercer esse tipo de trabalho dentro dos apartamentos. O direito à moradia vem acompanhado do acesso a outros direitos, a inserção no mercado de trabalho precisa ser pensada, principalmente no caso de famílias oriundas de áreas de remoção, como no caso de São Leopoldo, por causa do trabalho de prevenção às cheias e proteção dos diques, por exemplo.

CONCLUSÃO

A experiência do projeto Residencial Duque de Caxias foi uma alternativa à situação da precariedade habitacional do município de São Leopoldo, no sentido de buscar o acesso das famílias de baixa renda à moradia. O desenvolvimento desse projeto trouxe avanços e também mostrou dificuldades para a sua execução.

Após a entrega do primeiro empreendimento foi possível verificar algumas dificuldades, as quais estão relacionadas à situação de extrema vulnerabilidade e exclusão social das famílias atendidas. A tipologia das unidades habitacionais, por ser de apartamentos, provou ser mais um desafio para essas famílias, as quais frequentemente tem um número grande de membros, sobrevivem da coleta de resíduos sólidos e possuem animais domésticos, não querendo ou não podendo se desfazer dos mesmos.

Talvez o processo de seleção das famílias devesse ter mais critérios do que aqueles utilizados, já relacionados acima. Na elaboração do projeto habitacional é preciso levar em conta o modo de vida, a cultura local e a composição familiar dos beneficiários. No caso do Residencial Duque de Caixas não houve participação dos beneficiários no processo de decisão do tipo de habitação que seria construído.

A vivência em condomínio, as relações de poder que se estabelecem e os conflitos resultantes precisam ser mais bem trabalhados pela equipe de trabalho técnico social. O perfil das famílias contempladas é de famílias oriundas de casas em regiões ocupadas na cidade, onde cada um tinha seu lote minimamente demarcado, onde as relações de vizinhança nem sempre eram ausentes de conflito.

O choque de passar a viver em apartamentos, sob um regime condominial e com a presença de um síndico foi grande. Surgiram muitos conflitos dentro do condomínio, os quais ainda não foram superados.

Verificou-se no decorrer do processo que é preciso estabelecer canais claros de comunicação entre poder público e os beneficiários do programa. Os usuários precisam ter conhecimento sobre o processo de financiamento e todos os custos envolvidos, tendo clareza das consequências do não pagamento das cotas, falecimento do mutuário e da venda do imóvel.

O grande número de idosos e mulheres que receberam as chaves dos apartamentos do Residencial Duque de Caxias demonstra que, efetivamente, o PMCMV atingiu parcelas

excluídas e fragilizadas da população. Não houve, por parte do agente financiador, restrições quanto à idade dos mutuários, favorecendo assim a inclusão de idosos.

O atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica foi de extrema importância para as suas vidas e o rompimento do ciclo de violência no qual estavam inseridas, dando-lhes condições de recomeçar suas vidas de forma independente e autônoma. A equipe de Serviço Social colaborou de forma significativa para a inclusão dessas mulheres, apoiando-as no processo de regularização da situação civil e acesso à documentação.

Os desafios que se colocam para os próximos empreendimentos são muitos e incluem a estrutura física da SEMHAB para uma melhor prestação dos serviços à população usuária. A demanda trazida pelo PMCMV é grande e, para dar conta dela, é necessário o esforço conjunto de todas as políticas setoriais, pois os princípios que regem a Política Nacional de Habitação consideram moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, Isabella da Costa. Secretaria Municipal de Habitação de janeiro de 2009 a janeiro de 2012. Entrevista. 20 de dezembro de 2011.

BIER, Adilson. Assistente Social coordenador do Setor de Serviço Social da SEMHAB. Entrevista. 15 de dezembro de 2011.

BONDUKI, Nabil; ROSSETO, Rossella; GHILARDI, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. **Ações integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. 2010.

BORGES. Viviane F. Material de pesquisa disponibilizado por email. Acesso em 27/03/12.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei No 10.741, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm. Acesso em 05/03/12.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV Medida Provisória Nº 514, de 2010 Destaques. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MedidaProvisoria/MedidaAlteracoesDestaques.pdf> Acesso em 22/03/12.

BRASIL. Lei No 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm Acesso em 21/03/12. Acesso em 19/03/12.

DUARTE, Sandro Marino. Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do programa minha casa minha vida. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.btd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3002 Acesso em 15/01/12.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. **Ações integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. 2010.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOMES, Maria de Fátima C. M. et al. **Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras: alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro; HP Comunicação, 2006.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LATUS, Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos. Síntese do diagnóstico – PLHIS. Apresentação para capacitação realizada com a equipe da SEMHAB em 23 de março de 2012.

LOPES, Fernando D. **Seminário de Metodologia da Pesquisa**: aspectos operacionais para elaboração do TCC. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Escola de Administração – EA, UAB/CAPES. 2011.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista Semi-Estruturada: Análise de Objetivos e de Roteiros. Dpto de Educação Especial, Programa de Pós Graduação em Educação, Unesp, Marília. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/IIcipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf> Acesso em 19 dez 2011.

MARICATO, Ermínia. Dimensões da tragédia urbana. **Com Ciência Revista Eletrônica De Jornalismo Científico**. São Paulo. SBPC v 29, p. 18, 2002. www.comciencia.br 10/03/2002. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf Acesso em 12/02/12.

MARICATO, Ermínia. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. 2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em 20/01/12.

MARICATO, Ermínia. Habitação e desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década. 1999. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf. Acesso em 22/02/12.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: www.cidades.gov.br Acesso em 09 dez 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126 Acesso em 08 dez 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Mudança no Minha Casa, Minha Vida beneficia mulheres. 2012. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1474:mudanca-no-minha-casa-minha-vida-beneficia-mulheres&catid=34:noticias&Itemid=61 Acesso em 12/03/12.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Lei 12.424 de 16 de junho de 2011. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126 Acesso em 04 dez 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> Acesso em 11/02/12.

OLIVEIRA, Isaura I.M.C. Violência e violação de direitos: um destaque para o trabalho social em programas de habitação. Nov. 2009. <http://es.scribd.com/doc/73062220/Trabalho-Social-Em-Programas-Habitacao-de-Interesse-Social> Acesso em 21/01/12.

PENALVA, Angela M. S.; DUARTE, Sandro M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Vol. 1, No 18 (2010). Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375> Acesso em 16/03/12.

SÃO LEOPOLDO. Site oficial. Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/> Acesso em 11 dez 2011.

ROLNIK, Raquel (org). **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília, Ministério das Cidades, 2010.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador, in Veras, M.P.B. (ed.e org.) Por uma sociologia da exclusão social - O debate com Serge Paugam. Educ.SP, 1999, p. 126-138.

SPOSATI, A. A fluidez da inclusão e exclusão social. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n4/a02v58n4.pdf> Acesso em 21/01/12.

THE RIGHT to adequate housing (Art.11 (1): . 13/12/1991. CESCR General comment 4. (General Comments) Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e> Acesso em 05/01/12.